

Overvann i byer og tettsteder

Som problem og ressurs



Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
Finansdepartementet
2. Å høre til
Kunnskapsdepartementet
3. Advokaten i samfunnet
Justis- og beredskapsdepartementet
4. Tap av norsk statsborgerskap
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
5. Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
Finansdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015
Arbeids- og sosialdepartementet
7. Assimilering og motstand
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
8. Fremtidens skole
Kunnskapsdepartementet
9. Finanspolitikk i en oljeøkonomi
Finansdepartementet
10. Lov om regnskapsplikt
Finansdepartementet
11. Med åpne kort
Helse- og omsorgsdepartementet
12. Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
Finansdepartementet
13. Digital sårbarhet – sikkert samfunn
Justis- og beredskapsdepartementet
14. Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
Finansdepartementet
15. Sett pris på miljøet
Finansdepartementet
16. Overvann i byer og tettsteder
Klima- og miljødepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2015: 16**

Overvann i byer og tettsteder

Som problem og ressurs

Utredning fra et utvalg nedsatt ved kongelig resolusjon 11. april 2014
Lagt frem for Klima- og miljødepartementet 2. desember 2015

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1257-7

07 Oslo AS

Til Klima- og miljødepartementet

Ved kongelig resolusjon 11. april 2014 nedsatte regjeringen et utvalg for å utrede og fremme forslag til tilfredsstillende og tydelige rammebetingelser for håndtering av overvann i tettbebyggelser, både i dagens klima og etter forventede klimaendringer.

Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 2. desember 2015

Helge Skaaraas
(leder)

Ann-Janette Hansen

Dag Refling

Mia Ebeltoft

Elin Riise

Rolf Johansen

Helga Skofteland

Jan Stenersen

Hogne Hjelle

Gorm Kipperberg

Lerke Poulsen Drevsjø

Ingunn Hoel Lindeman

Eivind Junker

Hallvard Berg

Dag Olav Høgvold

Kristine Flesjø

Morten Nicholls

Ordliste

Ord/uttrykk	Definisjon	Kilde
<i>Aktsomhetskart for overvann</i>	Et kart som viser avrenningslinjer og områder hvor overvann kan fylle opp lavpunkter i terrenget.	Utvalget
<i>Avløpsanlegg</i>	Anlegg for transport og behandling av avløpsvann.	Forurensningsloven § 21 første ledd
<i>Avløpsnett</i>	Det samlede system av ledninger i et avløpsanlegg eller innen et avgrenset område.	RTT 38, Ordbok for vann og avløp
<i>Avløpsvann</i>	Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.	Forurensningsloven § 21 annet ledd
<i>Avrenningsfaktor</i>	Forholdet mellom avrenningen fra et område og nedbøren over samme område. Avrenningsfaktoren er bl.a. avhengig av overflate-nes permeabilitet, beskaffenhet og fallforhold i terrenget.	RTT 38, Ordbok for vann og avløp
<i>Avrenningslinje</i>	Linje i terrenget hvor overvann samles og renner videre. Sier ikke noe om vannmengde.	Utvalget
<i>Drensvann</i>	Vann som ledes bort fra grunnen under terrengoverflaten.	RTT 38, Ordbok for vann og avløp
<i>Fellesledning</i>	Ledning for samlet transport av sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.	Utvalget
<i>Flomvei</i>	Trasé som avleder overvann til en resipient. Kan være naturlig eller planlagt.	Utvalget
<i>Fordrøyning</i>	Tiltak som forsinker avrenning gjennom oppsamling.	Utvalget
<i>Hovedledning</i>	Med hovedledning menes offentlig ledning, allment tilgjengelig for tilknytning.	HO-2/2011 (veiledning til TEK10)
<i>Infiltrasjon</i>	Inntrengning av vann i løsmasser eller oppsprukket fjell.	Utvalget
<i>Lokal overvanns-disponering</i>	Tiltak som infiltrerer og/eller fordrøyer overvann.	Utvalget
<i>Nedbørfelt</i>	Arealet som leder vann til et bestemt punkt.	Utvalget
<i>Offentlig overvannsanlegg</i>	Overvannsanlegg som er allment tilgjengelig for tilknytning.	Utvalget
<i>Overvann</i>	Overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann.	Utvalget

Ord/uttrykk	Definisjon	Kilde
<i>Overvannsanlegg</i>	Med overvannsanlegg menes anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann.	Utvalget
<i>Overvannshåndtering</i>	Virkemidler og tiltak for å utnytte overvann som en ressurs, og for å forebygge skade og ulempe som følge av overvann.	Utvalget
<i>Overvannssystem</i>	Flere overvannsanlegg som virker sammen slik at overvann infiltreres, fordrøyes og avledes på en trygg måte.	Utvalget
<i>Overvannstiltak</i>	Etablering av overvannsanlegg, eller andre fysiske tiltak for å forebygge skade som følge av overvann.	Utvalget
<i>Spillvann</i>	Sanitært og industrielt avløpsvann. Særlig benyttet om avløpsvann som ledes bort i egen ledning ved separatsystem.	Utvalget
<i>Stikkledning</i>	Med stikkledning menes forbindelsesledning mellom bygning og hovedavløps-systemet/hovedvannledningen for området, og denne er ikke allment tilgjengelig for tilknytning.	HO-2/2011 (veiledning til TEK10)
<i>Treleddsstrategi</i>	Kombinasjon av tiltak som infiltrerer, fordrøyer og avleder overvann til resipient på en trygg måte.	Utvalget
<i>Vassdrag</i>	Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden eller under isbreer, regnes det i sin helhet som vassdrag. Som vassdrag regnes også vannløp uten årssikker vannføring dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene.	Vannressursloven § 2 første ledd

Innhold

Ordliste	5	3.3.9	Skadevirkninger og vurdering av samfunnskostnader	41
Del I Innledning	13	3.4	Utvalgets vurderinger	43
1 Hovedlinjer i utvalgets vurderinger og anbefalinger	15	4	Faktorer som kompliserer forvaltningen av overvann	44
2 Mandat	21	4.1	Flere myndigheter forvalter regelverket for overvann	44
2.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget	21	4.2	Få nasjonale føringer for overvannshåndtering	45
2.2 Utvalgets mandat	21	4.3	Manglende ansvars plassering innad i kommunen og mellom aktører	45
2.3 Presisering og avgrensning av mandatet	22	4.4	Begrenset adgang til å kreve tiltak i eksisterende bebyggelse ...	46
2.4 Meld. St. 33 (2012–2013) og NOU 2010: 10	23	4.5	Begrensede økonomiske virkemidler	46
2.5 Utvalgets arbeid	24			
3 Bakgrunn	26	Del II	Gjeldende håndtering av overvann og anbefalt tilnærming	47
3.1 Klima i endring	26	5	Praksis for kommunens overvannshåndtering i Norge ..	49
3.1.1 Innledning om klimaendringene ..	26	5.1	Framveksten av overvannshåndtering i byer og tettsteder	49
3.1.2 Middeldnedbør og ekstremnedbør i Norge i dag	27	5.2	Kommunens kunnskap om overvann	50
3.1.3 Middeldnedbør og ekstremnedbør i Norge fram mot 2100	28	5.3	Kommunens arbeid med overvann	51
3.1.4 Flom i vassdrag	30	5.4	Kommunens virkemidler for overvannshåndtering	52
3.1.5 Havnivåstigning og stormflo	30	5.5	Kommunens vurdering av barrierer for overvannshåndtering	52
3.2 Overvannsutfordringer i byer og tettsteder	30	5.6	Kommunale nettverk og bestemmelser om overvann i plan	53
3.2.1 Mer nedbør som følge av klimaendringer	30	5.6.1	Fremtidens byer	53
3.2.2 Mer avrenning som følge av byutvikling	31	5.6.2	Oslo kommune: Overvannsstrategi 2013–2030	53
3.2.3 Befolkningsvekst og fortetningspolitikk	31	5.6.3	Bergen kommune: Retningslinjer for overvannshåndtering 2005	54
3.2.4 Flere overløpsutslipp og oversvømmelser	32	5.6.4	Skedsmo kommune – fra plan til handling	55
3.3 Skadevirkninger som følge av overvann	32	5.7	Utvalgets vurderinger	56
3.3.1 Direkte skade på bygninger	33	6	Virkemidler for overvannshåndtering i andre land	57
3.3.2 Indirekte skader som følge av skader på bygninger og driftsavbrudd	36	6.1	Landene benytter ulike virkemidler	57
3.3.3 Skader i transportsektoren	36	6.1.1	Juridiske virkemidler	57
3.3.4 Skader på infrastruktur for vann og avløp	37	6.1.2	Økonomiske virkemidler	57
3.3.5 Skade på annen infrastruktur	38	6.1.3	Informative virkemidler	58
3.3.6 Skader på naturmangfold	38	6.1.4	Samordningsvirkemidler	58
3.3.7 Helsevirkninger	38	6.2	Utvalgets vurderinger	58
3.3.8 Eksempler på skadevirkninger som følge av kraftig nedbør i Norge	38			

7	Hva skal til for å oppnå god overvannshåndtering?	59	8.3	Utvalgets vurderinger av grunnleggende prinsipper for håndtering og regulering av overvann	88
7.1	Mål og vilkår for overvannshåndtering	59	8.3.1	Overvannsutfordringene er lokale og må løses på kommunalt nivå	88
7.1.1	Forebygge skader på helse, miljø, bebyggelse og infrastruktur	59	8.3.2	Ansvar for overvannstiltak må også ligge på grunn- og anleggseiere	88
7.1.2	Utnytte overvann som ressurs	59	8.3.3	Reglene må ta hensyn til regionale og lokale klimaforskjeller	89
7.2	Kunnskapsgrunnlag	62	8.3.4	Overvannstiltak bør være samfunnsøkonomisk lønnsomme..	89
7.2.1	Kartlegging av avrenningslinjer ...	62			
7.2.2	Beregning av vanddybder	62	Del III	Vurdering av gjeldende og alternative virkemidler og rammebetingelser for håndtering av overvann	91
7.2.3	Identifisering av overvannstiltak ..	65	9	Krav om sikkerhet mot overvannsskader	93
7.3	Analyse	70	9.1	Gjennomgang av gjeldende rett ...	93
7.3.1	Analyse av risiko for skade	70	9.1.1	Forholdsregler mot naturskader i plan	93
7.3.2	Analyse av vanddybder for ulike gjentakintervall	72	9.1.2	Sikkerhetskrav for flom	93
7.3.3	Analyse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	73	9.1.3	Veiledende dimensjoneringskrav for overvannsanlegg	94
7.3.4	Analyse av kostnadseffektivitet	74	9.2	Utvalgets vurdering av behovet for sikkerhetskrav mot overvannsskader	95
7.4	Beslutning og gjennomføring	75	9.3	Utvalgets forslag	95
7.5	Kontroll og evaluering	76	9.3.1	Sikkerhet mot overvannsskader for ny bebyggelse	95
7.6	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	76	9.3.2	Sikkerhet mot overvannsskader i eksisterende bebyggelse	97
7.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	77	9.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	98
8	Oversikt over gjeldende regelverk for overvann	79	10	Krav for å hindre forurensning	100
8.1	Innledende bemerkninger	79	10.1	Hvordan forurenses overvann?	100
8.1.1	Vass- og avløpsanleggslova	79	10.1.1	Hva består forurensningen av?	100
8.1.2	Forurensningsloven	80	10.1.2	Hvor mye forurensning kommer med overvannet?	101
8.1.3	Forurensningsforskriften	80	10.2	Når er overvann så forurenset at det må renses?	101
8.1.4	Vannressursloven	81	10.3	Håndtering av forurenset overvann	102
8.1.5	Veglova	82	10.3.1	Transport i ledninger	102
8.1.6	Sivilbeskyttelsesloven	82	10.3.2	Rensing	103
8.1.7	Naturskadelovgivningen	83	10.4	Regulering av forurenset overvann etter gjeldende rett	104
8.1.8	Plan- og bygningsloven	83	10.5	Forurenset overvann i andre land	106
8.1.9	Byggteknisk forskrift	84	10.6	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	106
8.1.10	Standard abonnementsvilkår for vann og avløp	85			
8.2	Utvalgets vurderinger av overordnede rammer for håndtering og regulering av overvann	85			
8.2.1	Behov for samordning av regelverket	85			
8.2.2	Behov for å styrke plansystemet som overordnet verktøy for overvannshåndtering	85			
8.2.3	Behov for å regulere forholdet mellom kommune som anleggseier og abonnent	86			
8.2.4	Behov for å avklare fordeling av forvaltningsoppgaver for overvann	88			

10.6.1	Tiltak mot forurenset overvann fra sandfang	106	12.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	127
10.6.2	Styrking av forvaltningen	107	12.3.1	Innløsning og erstatning	127
10.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	107	12.3.2	Ekspropriasjon til overvannsformål	127
11	Håndtering av overvann i planlegging	108	12.3.3	Utbyggingsavtaler	127
11.1	Innledning	108	12.3.4	Opparbeidelsesplikt og refusjon ..	127
11.2	Plan- og bygningslovens system ..	108	12.3.5	Dimensjonsbegrensning for rør som kan kreves opparbeidet og refundert	128
11.3	Overordnede mål og oppgaver ved utarbeidelse av arealplaner	109	12.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	128
11.3.1	Redegjørelse for gjeldende rett	109	13	Overvann i byggesaks-	
11.3.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	109	behandling	129	
11.4	Forholdet til andre lover	110	13.1	Innledning	129
11.5	Planer i og utenfor plansystemet .	110	13.2	Redegjørelse for gjeldende rett	129
11.5.1	Redegjørelse for gjeldende rett	110	13.2.1	Alminnelig plikt til å sikre avledning av overvann, § 27-2	129
11.5.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	111	13.2.2	Sikkerhet mot farer og ulemper, § 28-1	129
11.6	Kommunenes ansvar og oppgaver	111	13.2.3	Andre aktuelle regler	130
11.6.1	Redegjørelse for gjeldende rett	111	13.2.4	Særlig om byggesaksbehandling av vei	130
11.6.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	115	13.2.5	Byggteknisk forskrift	131
11.7	Innholdet i arealplanene – arealbruksformål, hensynssoner og bestemmelser	115	13.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	131
11.7.1	Redegjørelse for gjeldende rett	115	13.3.1	Alminnelig plikt til håndtering av overvann	131
11.7.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	117	13.3.2	Sikring av overvannsanlegg	132
11.8	Hensynssoner i kommuneplan og reguleringsplan	120	13.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	132
11.8.1	Redegjørelse for gjeldende rett	120	14	Overvannstiltak i eksisterende	
11.8.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	120	bebyggelse og anlegg	133	
11.9	Krav til faktagrunnlag for planer og tillatelser	121	14.1	Innledning	133
11.9.1	Redegjørelse for gjeldende rett	121	14.2	Redegjørelse for gjeldende rett	133
11.9.2	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	121	14.2.1	Planers virkning for eksisterende bebyggelse	133
11.10	Økonomiske og administrative konsekvenser	122	14.2.2	Krav til overvannshåndtering ved nye tiltak i eksisterende bebyggelse og anlegg	133
12	Bestemmelser om gjennomføring av planer	124	14.2.3	Øvrige krav til overvannstiltak etter plan- og bygningsloven	134
12.1	Innledning	124	14.2.4	Krav om tilknytning til eksisterende avløpsanlegg	138
12.2	Redegjørelse for gjeldende rett	124	14.2.5	Adgang til å stille krav til omlegging eller utbedring av avløpsledninger	139
12.2.1	Innløsning og erstatning	124	14.2.6	Adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett	140
12.2.2	Ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven	124	14.2.7	Adgang til å kreve tiltak for å bedre infiltrasjon av overvann i grunnen	142
12.2.3	Ekspropriasjon til overvannsformål etter oreigningslova	125			
12.2.4	Utbyggingsavtaler	126			
12.2.5	Opparbeidelsesplikt og refusjon ..	126			

14.2.8	Adgang til å begrense avledning av overvann til vei	143	15.3.5	Forholdet mellom anleggseier og abonnent – abonnementsvilkår	162
14.2.9	Adgang til å kreve vedlikehold av vannavløp – politivedtektene	143	15.3.6	Virkemidler for å ivareta ansvar og plikter	165
14.2.10	Adgang til å stille krav til håndtering av overvann i abonnementsvilkår	144	15.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	166
14.2.11	Særlig om naboansvaret etter grannelova	145	16	Avledning av overvann i vassdrag	167
14.2.12	Kortfattet oppsummering av gjeldende rett	146	16.1	Overvann og vassdrag	167
14.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	146	16.2	Redegjørelse for gjeldende rett	168
14.3.1	Behov for å planlegge for etablering av overvannsanlegg	146	16.2.1	Vannressurslovens definisjon av vassdrag	168
14.3.2	Adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett og kreve alternative tiltak	147	16.2.2	Vannressurslovens definisjon av vassdragstiltak	168
14.3.3	Adgang til å kreve lokal infiltrasjon av overvann og andre tiltak.....	149	16.2.3	Særsilt om åpning og lukking av vassdrag	169
14.3.4	Adgang til å kreve utbedring eller omlegging av stikkledning	150	16.2.4	Særsilt om vann som ledes til vassdrag	170
14.3.5	Grunneiers ansvar for overvann og overvannstiltak på naboeiendom	151	16.2.5	Ansvar for vassdragstiltak	171
14.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	151	16.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	171
15	Eierskap, tilknytningsplikt og regulering av forholdet mellom anleggseier og abonnent	152	16.3.1	Behov for å se vannets veier i sammenheng	171
15.1	Innledning	152	16.3.2	Forbud mot tiltak i sone langs vassdrag	172
15.2	Redegjørelse for gjeldende rett	152	16.3.3	Aktiv bruk av åpne vassdrag i overvannshåndteringen	173
15.2.1	Definisjonen av avløpsanlegg	152	16.3.4	Utvalgets anbefaling om delegert myndighet	174
15.2.2	Rett og plikt til tilknytning til avløpsanlegg	152	16.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	175
15.2.3	Eierskap til avløpsanlegg (herunder overvannsanlegg)	152	17	Avledning av overvann i veier og gater	176
15.2.4	Anleggseiers ansvar og plikter	153	17.1	Overvann og vei	176
15.2.5	Abonnentens ansvar og plikter	155	17.2	Redegjørelse for gjeldene rett	176
15.2.6	Abonnementsvilkår (kommunalt avløpsanlegg)	155	17.2.1	Veiholder	176
15.2.7	Virkemidler for å ivareta ansvar og plikter	155	17.2.2	Standard for drift og vedlikehold av vei	177
15.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	156	17.2.3	Rør, ledninger og annet utstyr i vei	178
15.3.1	Definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven § 21	156	17.3	Noen forutsetninger for å avlede vann i vei og gate	178
15.3.2	Rett og plikt til tilknytning til avløpsanlegg	158	17.4	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	179
15.3.3	Eierskap til avløpsanlegg og grensegangen for kommunalt eierskap	160	17.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	180
15.3.4	Anleggseiers ansvar og plikter	161	18	Finansiering av overvannstiltak	181
			18.1	Gebyrfinansiering etter gjeldende rett	181
			18.1.1	Vass- og avløpsanleggslova	181

18.1.2	Rettslige rammer for vann- og avløpsgebyret	181	19.2.4	Objektivt ansvar for tiltakshaver og eier av eiendom – naboansvaret etter grannelova	206
18.1.3	Gebyrpliktig eiendom	182	19.2.5	Vannressurslovens ansvarsregler	207
18.1.4	Særskilt om gebyr for overvann....	182	19.2.6	Kommunens ansvar for skader som følge av mangelfull planlegging eller byggesaksbehandling	207
18.1.5	Grensene for hvilke overvannstiltak som kan finansieres med gebyrinntekter	183	19.2.7	Særlig om veiforvalters ansvar for overvannsskade	208
18.1.6	Inndekning via pålegg/refusjon....	183	19.2.8	Force majeure	209
18.1.7	Implikasjoner av EØS-regelverket	185	19.2.9	Bevisbyrde	210
18.2	Praksis for finansiering av overvannshåndtering i Norge.....	185	19.3	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	211
18.2.1	Overvannstiltak som gebyrfinansieres	185	19.3.1	Ansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg	211
18.2.2	Overvannstiltak som ikke gebyrfinansieres	186	19.3.2	Bevisbyrde for skader forårsaket av avløpsanlegg	217
18.2.3	Kommunenes forslag til finansieringsordning for overvann	186	19.3.3	Ansvar for grunneier og tiltakshaver – naboansvaret etter grannelova	221
18.3	Finansieringsordninger i utvalgte land	186	19.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	221
18.3.1	Skatt i Finland og Frankrike	186	20	Forsikring og regress	222
18.3.2	Gebyrfinansiering i Danmark, Finland, Sverige og Tyskland	187	20.1	Innledning	222
18.3.3	Tilskuddsordninger i Canada og USA	189	20.2	Forsikring mot skader grunnet overvann – gjeldende rett	222
18.4	Utvalgets vurderinger og forslag om finansieringsordninger i Norge	190	20.2.1	Overvann i naturskadeforsikring og –erstatning	222
18.5	Utvalgets vurderinger og forslag om eget overvannsgebyr	192	20.2.2	Overvann i alminnelige forsikringer	223
18.5.1	Kommunens adgang til å kreve overvannsgebyr	193	20.2.3	Forsikring av natur- og overvannsskader i andre land	223
18.5.2	Kommunens nødvendige kostnader for overvannshåndtering	194	20.3	Regress etter skadetilfeller grunnet overvann	224
18.5.3	Beregning av den faste delen av overvannsgebyret	195	20.4	Hvordan forsikringsordninger kan bidra til skadeforebygging	225
18.5.4	Beregning av den variable delen av overvannsgebyret	195	20.4.1	Selskapers individuelle tiltak	225
18.6	Utvalgets vurderinger og forslag om nasjonale tilskudd	196	20.4.2	Fellestiltak i bransjen	225
18.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	196	20.4.3	Samarbeid med myndigheter	225
18.7.1	Bruk av gebyrfinansierte tilskudd	197	20.5	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	226
18.7.2	Bruk av årsgebyr for overvann som økonomisk insentiv	198	20.5.1	Forsikring mot skader grunnet overvann	226
18.7.3	Bruk av nasjonale tilskudd	198	20.5.2	Risikobasert premie	227
19	Ansvar for skade	200	20.5.3	Rabatt, vilkår og sikkerhetsforskrifter	227
19.1	Innledning	200	20.5.4	Kvalitet på takstrappporter	227
19.2	Gjeldende rett	200	20.5.5	Videreutvikling av forsikrings-skadedata	228
19.2.1	Skyldansvar	201	20.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	229
19.2.2	Objektivt ansvar – historikk	201			
19.2.3	Objektivt ansvar for eier av avløpsanlegg – forurensningsloven § 24a	202			

21	Fordeling av forvaltningsoppgaver	230	22.1.4	Samordning av regelverket	243
21.1	Innledning	230	22.1.5	Fordelingsvirkninger	243
21.1.1	Eksempler på plassering av forvaltningsoppgaver i Norden	230	22.2	Anslag for nytte og kostnader	243
21.1.2	Uttrykkene ansvar og myndighet	231	22.2.1	Reduserte skadekostnader	243
21.2	Overordnede hensyn for fordeling av forvaltningens overvannsoppgaver	231	22.2.2	Tilleggsnytte av blågrønne, lokale overvannstiltak	244
21.3	Kommunens oppgaver som lokal myndighet – systemansvar	231	22.2.3	Kostnader som følge av utvalgets forslag	244
21.3.1	Behov for kommunal samordning	232	22.3	Oppsummering	245
21.4	Statlig forvaltning av overvann	232	23	Lovforslag og merknader	247
21.4.1	Statlig rolle i arealplanleggingen – klagebehandling og innsigelser ...	232	23.1	Endringer i plan- og bygningsloven	247
21.4.2	Forslag til fordeling av statlige forvaltningsoppgaver for overvann	234	23.2	Endringer i forurensningsloven	251
21.4.3	Forslag til styrket statlig samordning	235	23.3	Endringer i vannressursloven	254
21.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	236	23.4	Endringer i vass- og avløpsanlegglova	254
Del IV	Utvalgets anbefalinger og forslag	239	23.5	Endringer i byggteknisk forskrift	255
22	Økonomiske og administrative konsekvenser	241	23.6	Endringer i forurensningsforskriften	255
22.1	Overordnede vurderinger av utvalgets forslag	241	23.7	Endringer i kart- og planforskriften	258
22.1.1	Samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak	241	23.8	Endringer i byggesaksforskriften	258
22.1.2	Overvannsutfordringene løses på lokalt nivå	242	23.9	Forslag til ny forskrift om samordning av vannressursloven og plan- og bygningsloven	258
22.1.3	Nasjonal minimumsstandard for ny bebyggelse	242	23.10	Ikrafttredelse	259
				Litteraturliste	260
				Vedlegg	
			1	Resultater fra utvalgets kommuneundersøkelse	266

Del I
Innledning



Figur 1.1

Kapittel 1

Hovedlinjer i utvalgets vurderinger og anbefalinger

Problemstilling

Klimatilpasningsutvalget påpeker i NOU 2010: 10 at et endret klima med mer total nedbør og mer intens nedbør vil øke utfordringene med håndtering av overvann. Nedbør og snøsmelting i byer og tettsteder med mange tette flater gir hurtig og stor avrenning som må håndteres på en trygg måte. Dersom avrenningen ikke håndteres kan det oppstå skadevirkninger på byggverk, helse og miljø. Årsaken til problemene er sammensatt. Mengden overvann skyldes både naturgitte forhold, klimaendringer og lokal, menneskelig påvirkning gjennom fortetting og andre inngrep. Hvor store skadevirkningene blir, avhenger av hvordan overvannet håndteres og sårbarheten til bebyggelse og infrastruktur.

Utvalget anslår at de totale skadekostnadene som oppstår på grunn av overvann er i størrelsesorden 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år. Både klimautviklingen og samfunnsutviklingen med økt fortetting kan hver for seg øke intensiteten i overvannsavrenningen. Uten forebyggende tiltak forventer utvalget at skadekostnadene vil følge samme utvikling. På dette grunnlaget kan kostnadene forventes å bli meget betydelige. Det antydnes kostnader i størrelsesorden 45 til 100 milliarder kroner i løpet av de neste 40 årene.

Utvalget har gjennomført en kommuneundersøkelse der 40 prosent av kommunene svarer at overvannsutfordringene utgjør en stor kostnads- og velferdstrussel i deres kommune. Nær 60 prosent av kommunene anser at kapasiteten i dagens overvannssystemer ikke er tilstrekkelig for å håndtere fremtidens nedbør. Selv om bevisstheten om overvannsutfordringene er høy, er det ikke alle kommuner som har utviklete strategier og planer for å håndtere overvann. Årsaken til dette oppgis å være mangel på kompetanse og økonomisk handlingsrom. Kommunene svarer i kommuneundersøkelsen at de ønsker seg tydeligere virkemidler og retningslinjer – særlig for tiltak i eksisterende bebyggelse.

Strategi for overvann

Målene for overvannshåndtering er å forebygge skade på byggverk, helse og miljø, og å utnytte overvann som ressurs.

En utfordring med overvann, er at problemene oppstår gradvis, ofte i tilknytning til utbygging i et mindre område. Hver for seg kan utbyggingene vurderes å ha liten betydning for overvann og sikkerhet mot skade. Over tid kan imidlertid den samlede effekten, fortetting og klimaendringer gjøre at overvann likevel medfører betydelig skade. Avløpsnettene kan ikke dimensjoneres til å ta unna alt overvann som forventes av praktiske og økonomiske årsaker. Det er mer formålstjenlig å satse på å infiltrere og fordrøye overvannet lokalt og deretter sørge for trygg avrenning til resipient. Et slikt overvannssystem vil være godt egnet til å respondere på både normal- og ekstrem nedbør. I tillegg vil tiltakene kunne ha flere funksjoner og vil kunne tilpasses stykkevis etter hvert som klimaendringene utvikler seg. Økt innslag av grøntarealer er tiltak som kan bidra til å infiltrere, fordrøye og avlede overvann på en trygg måte og samtidig gi gevinster i form av økt naturmangfold, rekreasjon, lek og trivsel i nærmiljøet. Etter utvalgets syn bør det i kommuneplaner og reguleringsplaner planlegges for slik håndtering av overvann.

For å oppnå målene med overvannshåndtering er det behov for et visst kunnskapsnivå om nedbør, avrenningsforhold i nedbørfeltene, tiltaksmuligheter og fare for skade. Kommunene bør derfor, som ledd i sitt planarbeid, sørge for å ha oversikt over avrenningslinjer for overvann, og kartlegge områder som er sårbare for skade.

Prinsipper for utvalgets forslag til virkemidler og ansvars plassering

Utvalget mener at virkemidlene for overvann bør være så forutsigbare og treffsikre som mulig, og gi insentiver til den mest kostnadseffektive tilpasningen over tid. Virkemidlene skal sette kommuner, anleggs- og grunneiere best mulig i stand til å

forebygge skader og utnytte overvann som en ressurs.

Det er lite sannsynlig at ett virkemiddel alene vil kunne utløse de riktige tiltakene. Utvalget foreslår derfor en pakke med ulike virkemidler som til sammen støtter opp under kostnadseffektive tiltakninger.

Det er utvalgets syn at ansvar for virkemidlene bør plasseres på lokalt nivå fordi overvannsutfordringene er av lokal karakter. Det er kommunene som er nærmest til å ha oversikt over avrenning i tettbebygde områder og de verdier som kan ta skade av overvann.

En god strategi- og beslutningsprosess for overvann vil bidra til investeringer i overvannstiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. En sentral del av utvalgets utredning knytter seg derfor til spørsmålet om kommunen har tilstrekkelige virkemidler innenfor gjeldende rett til å gjennomføre en slik strategi.

Krav om sikkerhet mot skader som følge av overvann
Overvann og vassdrag er to sider av samme sak. Det er ingen grunn til at man skal tåle mer overvann enn vann fra flom og stormflo. Utvalget mener derfor at regelverket blir mest ryddig og oversiktlig om sikkerhetsklassene for flom og stormflo også omfatter sannsynlighet for skade fra overvann. Det foreslås derfor endring i byggt teknisk forskrift kapittel 7 for å ivareta dette. Det er i forslaget presisert at sikkerhetsvurderingene må ta høyde for fremtidig endringer i nedbør og havnivå.

En minimumsstandard til sikkerhet mot overvannsskader for ny bebyggelse vil forenkle kommunenes oppgaver, fordi de ikke trenger å utrede samfunnsøkonomisk optimal funksjon for hvert eneste overvannsanlegg. Det vil i stedet være tiltakshavers ansvar å oppfylle sikkerhetskravene på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Utvalgets forslag til sikkerhetsklasser gjelder bare ny bebyggelse. Det skyldes at mulighetene for kostnadseffektive overvannstiltak er størst i utbyggingsområder. Ideelt sett bør sikkerheten mot overvannsskader være den samme også for eksisterende bebyggelse. På grunn av arealdisponering og overvannstiltak som allerede er gjennomført, kan tilsvarende krav til sikkerhet i eksisterende bebyggelse bli vanskelig å gjennomføre og bli uforholdsmessig kostbart. Utvalget anbefaler derfor at det bør være opp til den enkelte kommune å bestemme nivå, omfang og tidshorisont for overvannstiltak i eksisterende bebyggelse.

Krav for å hindre forurensning

Rent overvann bør i stor grad håndteres gjennom infiltrasjon i grunnen, eller i egne overvannsanlegg, og ikke blandes med forurenset vann.

Forurenset overvann bør renses ved kilden. Avrenning fra vei er som oftest forurenset. Utvalget mener det er nødvendig å tydeliggjøre veieiers ansvar for å rense vannet, gjennom et nytt kapittel i forurensningsforskriften. Forslaget klargjør veieiers ansvar for å drifte, tømme og vedlikeholde sandfang og lignende innretninger for oppsamling av partikler fra avrenning fra vei i tettsteder. Utvalget foreslår at fylkesmannen fører tilsyn med at forpliktelsene oppfylles.

Håndtering av overvann i planlegging og byggesaksbehandling

Etablering av overvannsanlegg er ofte et spørsmål om arealdisponering. Plassering, utforming og dimensjonering av overvannsanlegg vil ha direkte betydning for skaderisikoen og muligheten til å benytte overvannet som en ressurs. Utvalget understreker at plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for å få til en god overvannshåndtering.

Utvalget foreslår at plan- og bygningsloven § 3-1 gis et nytt punkt i) som fastlegger at planmyndighetene har plikt til å «legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur». Samtidig mener utvalget det er ønskelig å presisere at bokstav g) både gjelder utslippsreduksjon og tilpasning til klimaendringer.

Det foreslås en rekke øvrige endringer i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter for å presisere og til dels utvide kommunens adgang til å regulere overvann. I §§ 11-7 og 12-5 endres arealformålet grønnstruktur i kommuneplan og reguleringsplan ved å legge til «områder for vanddisponering» som underformål. Adgangen til å gi utfyllende bestemmelser til plan i § 11-9 nr. 3 utvides, slik at det også kan gis bestemmelser om avrenning.

Utvalget foreslår også endring av kartforskriften for at kommunene skal få et bedre kartgrunnlag til bruk i sin arealplanlegging. Målet er at man lettere skal kunne identifisere avrenningslinjer for overvann, og dermed kartlegge områder hvor det kan være behov for tiltak.

Som nevnt foreslår utvalget å likestille akseptkriteriene for skader fra overvann med flom fra vassdrag i byggt teknisk forskrift. Dette vil øke oppmerksomheten om sikkerhet mot overvannsska-

der også i planprosesser, siden det er lite hensiktsmessig å planlegge virksomhet som senere ikke kan tillates etter byggesaksregelverket.

Plan- og bygningslovens regler om ekspropriasjon og opparbeidelse er vesentlige for å få gjennomført innholdet i arealplaner. Særlig gjelder dette felles nyttefunksjoner som vei, vann og avløp. Utvalget har derfor foretatt en grundig vurdering av om disse reglene er tilstrekkelige for å kunne gjennomføre planlagte overvannstiltak.

Når det gjelder ekspropriasjon anser utvalget at regelverket er tilfredsstillende. Utvalget foreslår imidlertid en endring av § 16-5 for å sikre at de som får pålegg om å koble seg til overvannsanlegg, også får mulighet til å legge nødvendig ledning over andres eiendom.

Muligheten til å pålegge opparbeidelse av infrastruktur som kommunen skal overta, gjelder etter dagens ordlyd «overvannsledning». I tråd med utvalgets forutsetning om åpne og blågrønne løsninger for håndtering av overvann, virker dette lite tilfredsstillende. Utvalget foreslår derfor at adgangen utvides til å gjelde «hovedanlegg for disponering og avledning av overvann», uten henvisning til noen bestemt teknisk løsning. I tilknytning til dette foreslår utvalget også å oppheve dagens begrensning av maksimal rørdimensjon.

Endelig foreslår utvalget å presisere i plan- og bygningsloven § 18-2 at opparbeidelsesplikten for fellesarealer, og refusjon for kostandene i forbindelse med dette, også skal omfatte overvannstiltak.

Avledning av overvann i vassdrag

Historisk har vassdrag ofte blitt lukket i tettbygde strøk. Erfaring fra hendelser viser at problemer med oversvømmelse i tettbebyggelse ofte kan tilbakeføres til slike lukninger, der overvann og vann fra flom i vassdrag bokstavelig talt flyter over i hverandre. Åpne løsninger gir større sikkerhet for avledning av store mengder overvann, og innebærer at vassdragsmiljø og opplevelseskvaliteter for befolkningen kan bevares. Utvalget mener det er viktig for overvannshåndteringen å holde vassdragene åpne.

Utvalget foreslår ut fra dette at kommunenes hjemmel etter plan- og bygningsloven § 1-8 til å innføre byggegrense i 100-metersbeltet langs vassdrag, også kan innføres for å ta vare på kapasiteten til vassdraget.

I tillegg til en restriktiv praksis knyttet til nye lukninger, bør det jobbes systematisk for separering av avløp og gjenåpning av lukkede vassdrag. Utvalget foreslår at kommunen får delegert myn-

digheten etter vannressursloven § 14 til å stå for gjenåpning av vassdrag. I dag ligger denne myndigheten til NVE og er i praksis ikke benyttet. Ved å flytte kompetansen til kommunene mener utvalget at adgangen til gjenåpning av vassdrag kan benyttes mer planmessig for å få en bedre og mer effektiv overvannshåndtering lokalt.

Noen overvannstiltak vil også være vassdrags-tiltak etter vannressursloven, og kan være konsesjonspliktige etter vannressursloven. De mest aktuelle tilfellene vil være gjenåpning av vassdrag, samt ekstra tilførsel av overvann fra åpne flomveier og overvannsledninger. Disse tiltakene krever i tilfelle også vassdragsmyndighetenes samtykke. For å forenkle behandlingen av disse tiltakene, anbefaler utvalget en samordningsforskrift med hjemmel i vannressursloven § 20. Forskriften klargjør hvilke tilfeller av overvannstiltak i reguleringsplan som erstatter konsesjon etter vannressursloven.

Avledning av overvann i veier og gater

Utvalget anbefaler at trafikkert gate eller vei kan tilrettelegges for avledning av overvann gjennom arealplan utarbeidet etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Det kreves at veiene som skal benyttes til dette formål oppgraderes, og at kravene til slike veier og gater implementeres i vegnormalene. Gjennomføringen av dette arbeidet bør ligge hos Statens vegvesen.

Overvannstiltak i eksisterende bebyggelse og anlegg

Økt tilførsel av overvann og dreisvann påvirker kapasiteten på ledningsnett, fører til flere overløp og tilbakeslag, og øker belastningen på renseanleggene. Det er derfor ønskelig med virkemidler som gjør det mulig å regulere tilførselen. Utvalget foreslår derfor en ny hjemmel i forurensningsloven som gir kommunen adgang til å gi pålegg om hel eller delvis frakobling av overvann for å avlaste kommunalt ledningsnett.

Ukontrollert avrenning utenom ledningsnett vil kunne føre til skader på byggverk, ødelegge infrastruktur, endre grunnforholdene med fare for ras etc. En forutsetning for å kunne gi et pålegg om hel eller delvis frakobling, er derfor at det er mulig å håndtere overvannet på annen tilfredsstillende måte.

Det er den enkelte grunneier/fester som har ansvaret for å håndtere overvann på egen grunn, samt hindre at oppsamlet overvann fra egen eiendom medfører ulemper for omgivelsene. I typiske

problemområder med store utfordringer med ukontrollert avrenning, kan det imidlertid være behov for at kommunene pålegger tiltak. Det kan gjelde tiltak for å bedre infiltrasjonen, eller pålegg om avledning av overvannet til tilfredsstillende overvannsanlegg hvor infiltrasjon, fordøyning eller trygg avledning av overvannet kan skje. Et slikt pålegg vil først og fremst være aktuelt som ledd i gjennomføringen av kommunal plan for overvannshåndtering eller reguleringsplan fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven.

Kommunene har i dag en viss adgang til å gi pålegg om infiltrasjon i medhold av vannressurslovens § 7, men bestemmelsen gir ikke hjemmel til å pålegge andre overvannstiltak. Utvalget foreslår derfor å utvide bestemmelsen slik at kommunen også gis adgang til å pålegge etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg som er fastlagt i plan. Bestemmelsen med nevnte endring foreslås flyttet til plan- og bygningsloven, idet det er plan- og bygningsmyndighetene som i de aller fleste tilfeller er nærmest til å påse at man unngår ukontrollert og skadelig overflateavrenning.

Utvalget foreslår også at kommunens adgang etter plan- og bygningsloven § 28-3 til å tillate gjennomføring av tiltak på nabogrunn for å forebygge skade, utvides slik at bestemmelsen også omfatter overvann.

Tilknytningsplikt og forholdet mellom anleggseier og abonnent

Den enkelte eiendom har på bestemte vilkår en lovbestemt tilknytningsplikt til offentlige vann- og avløpsledninger, og kommunen kan etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven kreve tilknytning til private avløpsanlegg. Utvalget mener ut fra dette at det også bør tilligge kommunen å kunne gi samtykke til ekspropriasjon i den grad det er nødvendig for å oppfylle tilknytningspålegget. Utvalget foreslår derfor en hjemmel om grunneiers rett til ekspropriasjon for gjennomføring av pålegg om tilknytning.

Utvalget anbefaler at forholdet mellom anleggseier og abonnent reguleres i lov eller forskrift. Utvalget foreslår at de viktigste forholdene, herunder bestemmelser som etter sin art hører hjemme i formelle regler, reguleres gjennom lov eller sentral forskrift med like regler for hele landet. Bestemmelser av mer teknisk og lokal karakter bør fastsettes i lokal forskrift. Utvalget foreslår en ny hjemmel i vass- og avløpsanleggslova for kommunene til å fastsette lokale forskrifter. De tekniske kravene om beskyttelse mot tilbakeslag

og vanninntrenging som fremgår av Standard abonnementsvilkår fra KS og veiledningen til TEK 10, er imidlertid så sentrale at utvalget foreslår at også disse kravene fremgår i TEK 10 sammen med øvrige forskriftskrav om blant annet overvann.

For at kommunen effektivt skal kunne håndheve kravene fastsatt i lokale forskrifter om tekniske bestemmelser, foreslår utvalget at kommunen gis myndighet til å benytte tilsyns- og sanksjonsbestemmelser i plan- og bygningsloven.

Utvalgets forslag om ny hjemmel til å fastsette lokal forskrift med tekniske vilkår og øvrige lov- og forskriftsendringer vil, sammen med gjeldende regelverk, antakelig være tilstrekkelig til å dekke opp både anleggseiers og abonnents interesser. Det er dermed utvalgets forutsetning at ordningen med egne abonnementsvilkår kan utgå. Utvalget har, i tråd med mandatet, også vurdert behovet for en sektorlov for vann- og avløpstjenester som regulerer forholdet mellom kommunen som anleggseier og tjenesteleverandør og deres abonnenter. Utvalget mener det er behov for en slik lov. Samtidig understreker utvalget at sektorovergrepene bestemt i lovgivningen som vedrører vann- og avløpstjenester, som bestemmelser i plan- og bygningsloven, forurensningsloven mv., bør beholdes i slikt sektorovergrepene regelverk.

Finansiering av overvannstiltak

Utvalget anbefaler at gebyrfinansiering av vann- og avløpsanlegg videreføres, og at kommunens nødvendige kostnader for overvann skilles ut som et eget gebyrområde.

Selvkostprinsippet skal gjelde for overvannsgebyret. Selvkost for overvann skiller seg noe fra selvkost for vann- og avløpstjenester, fordi prisingmodellen er annerledes. Vann- og avløpsgebyrene er betaling for en leveringstjeneste og prissatt etter vannforbruk etter prinsippet om at «vann inn = vann ut». Overvannsgebyret kan derimot betraktes som betaling for nytten av velfungerende lokalmiljø som prissettes i henhold til gjennomsnittsbetraktninger og solidaritet.

Mengden overvann som tilføres kommunale anlegg er ikke avhengig av vannforbruk, men vil i stedet være en funksjon av eiendommens areal og avrenningsfaktor. Vass- og avløpsanleggslova foreslås derfor endret slik at kommunene får adgang til å kreve overvannsgebyr fra eier av fast eiendom som kan ilegges avløpsgebyr, og eier av fast eiendom som har, eller kan pålegges, tilknytning til kommunalt hovedanlegg for overvann. Eier av

offentlig vei unntas fra bestemmelsen. Utvalget foreslår at overvannsgebyret skal ha en fast og en variabel del. Kommunen må i lokal forskrift fastsette nærmere bestemmelser om beregning av overvanngebyrets størrelse.

Gebyrgrunnlaget er kostnader forbundet med planlegging, etablering, drift og vedlikehold av både åpne og lukkede hovedanlegg for overvann. Gebyrgrunnlaget for flerfunksjonelle overvannsanlegg er begrenset til kostnader forbundet med den nødvendige hydrauliske konstruksjonen (bassenger og kanaler). Øvrige kostnader til etablering og drift/skjøtsel av parkanlegg, vassdrag, veianlegg, gang- og sykkelveier og lignende kan ikke gebyrfinansieres. For vassdrag er gebyrgrunnlaget begrenset til gjenåpning av bekker som er lagt i rør, og eventuelle merkostnader for sikrings tiltak i vassdrag som mottar avrenning som ikke kan anses som naturlig.

Utvalget foreslår gebyrfinansierte tilskudd til private overvannstiltak, så fremt tiltakene er mer samfunnsøkonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunalt hovedanlegg for overvann. I tillegg foreslår utvalget at NVEs bistandsordning til flomsikring og miljøtiltak i vassdrag utvides til å omfatte gjenåpning av lukkede vassdrag.

Ansvar for skade

Utvalget har vurdert hvilket ansvar anleggseier skal ha for skade forårsaket av avløpsanlegg, og anleggseiers adgang til å fraskrive seg ansvar for skade. Utvalget er delt i sitt syn på dette spørsmålet. Fem av utvalgets medlemmer anbefaler et objektivt erstatningsansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg, men med unntak for skader som kan tilbakeføres ekstraordinære hendelser. Tre av utvalgets medlemmer støtter forslaget for så vidt gjelder skader forårsaket av spillvannsanlegg, men mener det skal gjelde et alminnelig skyldansvar for skade fra overvannsanlegg. Ett utvalgsmedlem anbefaler et objektivt ansvar for skader forårsaket av rene spillvannsanlegg som skyldes utilstrekkelig vedlikehold og et skyldansvar (culpa) for skade fra overvannsanlegg og for fellesledninger hvor skadene skyldes nedbør, mens ett medlem ikke tar stilling til et eventuelt objektivt ansvar for skade fra separate spillvannsanlegg, men anbefaler et alminnelig skyldansvar for alle anlegg som håndterer overvann (fellesledninger og overvannsanlegg).

Utvalget har videre vurdert hvilke bevisregler som skal gjelde ved skade forårsaket av avløpsanlegg. Også her er utvalget delt i sitt syn. Fem av

utvalgets medlemmer anbefaler at regelen om omvendt bevisbyrde for anleggseier i forurensningsloven § 59 første ledd videreføres. Tre av utvalgets medlemmer anbefaler at regelen om omvendt bevisbyrde videreføres for skader forårsaket av spillvannsanlegg med separate spillvannsledninger, og for skader som skyldes utilstrekkelig vedlikehold på fellesledninger, men mener at de ordinære reglene for bevisbyrde skal gjelde for skader forårsaket av fellesledninger og overvannsanlegg. Ett utvalgsmedlem mener at regelen om omvendt bevisbyrde ikke bør videreføres og at de ordinære bevisbyrder reglene bør gjelde ved skade forårsaket av avløpsanlegg, og ett utvalgsmedlem har ingen motforestillinger til at § 59 står og anvendes slik som i dag, men støtter ikke en videreutvikling eller endring av denne regelen slik vedkommende selv fortolker bestemmelsen.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig med egne regler for overvann i naboloven. Den nærmere grensedragningen for naboansvaret vil derfor følge de vanlige reglene.

Forsikring og regress

Etter gjeldende rett faller skader direkte forårsaket av nedbør (dermed også skader som skyldes overvann) utenfor begrepet naturskade. Overvannsskader kan derfor ikke dekkes under reglene om erstatning for naturskade. Utvalget foreslår ingen endringer i dette.

Utvalget har vurdert forsikringsselskapenes bruk av rabatt, vilkår og sikkerhetsforskrifter som mulige insentiver for skadeforebygging. Utvalget anbefaler at bransjen utvikler og tar i bruk bransjeavtaler og felles sikkerhetsforskrifter for å etablere insentiver til forebygging av overvannsskader.

For å redusere antall konflikter i ansvarssaker, er det av betydning at kvaliteten på skade- og takstrapporter er god, slik at det ikke fremmes krav som ikke er tilstrekkelig underbygget. Det er også av betydning at man får korrekt registrering av skader grunnet overvann så tidlig som mulig. Utvalget mener derfor at det bør utarbeides standarder for registrering og sanering av overvannsskader som forsikringsselskapene og takstmenn kan benytte, og at vurdering av slike skader med mulige skadeårsaker inngår ved opplæring og etterutdanning av takstmenn.

Endelig er utvalget enig med klimatilpasningsutvalget i at data om inntrufne skadetilfeller kan være viktig for arbeidet med å forebygge senere problemer, blant annet som referansekilde til

detaljert kartlegging av områder som er særlig utsatte for skader. Lignende initiativ er også iverksatt internasjonalt. Utvalget påpeker behov for systematisering og kvalitetssikring av eksisterende data, og mekanismer for å sikre at fremtidige data blir anvendelige og tilgjengelige. Utvalget anbefaler derfor at arbeidet med bruk av skadedata videreutvikles.

Fordeling av forvaltningsoppgaver

Det er kommunene som må sørge for planlegging og gjennomføring av overvannstiltak. Staten må på sin side sørge for tilrettelegging og enhetlig praksis, og i forbindelse med dette opptre som kompetanse- og premissleverandør for kommunen.

Utvalget mener at virkemiddelpakken som foreslås vil bidra til tydeligere retningslinjer, og en tydeligere ansvarsfordeling mellom berørte statlige fagetater uten at eksisterende sektormyndighet endres. Dette vil ivareta eksisterende spisskompetanse, bidra til å redusere antall tilfeller med dobbel sektormyndighet, og samtidig ivareta behovet for faglig bredde i overvannshåndteringen.

Samordning i planspørsmål ivaretas i stor grad gjennom fastlagte prosedyrer knyttet til regelverksutvikling og gjennom planprosessene etter plan- og bygningsloven. Øvrig tilrettelegging for tverrsektorielt samarbeid og erfarings- og informasjonsutveksling mellom ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer bør skje gjennom løpende dialog og gjennom eksisterende samarbeidsprosesser.

Selv om kommunen er den som må gjennomføre overvannsplanleggingen, må staten bistå med deler av kunnskapsgrunnlaget og analyseverktøyene. Utvalget anbefaler derfor at det eksisterende statlige sektoransvaret for overvann styrkes.

Utvalgets forslag til nye virkemidler vil føre til at noen fagdirektorater vil få flere forvaltningsoppgaver enn tidligere. Det foreslås at NVE er den fagetaten som ivaretar oppfølging av sikkerhetskrav for overvann og andre statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skader som følge av overvann.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Overvann kan føre til store skader og ulemper for befolkning og virksomhet i tettbygde strøk. Utvalget understreker at det er stor sannsynlighet for at skadekostnadene på lengre sikt vil bli langt høyere dersom det ikke settes i verk overvannstiltak nå, fordi det er ventet at skader som følge av overvann vil øke i både antall og størrelse i årene som kommer. Det er behov for å ta et nasjonalt grep om denne utfordringen.

Utvalgets forslag vil medføre en rekke kostnader, hvorav noe administrativt, mens det meste vil være knyttet til gjennomføringen av tiltak. Utvalgets prinsipp om at kommunen og tiltakshavere selv skal vurdere hva som er de mest kostnads-effektive løsningene lokalt, bidrar til at tiltakene kan gjennomføres til så lave kostnader som mulig. Utvalget mener dessuten at disse kostnadene vil tjene seg inn over tid i form av redusert omfang av overvannsrelaterte skader og kostnader.

Det er litt ulikt hvem som blir belastet kostnader og hvem som får nytte av utvalgets anbefalinger og forslag til endringer i lovverket. Flere av forslagene er knyttet til administrative forhold som vil endre arbeidsmåten, særlig i kommunene, blant annet med økt fokus på å inkludere overvannshåndtering tidlig i kommunale planleggingsprosesser. Andre anbefalinger vil i større grad få direkte konsekvenser for eiere av hus og eiendom, for eksempel ved pålegg om frakobling av overvann og forbud mot visse typer tiltak langs vassdrag.

Mesteparten av kommunenes økte kostnader kan og vil bli dekket inn via overvannsgebyrer som betales av kommunenes innbyggere. Også staten vil få sin del av kostnadene, særlig ved forslag om tilrettelegging og koordinering av fellesoppgaver.

Nytten av tiltakene vil tilfalle samfunnet som helhet, og de enkelte brukerne. De som er mest utsatt for overvannsskader i dag, må antas å få den største nytten dersom skadene reduseres.

Kapittel 2

Mandat

2.1 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Ved kongelig resolusjon av 11. april 2014 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle gå gjennom gjeldende lovgivning og rammebetingelser for kommunenes håndtering av overvann i byer og tettbebyggelser, og komme med forslag til endringer og forbedringer.

Overvannsproblematikken berører mange ulike parter i samfunnet. Utvalget ble derfor sammensatt av personer foreslått av berørte organisasjoner, og enkelte uavhengige eksperter.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:
Advokat Helge Skaaraas, Fredrikstad (utvalgsleder)

Rådgiver Ann-Janette Hansen, Moss kommune, utnevnt etter forslag fra KS, Råde

Utredningssjef Dag Refling, Huseiernes Landsforbund, Stavern

Advokat og fagsjef Mia Ebeltoft, Finans Norge, Oslo

Juridisk rådgiver Elin Riise, Norsk Vann, Hamar
Sjefingeniør Rolf Johansen, Statens vegvesen, Sande i Vestfold

Regiondirektør Helga Skofteland, Forbrukerrådet, Lørenskog

Leder (avløp) Jan Stenersen, Tromsø kommune, Tromsø

Avdelingsleder Hogne Hjelle, Bergen kommune, Bergen

Førsteamanuensis Gorm Kipperberg, Universitetet i Stavanger, Sandnes

Utvalgets sekretariat har bestått av:

Seniorrådgiver Lerke Poulsen Drevsjø, Miljødirektoratet, Oslo (sekretariatsleder)

Sjefingeniør Ingunn Lindeman, Miljødirektoratet, Oslo

Sjefingeniør Herdis Laupsa, Miljødirektoratet, Oslo (medlem frem til september 2014 i 50 prosent stilling)

Seniorrådgiver Eivind Junker, Miljødirektoratet, Trondheim (medlem fra september 2014 i 80 prosent stilling)

Seniorrådgiver Dag Olav Høgvold, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Tønsberg (60 prosent stilling frem til april 2015, 10 prosent stilling fra april 2015)

Seniorrådgiver Hallvard Berg, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oslo (50 prosent stilling)

Overingeniør Kristine Flesjø, Statens vegvesen, Oslo (50 prosent stilling)

Seniorrådgiver Morten Nicholls, Mattilsynet, Oslo (10 prosent stilling)

2.2 Utvalgets mandat

Ved kongelig resolusjon av 11. april 2014 ble følgende fastsatt som utvalgets mandat:

«Av Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge framgår at det må forventes mer totalnedbør og økt hyppighet av store nedbørmengder som følge av klimaendringer. Dette vil føre til økte mengder overvann i byer og tettbebyggelser med skader på bygninger og infrastruktur og utgjøre fare for liv og helse. Klimaendringene, kombinert med økt fortetting, vil forsterke behovet for god overvannshåndtering.

Det er kommunene som har et hovedansvar for overvannshåndtering. Flere myndigheter forvalter imidlertid regelverk og er ansvarlig for rammebetingelsene som gjelder for kommunenes håndtering av overvann i tettbebyggelser.

Formålet med utvalgets utredning og forslag skal være at kommunene og andre aktører skal ha tilfredsstillende og tydelige rammebetingelser for å kunne håndtere overvann i tettbebyggelser, både i dagens klima og etter forventede klimaendringer. Utvalgets utredning og forslag skal tydeliggjøre ansvarsforhold. Utvalget bør også se hen til eksempler fra

andre relevante lands lovgivning om håndtering av overvann.

Utredningen skal ta utgangspunkt i stortingsmeldingen om Klimatilpasning i Norge og i NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Med utgangspunkt i kommunenes oppfølging av ansvar med håndtering av overvann i dag, skal utvalget vurdere gjeldende lovgivning og rammebetingelser for overvannshåndtering. Utvalget skal komme med konkrete forslag til endringer i regelverk dersom det anses nødvendig med endringer for å ivareta behovene som er identifisert.

Utvalget skal beskrive og vurdere følgende områder:

- a. Kommunenes lovgrunnlag og myndighet til å gjennomføre og stille krav til håndtering av overvann i forbindelse med sin arealplanlegging og byggesaksbehandling.
- b. Kommunenes lovgrunnlag og myndighet til å gjennomføre og stille krav til håndtering av overvann i forbindelse med eksisterende bebyggelse.
- c. Kommunenes lovgrunnlag for å gebyrfinansiere overvannstiltak gjennom regelverket om kommunale vann- og avløpsgebyrer og eventuelle refusjonsordninger.
- d. Behov for regulering av kommunens plikter som eier av avløpsanlegg, drikkevannsanlegg og åpne overvannsanlegg, og som tilbyder av vann- og avløpstjenester.
- e. Behov for å forskriftsfeste vilkår kommunen kan fastsette overfor abonnentene, inkludert kommunens adgang til å fraskrive seg ansvar ved skade på abonnentenes eiendom.
- f. Reguleringen av overvann (forurenset og ikke-forurenset) i forurensningsloven og vannressursloven. Behovet for klargjøring eller harmonisering av planlovgivningen, forurensningsloven, vannressursloven og annet relevant regelverk.
- g. Behov for å lovfeste minimumskrav/akseptabel risiko ved tiltak for å forebygge skader fra overvann, inkludert ved tilpasning til klimaendring
- h. Andre forhold utvalget mener er relevante.

Utvalget skal begrunne valget av den reguleringsmåte som foreslås.

Utvalget skal angi hvilke miljømessige virkninger forslagene kan ha, og redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag. Minst ett forslag skal kunne håndteres innenfor gjeldende rammer.

Utvalget bør i sitt arbeid legge opp til tett dialog med og involvere berørte parter; myndigheter, organisasjoner og næringsliv for å sikre at utvalgets vurderinger og anbefalinger også reflekterer andre berørte aktørers vurderinger.

Klima- og miljødepartementet kan, i samarbeid med andre berørte departementer supplere og presisere mandatet dersom det anses hensiktsmessig.

Utvalget skal avgi sin NOU innen 1. desember 2015.»

2.3 Presisering og avgrensning av mandatet

Utvalget skal etter sitt mandat gå gjennom gjeldende lovgivning og rammebetingelser for kommunenes håndtering av *overvann i byer og tettbebyggelse*, og komme med forslag til endringer og forbedringer.

For å kunne vurdere om kommuner og andre aktører har tilfredsstillende og tydelige rammebetingelser må man ha kunnskap om klimaendringene og andre faktorer som påvirker tilpassingsbehovet, samt de tekniske løsningene som er nødvendige for å få til god overvannshåndtering. På bakgrunn av dette vil utvalget komme med konkrete forslag til endringer, slik at krav, virkemidler og andre rammebetingelser for håndtering av overvann blir mer målrettede, tydelige og effektive.

Det eksisterer flere ulike definisjoner på hva som er å anse som overvann. Utvalget har lagt til grunn en vid definisjon av begrepet. Med *overvann* menes i denne utredningen *overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann*.

Utvalget har avgrenset sitt arbeid mot regler og rammebetingelsene for skred, flom og andre tilgrensende naturfarer.

I den grad stormflo og havnivåstigning påvirker overvannshåndteringen i byer og tettbebyggelse, vil regelverket og rammebetingelsene for dette omtales og behandles i utredningen.

I utgangspunktet har utvalget avgrenset sitt arbeid mot vassdrag. Utvalgets arbeid har imidlertid vist at det er en tett sammenheng mellom overvannshåndtering, og kapasitet og tiltak i vassdrag. Eksempelvis har lukking og åpning av bekker og lignende tiltak stor betydning for overvannshåndteringen. Tilsvarende kan bruk av vassdraget som resipient for overvann påvirke vannføringsforholdene på en måte som gjør at tiltaket må vurderes som et vassdragstiltak. Utvalget anser det derfor som kunstig å opprettholde et skarpt skille mel-

lom overvanns- og vassdragstiltak, og slike tiltak omtales og behandles derfor i utredningen.

Tiltak i elver og bekker (vassdrag) utenfor byer og tettbebyggelser, omtales og behandles kun i særskilte tilfeller dersom slike vassdragstiltak i vesentlig grad kan påvirke overvannssituasjonen og overvannshåndteringen i byer og tettbebyggelser.

Utvalget har videre avgrenset sitt arbeid mot tema og problemstillinger som dekkes gjennom annet pågående og tilgrensende arbeid, herunder Norsk Standards arbeid med NS 3070-1 om samordning av ledninger i grunnen og avstandskrav, og NS 3070-2 om kostnadsfordeling for ledninger i grunnen.

Mandatet er avgrenset til overvann i byer og tettbebyggelse. Statistisk sentralbyrå (SSB) har en definisjon på hva som er å anse som et tettsted. I henhold til denne definisjonen er en hussamling et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter (SSB, 1999). Utvalget har ikke sett det som nødvendig å definere nøyaktig hva som er å anse som *byer og tettbebyggelse*, men antar at SSBs definisjon av tettsted gir en god indikasjon på hvor det kan være nødvendig å vurdere håndtering av overvann. Utvalget har hatt fokus på den situasjon som oppstår når overvann utgjør en fare for skade på bebyggelse og infrastruktur i områder der det finnes en samling av hus.

Når det i mandatet fremgår at utvalgets utredning og forslag skal tydeliggjøre ansvarsforhold, har utvalget ansett dette for å omfatte både spørsmålet om eierskap, og ansvar for planlegging, etablering, drift og vedlikehold, herunder spørsmålet om ansvar for skade.

I tillegg til å vurdere lovgrunnlaget for gebyrfinansiering av overvannstiltak gjennom regelverket om kommunale vann- og avløpsgebyrer og eventuelle refusjonsordninger, har utvalget også vurdert andre mulige finansieringsmekanismer for overvannstiltak.

I den grad utvalget har funnet behov for å presisere eller avgrense mot andre spørsmål, er det gjort rede for dette i de enkelte kapitler i utredningen.

2.4 Meld. St. 33 (2012–2013) og NOU 2010: 10

Det fremgår av mandatet at utvalgets utredning skal ta utgangspunkt i stortingsmeldingen om klimatilpasning Meld. St. 33 (2012–2013) og NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring.

Klimaendringene og utfordringene vi står overfor i form av økte mengder overvann i by og tettbebyggelse som følge av større mengder nedbør og mer intens nedbør, er fremhevet som sentrale problemstillinger i stortingsmeldingen og i NOU 2010: 10. Økte mengder overvann i kombinasjon med mange tette flater som hindrer infiltrasjon av vannet, kan medføre skade på bygninger og infrastruktur og utgjøre fare for liv og helse. Det er denne problemstillingen som er bakgrunnen og utgangspunktet for utvalgets arbeid. Utfordringene man står overfor er nærmere beskrevet og utdypet i kapittel 3 og 4 i denne utredningen.

Av Meld. St. 33 (2012–2013) og NOU 2010: 10 fremgår det flere overordnede prinsipper og føringer for arbeidet med klimatilpasning i Norge. Utvalget har tatt utgangspunkt i disse prinsippene og føringene, og lagt disse til grunn for sitt arbeid.

Fra Meld. St. 33 (2012–2013) s. 35 vil utvalget særlig fremheve følgende:

- Tilpassingsbehov skal oppdateres i tilknytning til hovedrapportene fra FN's klimapanel.
- Høye alternativer for nasjonale klimaframskrivinger skal benyttes når konsekvensene av klimaendringer skal vurderes.
- Kunnskapsgrunnlaget for tilpassing til klimaendringen styrkes gjennom mer aktiv overvåking av klimaendringene.

Fra stortingsmeldingen fremheves også:

- Et grunnleggende prinsipp er at ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer (s. 35).
- Alle i samfunnet har et ansvar for klimatilpasning; den enkelte, husholdninger, private foretak og myndigheter (s. 35).
- Klimatilpasning må bli en integrert del av ulike aktørers arbeid, og det er viktig at alle har et felles kunnskapsgrunnlag å forholde seg til (s. 36).
- Vurderinger av klimaendringer bør inngå i beslutningsgrunnlaget ved investeringer og samfunnsplanlegging (s. 36).
- Forsikringsnæringen har et potensial for å skape insentiver for klimatilpasning gjennom å stille krav til forsikringstakere, herunder næringslivsaktører, om å ta forebyggende grep for å redusere skadevirkninger klimaendringene innebærer (s. 29).

Det er i NOU 2010: 10 også gitt en del konkrete anbefalinger, hvorav utvalget særlig vil fremheve følgende:

- Forvaltning av naturmiljøet må legges til grunn en økosystembasert tilnærming (s. 16).
- Klimatilpasning må integreres i den ordinære samfunnsplanleggingen. Ansvar for klimatilpasning på et gitt område bør ligge hos ansvarlig styringsmakt på dette området. For områder der ansvaret ikke er klart definert og plassert i forvaltningen i dag, bør det legges til de institusjonene som har de beste faglige og organisatoriske forutsetningene for å ta på seg dette (s. 16).
- Hensynet til klimaendringer må styrkes i plan-systemet (s. 17).
- Økt usikkerhet som følge av klimaendringer må håndteres og tas høyde for i planprosesser (s. 17).
- Kunnskap må styrkes gjennom kartlegging, overvåking og forskning (s. 17).
- Kompetansen om klimaendringer i forvaltningen må heves (s. 17).
- Tilpasningsunderskuddet må dekkes opp (s. 17).
- Koordineringen må styrkes i klimatilpasningsarbeidet (s. 18).
- Ved ny utbygging og regulering bør det legges til rette for at mest mulig av overvannet renner utenom ledningsnett, og at plan- og bygningsloven endres slik at det blir mulig å kreve tiltak for overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse (s. 112).

2.5 Utvalgets arbeid

Utvalget hadde sitt første møte 4. juni 2014. Utvalget har gjennomført i alt 19 utvalgsmøter; 13 møter med én dags varighet og seks møter med to dagers varighet. I tillegg har utvalget vært på studietur til København og Malmö.

Utvalget ble tidlig i arbeidet enig om de viktigste temaene som utvalget skulle gå gjennom. For å sikre god involvering, struktur og fremdrift i utvalgsarbeidet, har utvalget organisert seg i arbeidsgrupper som har arbeidet parallelt med ulike temaer og problemstillinger gjennom store deler av utvalgsperioden. Alle utkast til kapitler i utvalgets utredning er deretter blitt gjennomgått og diskutert i flere runder på utvalgsmøtene.

Til utvalgets egne møter har det også vært invitert en rekke eksperter og aktører for å komme med innspill og svare på spørsmål fra utvalgets medlemmer. Det gjelder Hans Olav Hygen og Eirik Førland fra Meteorologisk institutt (MET), Jon Arne Engan og Oddvar Lindholm fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Magnar Sekse fra Bergen kommune,

Gunnar Mosevoll fra Skien kommune, Cecilie Bråthen og Webjørn Finsland fra Oslo kommune, Johan Steffensen fra Drammen kommune, Birgitte G. Johannesen fra Trondheim kommune, Kari Mørk og Harald Moseby fra Finans Norge, Einar Jensen fra Kartverket og Eriika Melkas fra Ministry of Agriculture and Forestry i Finland.

Utvalgets innhenting av informasjonsmateriale og innspill har foregått på flere måter. Utvalget har bl.a. innhentet seks eksterne utredninger:

- Rambøll Norge AS, Oslo (2015). Risikoakseptkriterier for overvannsflo og dimensjonerende nedbør.
- COWI, Oslo (2015). Avrenningsfaktorer.
- BDO, Oslo (2015). Vurdering av finansieringsmodeller for overvann.
- COWI rapport utarbeidet i samarbeid med MET, NVE, NMBU, Oslo (2014). Metoder for beregning av klimafaktorer for fremtidig nedbørintensitet.
- Vista Analyse rapport utarbeidet i samarbeid med COWI, Oslo (2015b). Kostnader og nytte ved overvannstiltak.
- COWI, Oslo (2015). Overvannsarbeid i utlandet.

Utredningene ble publisert for å åpne for mulige innspill til utvalget i en tidlig fase.

Utvalget har også gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge hvordan kommunene håndterer overvann i dag. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 222 kommuner, hvorav 108 kommuner responderte. Blant kommunene som besvarte undersøkelsen var det representanter for både små, mellomstore og store kommuner i Norge.

I tillegg har utvalgets sekretariat innhentet informasjon fra og avholdt en rekke møter med representanter fra kommuner og statlige etater, forskningsinstitusjoner med mer, herunder:

- Møte med Oslo kommune 18. juni 2014, 25. mars 2015 og 11. juni 2015.
- Arbeidsmøte med Rambøll, NVE, Miljødirektoratet og NMBU om urbanhydrologi og sikkerhet mot skade 17. mars 2015.
- Møte med NVE, DSB og Miljødirektoratet 14. april 2015.
- Møte med Statens vegvesen 15. april 2015
- Møte med planavdelingen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 22. juni 2015.
- Møte med direktoratet for byggkvalitet (DiBK) 26. august 2015.
- Arbeidsmøte med Vegforum for byer og tettsteder, Bærum kommune, COWI, ViaNova, Veg-

vesenet og Miljødirektoratet om regulering av drift og vedlikehold av sandfang 11. september 2015.

- Konsultasjon med Kristin Magnussen og Annegrete Bruvoll fra Vista Analyse.
- Konsultasjon med Frank Olstad fra BDO AS.
- Bistand fra landskapsarkitekt Hanna Haukøya Storemyr, Bymiljøetaten, Oslo kommune.

I tillegg har følgende personer fra Miljødirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat bidratt med notater med innspill: Anna-Sara Magnusson, Guro Børnes Ringlund, Ingrid Aarre Daae, Maria Malene Kvalevåg, Ellen Landa og Christin Oftebro Baum fra Miljødirektoratet, samt Bente Ågren Høegh og Hege Hisdal fra Norges vassdrags- og energidirektorat.

Kapittel 3 Bakgrunn

Klimatilpasningsutvalget påpeker i NOU 2010: 10 at et endret klima med mer totalnedbør og mer intens nedbør vil øke utfordringene med håndtering av overvann. Ekstrem og kraftig nedbør, og i enkelte tilfeller vanlig nedbør, samt brå snøsmelting i områder med tette flater, kan skape store overvannsmengder og fare for omfattende skader på bygninger, infrastruktur og anlegg.

3.1 Klima i endring

Tiltak for å redusere skadevirkningene etter episoder med kraftig nedbør må planlegges ut fra hvilke nedbørmengder som er påregnelige. Klimaet er i endring, og i dette avsnittet beskrives hvilke nedbørmengder vi kan regne med og må ta hensyn til.

Framtidige klimaendringer vil også påvirke havnivåstigningen og kan føre til at stormflo og bølger når lenger inn på land enn tidligere. Også slike forhold må tas i betraktning, når man skal finne løsninger for trygg avledning av overvann.

Teksten i dette kapitlet er basert på rapporten «Klima i Norge 2100» (Hanssen-Bauer mfl., 2015).

3.1.1 Innledning om klimaendringene

Klima er gjennomsnittlig vær over en lengre tidsperiode, som for eksempel 30 år. Både vær og klima påvirker store deler av samfunnet, og er noe de aller fleste av oss forholder oss til i hverdagen. Klimaet i Norge er relativt mildt sammenlignet med andre steder på samme breddegrad på grunn av at atlantehavstrømmen og lavtrykk bringer med seg varme fra sør, og fuktig luft med nedbør.

Målinger viser at temperaturen globalt har økt med 0,85 °C fra 1880 til 2012 (IPCC, 2013). Oppvarmingen skjer raskere nå enn det noen gang tidligere er blitt observert. Siden 1951 har den globale oppvarmingen vært på ca. 0,12 °C per tiår. FNs klimapanel konkluderer med at det er ekstremt sannsynlig (95–100 prosent) at klimag-

assutslippene fra menneskelig aktivitet er hovedårsaken til temperaturendringene fra 1951 og fram til i dag. Framtidens utslipp av klimagasser vil i stor grad avgjøre hvor mye Jorden varmes opp i det 21. århundret.

Klimaet i Norge er også i endring. Det har vært en betydelig økning i temperaturen i Norge det siste århundret. Trenden siden 1900 viser mange likhetstrekk med globaltemperaturen. Temperaturen har steget med ca. 1 °C siden 1900, og mesteparten av denne økningen har skjedd etter 1970. Ved slutten av dette århundret er det beregnet at temperaturen i Norge vil ha steget med mellom 3 til 6 °C forutsatt at klimagassutslippene fortsatt øker.

Beregningene viser også at nedbøren vil øke i framtiden i Norge.



Figur 3.1 Nedbørssoner i Norge

Kilde: Hanssen-Bauer mfl. (2015).

Boks 3.1 Ord og uttrykk om nedbør

Ett-døgns nedbørverdi

Ett-døgns nedbørverdi er nedbørmengde i millimeter (mm) i løpet av 24 timer. Ved Meteorologisk institutts manuelle stasjoner måles nedbør én gang i døgnet, ca. kl. 08, mens det ved automatiske stasjoner måles nedbør én gang i timen eller hyppigere. For automatiske nedbørmålere kan det dermed beregnes ett-døgns nedbørverdi for vilkårlige 24 timer, og disse verdiene vil oftest være høyere enn ett-døgns verdien målt mellom kl. 08–08.

Gjentaksintervall

Gjentaksintervall (også kalt returperiode) er et mål for hvor ofte en verdi i gjennomsnitt kan forventes å overskrides i løpet av en lang tidsperiode. Nedbørmengden for et gitt gjentaksintervall vil variere fra sted til sted avhengig av de lokale nedbørforhold.

En hendelse med gjentaksintervall på 200 år, opptrer i gjennomsnitt én gang i løpet av en 200 års periode og har (i et stabilt klima) hvert år samme sannsynlighet for å inntreffe, 1/200, dvs. 0,5 prosent. To 200-års hendelser kan skje med kort tids mellomrom, men over en lang tidsperiode vil hendelsen opptre i gjennomsnitt hvert 200 år.

5-årsnedbør

5-års nedbør er nedbørverdi som i gjennomsnitt overskrides én gang i løpet av en fem års periode, dvs. verdi som har et gjentaksintervall på 5 år.

0,5-persentilen

0,5-persentilen er hendelser som i løpet av et gitt tidsrom overskrides i 0,5 prosent av tilfellene. For ett-døgns nedbør vil dette si verdi som forekommer 1–2 ganger i løpet av ett år.

Referanseperiode

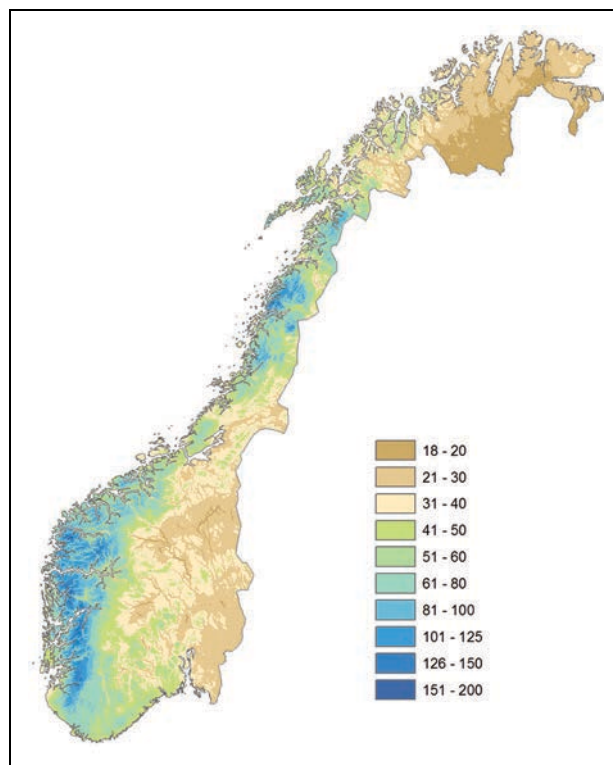
Klimaet på et sted beskrives vanligvis ved hjelp av middelverdier og variasjonene rundt disse i løpet av en referanseperiode. Innen klimatologi brukes referanseperioder som dekker flere tiår, ofte 30 år. I rapporten «Klima i Norge 2100» (Hanssen-Bauer mfl., 2015) er perioden 1971–2000 brukt som referanseperiode.

3.1.2 Middelnedbør og ekstremnedbør i Norge i dag

Vær og klima varierer innad i det langstrakte landet vårt, både geografisk og gjennom sesongene. Figur 3.1 viser hvordan Norge er delt inn i 13 ulike nedbørsoner. Innen hver sone har den historiske langtidsutviklingen av nedbør vært noenlunde den samme. Fjellkjeder i Sør-Norge bidrar til et værskille hvor vestavindene forårsaker kraftig regn på Vestlandet, mens Østlandet stort sett er tørrere. I Nord-Norge er regionene delt mellom det fuktige klimaet langs kysten og det tørrere klimaet på vidda i innlandet og i Øst-Finnmark. Innen de ulike regionene kan endringen i nedbør bli forskjellig.

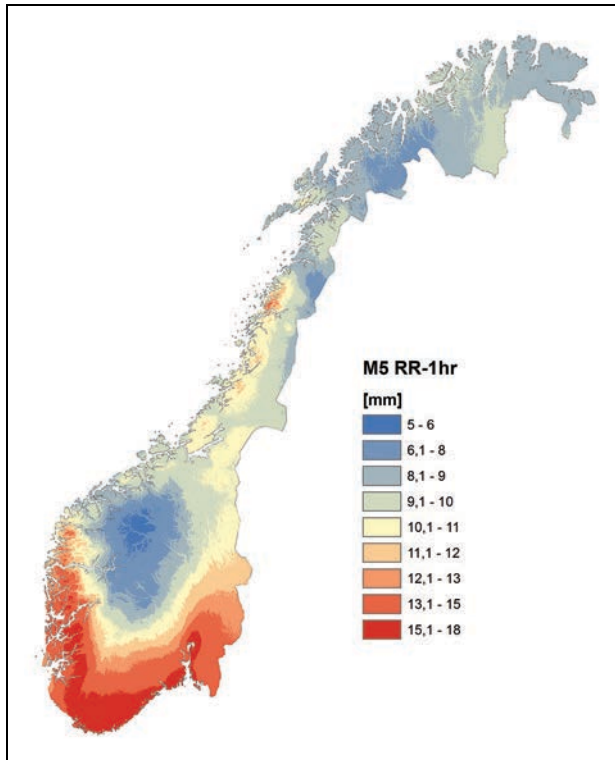
Middelnedbør

Middelnedbøren (gjennomsnittlig årlig nedbørmengde (mm/år)) i Norge har økt med om lag 18 prosent siden 1900, og den kraftigste økningen har vært etter 1980. Middelnedbøren i de ulike landsdelene har økt mest i Østfold og på Sør-Vestlandet. Langtidsutviklingen av middelnedbøren tyder på at økningen er størst om våren og høsten, og minst om sommeren.



Figur 3.2 Kraftig nedbør. Ett-døgns-nedbør (mm/dag) som overstiges i 0,5 prosent av tilfellene over perioden 1971–2000

Kilde: Hanssen-Bauer mfl. (2015).



Figur 3.3 1-times nedbør (mm/time) med 5 års gjentaksintervall

Kilde: Førland mfl. (2015).

Ekstremnedbør

Figur 3.2 viser geografisk fordeling av kraftig nedbør i Norge i referanseperioden 1971 til 2000. Langs store deler av norskekysten har det i 0,5 prosent av nedbørtilfellene mellom 1971 og 2000 kommet over 100 millimeter nedbør på ett døgn. Verdiene for kraftig nedbør er høyest for Sørvest-Norge og på Helgelandskysten.

Kraftige nedbørhendelser kan også forekomme i løpet av noen få timer. Dette skjer på veldig lokal skala. Observasjonsnettverket for målinger av slike hendelser er begrenset.

I hovedtrekk er det Østlandet som har de største nedbørverdiene med varigheter fra ett minutt til én time, Sørlandet har de største med varighet i 1 til 6 timer, mens Vestlandet dominerer for varigheter fra 12 timer og oppover. Også i andre landsdeler kan det forekomme ekstremt kraftig byge-nedbør.

For å beskrive nedbørintensitet med veldig kort varighet («korttidsnedbør») trengs spesielle nedbørmålere, såkalte pluviometre. I Norge brukes det både «vippe-pluviometre» basert på vippe-skåler (oppløsning 0,1 til 0,2 mm) eller «vektpluviometre» som måler vekt av akkumulert nedbør. Tidsoppløsningen i Meteorologisk institutts vippe-

og vektpluviometre er nå henholdsvis 1 og 10 minutter.

Figur 3.3 viser hvordan nedbørmengdene for 1 times nedbør med 5 års gjentaksintervall (se boks 3.1) varierer i Norge. Kartet er basert på et begrenset stasjonsgrunnlag. I hovedtrekk er det området rundt Oslofjorden, på Sørlandet og enkelte deler av Vestlandet som har de største 1-times nedbørverdiene med gjentaksintervall på 5 år.

Detaljert statistikk for nedbørhendelser av varighet fra ett minutt til ett døgn for ett målepunkt brukes til å utarbeide dette stedets Intensitet-Varighet-Frekvens (IVF). IVF-statistikken beskrives mer inngående i kapittel 7.2.2. Basert på historiske observasjonsdata fra det samme målepunktet beregnes 2 til 200 års gjentaksintervall som kan benyttes som dimensjonerende nedbørverdier. IVF-statistikk for norske målestasjoner er fritt tilgjengelige på www.eklima.no.

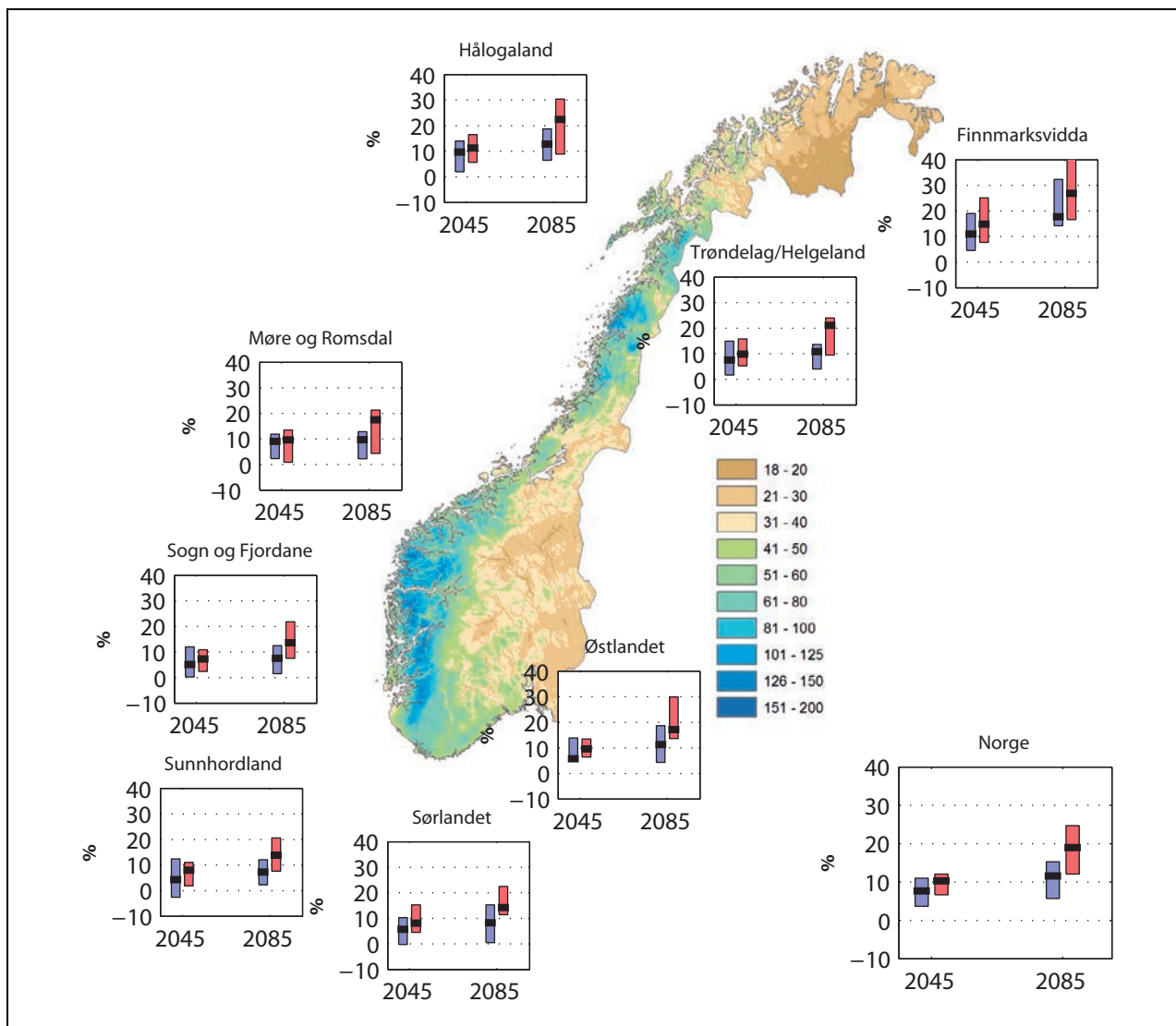
3.1.3 Middelnedbør og ekstremnedbør i Norge fram mot 2100

For å beregne hvordan menneskelige aktiviteter vil virke inn på klimaet framover, må det gjøres antakelser om hvordan de menneskeskapte utslippene vil utvikle seg, såkalte utslippsscenarioer. De regionale framskrivningene av klimavariablene i Norge fram mot 2100 er basert på:

1) ulike utslippsscenarioer for menneskeskapte utslipp av klimagasser og partikler; 2) ulike globale modellberegninger av klimasystemets respons; og 3) ulike metoder for å nedskalere disse beregningene til mindre regioner, enten ved bruk av regionale klimamodeller eller statistisk nedskalering.

Manglende kjennskap til framtidige utslipp av klimagasser og partikler, kombinert med forenklinger i klimamodellene, gjør klimaframskrivninger usikre. Selv om nøyaktig kvantifisering av forventede temperatur- og nedbørendringer ikke er mulig, gir klimamodellene likevel et signal om hva slags endringer vi kan forvente i Norge i det 21. århundret.

Klimaframskrivningene for Norge som presenteres videre i dette kapitlet, bygger på resultater fra globale klimamodeller (IPCC, 2013; Hanssen-Bauer mfl., 2015). På grunn av begrenset datakapasitet er imidlertid de globale modellene oftest for grove til at resultatene kan benyttes direkte til å vurdere mulige regionale og lokale konsekvenser av endringene. Det er derfor nødvendig å «nedskalere» modellresultatene. I Hanssen-Bauer mfl. (2015) gis framskrivninger av temperaturen



Figur 3.4 Framskrivning av kraftig nedbør

Norgeskartet viser verdien (mm) for 1-døgns kraftig nedbør i perioden 1971–2000, mens boksene viser relativ forandring (prosent) i nedbørintensitet på dager med kraftig nedbør i 1971–2000 til periodene 2031–2060 («2045») og 2071–2100 («2085») for ulike regioner for middels (blå) og høyt (rød) utslippsscenario. Figuren viser bare utvalgte nedbørsoner.

Kilde: Data for alle 13 nedbørsonene er gitt i Hanssen-Bauer mfl. (2015).

for både «lave», «middels» og «høye» globale utslipp, mens nedbørfremskrivningene er basert på «middels og «høye» utslipp. Forventede endringer for 2031–2060 og 2071–2100 i forhold til 1971–2000 er beskrevet.

Middelnedbør

For et høyt utslippsscenario vil middelnedbøren i Norge øke ved midten av dette århundret med om lag 9 prosent (spenn: 4 til 12 prosent) sammenlignet med referanseperioden 1971–2000. Mot slutten av dette århundret har middelnedbøren økt med omlag 18 prosent (spenn: 7 til 23 prosent).

Endringer i middelnedbøren for midten og slutten av dette århundret er også beregnet for samtlige nedbørregioner i Klima i Norge 2100. Årsnedbøren er forventet å øke overalt.

Ekstremnedbør

Kraftig døgnsnedbør er her definert som ettdøgnsnedbør (mm/døgn) som ble overskredet i 0,5 prosent av dagene i referanseperioden 1971–2000. Dette tilsvarer i gjennomsnitt ca. 2 ganger per år. Hvor mye nedbør dette tilsvarer, varierte fra under 20 mm/døgn på Finnmarksvidda og i indre dalstrøk på Østlandet til over 150 mm/døgn i de

mest nedbørrike områdene på Vestlandet (se bakgrunnskartet i figur 3.4).

På lands- og årsbasis viser framskrivningene for antall slike dager en økning på 89 prosent (spenn: 66 til 132 prosent) i slutten av dette århundret ved et høyt utslippsscenario. Det største utslaget sees om vinteren, men det er generelt en økning i forekomsten av slike dager i alle regioner og for alle årstider. På samme måte som antall dager med kraftig nedbør øker, stiger også nedbørintensiteten når ekstreme hendelser inntreffer. Figur 3.4 viser at for Norge er det på årsbasis beregnet en økning i nedbørintensitet ved kraftig nedbør på 19 prosent (spenn: 12 til 25 prosent) mot slutten av dette århundret. Økningen sees i alle årstider og i alle regioner, med noe større verdier om sommeren. Figur 3.4 viser også at størst prosentvis økning i nedbørintensitet på dager med kraftig nedbør vil inntreffe i Nord-Norge. Men kystnære strøk, og spesielt Vestlandet, vil fortsatt være områdene med høyest nedbørintensitet.

Det er intens nedbør i løpet av noen få timer (korttidsnedbør) som forårsaker de fleste skadene i tettbygde strøk. Foreløpige analyser beskrevet i Hanssen-Bauer mfl. (2015) tyder på at økningen i intens nedbør for kortere varigheter enn ett døgn kan bli større. Det er anslått at 3-timersnedbør med 5 års gjentaksintervall vil øke nær 30 prosent i gjennomsnitt for Norge ved slutten av dette århundret, gitt et høyt utslippsscenario. Resultatene tyder på at økningen kan bli enda større for høyere gjentaksintervall.

3.1.4 Flom i vassdrag

Endringer både i temperatur og nedbør vil påvirke flomforholdene i norske vassdrag. Stadig flere elver i flere regioner, særlig langs kysten og på Vestlandet og i Nordland, vil bli dominert av regnflommer. I mange vassdrag i disse regionene kan flomvannføringen ved dagens 200-årsflom øke med mer enn 20 prosent i løpet av de neste 100 år, i noen vassdrag med mer enn 40 prosent (Hanssen-Bauer mfl., 2015). Snøsmelteflommene vil komme tidligere og kan forsvinne helt i mindre, kystnære vassdrag etter hvert som temperaturen øker. I Finnmark, og noen store vassdrag på Østlandet, vil reduksjon i nedbørfeltets totale snømagasin og en tidligere vårflom føre til en reduksjon av de største flommene.

For alle små vassdrag i hele landet som reagerer raskt på kraftig korttidsnedbør, må en regne med minst 20 prosent økt flomvannføring i løpet av de neste 50 til 100 år.

3.1.5 Havnivåstigning og stormflo

Stormflo er høye vannstander i sjø på grunn av værrets virkning. Sterk pålandsvind, og vind fra sørvest langs store deler av norskekysten, vil presse vannmassene inn mot land. I tillegg bidrar lavt lufttrykk til økt havnivå, fordi lufttrykket mot overflaten reduseres. Under spesielle værforhold kan kombinasjonene springflo (når månen og solen er på linje i forhold til jorden som resulterer i en ekstra høy flo) og stormflo gi svært høye vannstander. Områder som ligger lavt og nær havet vil bli mer utsatt for oversvømmelser ved stormflo i framtiden på grunn av den forventede havnivåstigningen.

Rapporten «Sea level change for Norway» (Simpson mfl., 2015) beskriver framtidig havnivåstigning i Norge, og hvordan dette vil påvirke stormflonivåene for alle norske kyst- og fjordkommuner i dette århundret. I løpet av det 21. århundret kan havnivået langs norskekysten stige med ca. 55 cm (spenn: 20 til 80 cm) på Sørlandet og Vestlandet. I Nord-Norge kan havnivået komme til å stige med 30 til 40 cm (spenn: 10 til 80) og omlag 15 til 30 cm (spenn -10 til 60 cm) innerst i Oslo- og Trondheimsfjorden.

3.2 Overvannsutfordringer i byer og tettsteder

Overvann er overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann. I tillegg til nedbørmengde og -intensitet, vil topografi og overflatestrukturen påvirke hvordan nedbøren renner av fra overflaten. Fortetting i byer og tettsteder påvirker overflatens permeabilitet og beskaffenhet slik at avrenningen skjer hurtigere. Intens nedbør og fortetting er derfor to drivere som hver for seg bidrar til økt avrenning og som til sammen kan øke avrenningen betydelig. Dette har spesielt stor samfunnsøkonomisk betydning i byer og tettsteder, der det er store konsentrasjoner av materielle verdier som kan ta skade av ukontrollert avrenning.

3.2.1 Mer nedbør som følge av klimaendringer

Kapittel 3.1.3 beskriver hvordan middelnedbøren og ekstremnedbøren vil endre seg og øke i både mengde og intensitet i flere regioner. Den forventede klimautviklingen viser at sannsynligheten for en bestemt hendelse vil øke mer enn nedbørintensiteten. Dersom de kortvarige, intense nedbørepisodene øker med 30 prosent i 2100, viser eksempelvis IVF-kurven for Oslo i figur 7.5 at det som i

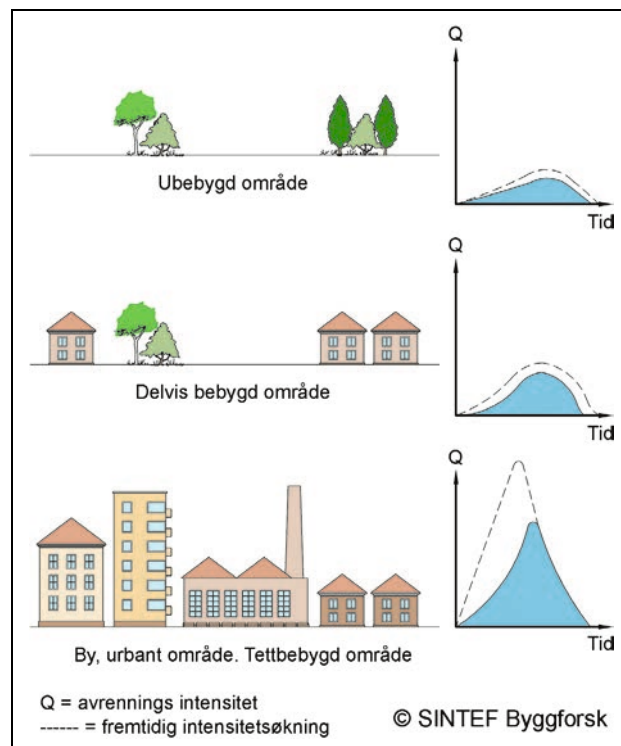
dag er en 50-årshendelse blir en 10-årshendelse i år 2100. Sannsynligheten/frekvensen for samme intensitet/varighet har altså blitt femdoblet.

3.2.2 Mer avrenning som følge av byutvikling

Overvann som renner av fra tette flater som tak, asfalterte gater og gårds- og parkeringsplasser, renner hurtigere og i større mengder enn overvann som renner av fra gjennomtrengelig grunn i naturlig terreng, parker og hager. Dette gir større vannmengder på kortere tid sammenlignet med avrenning fra naturlig terreng.

Byutvikling er en faktor som påvirker avrenning fra overflaten i tettsteder. En studie gjennomført i Leipzig fra 1870 til 2003 viste at 75 prosent av nedbøren endte som overvann i områder av byen som hadde blitt nesten fullstendig forseglet (NINA, 2015, s. 52). Resultatene fra studien viste at fordampningen ble redusert og overvannsmengdene økte med økende andel tette flater.

Figur 3.5 illustrerer at konsekvensene av hurtig og stor avrenning som følge av nedbørepisoder er størst i byer og tettsteder med stor andel av tette flater. Disse byene og tettstedene har samtidig størst skadepotensial for byggverk og infrastruktur.



Figur 3.5 Overvann i bebygde og ubebygde områder

Figuren viser urbanisering og avrenning av overvann etter nedbør.

Illustrasjon: Byggforskserien 311.015, SINTEF Byggforsk.

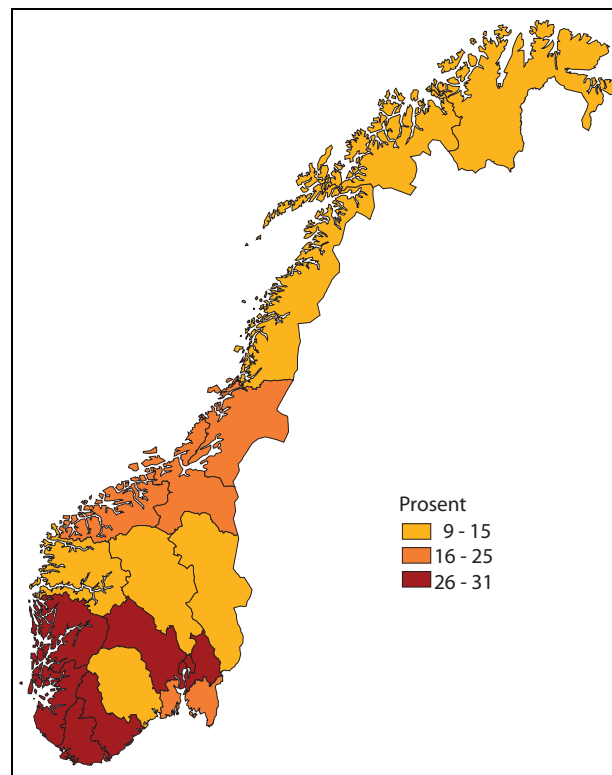
3.2.3 Befolkningsvekst og fortetningspolitikk

Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan folketallet i Norge vil utvikle seg. Statistisk Sentralbyrå (SSB) har derfor utviklet tre forskjellige alternativer. I henhold til SSBs mellomalternativ (MMMM) vil befolkningen øke i alle fylker innen 2040. Som vist i figur 3.6, antar SSB at befolkningsveksten i prosent blir høyest rundt Oslo og på Sør- og Vestlandet. Fylkene Akershus, Oslo og Rogaland får den høyeste veksten, mens den blir lavest i Sogn og Fjordane.

Hele 18 av de 20 kommunene som får høyest prosentvis folketallsvekst i SSB's mellomalternativ, er kommuner med relativt kort avstand til en storby.

Befolkningsveksten påvirker behovet for by- og tettstedsutvikling. Befolkningsveksten setter blant annet ofte press på grønnstrukturen i byer og tettsteder. I Oslo har andelen ubebygde areal i perioden 1994 til 2006 falt med 15,5 prosent som følge av befolkningsøkningen (Vista Analyse, 2015a, s. 18). Statistikken viser generelt at omkring 20 prosent av grønnstrukturen i norske byer og tettsteder ble bygd ned i perioden 1999 til 2009 (Vista Analyse, 2015a, s. 17).

Fortetting av byer og tettsteder har vært en del av norsk arealpolitikk siden begynnelsen av



Figur 3.6 Befolkningsvekst i fylkene. Prosentvis endring fra 2014 til 2040

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

1990-tallet. I St.meld. nr. 31 (1992–93) om regional planlegging og arealpolitikk ble det erkjent at fortetting kan føre til forringelse eller tap av bynatur og grønne lunger. Et tilleggsmål for bypolitikken ble da å sikre såkalt flerfunksjonell grønnstruktur som ivaretar behovet for rekreasjon, biologisk mangfold, samt håndtering av flom og overvann (Ødegård mfl., 2013).

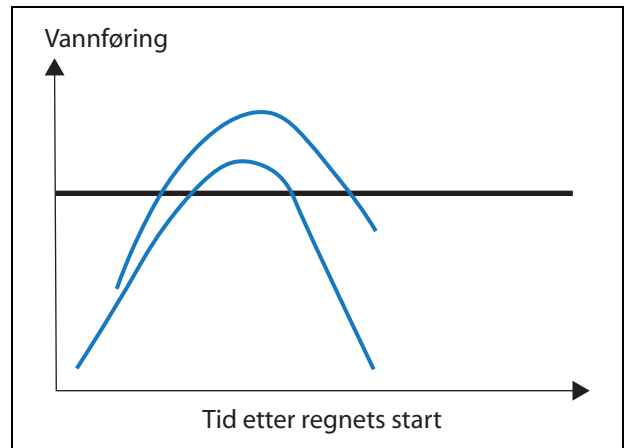
Regjeringen har utgitt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2). De statlige planretningslinjene erstatter de tidligere rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven 1985 § 85, og skal konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen.

Hensikten med planretningslinjene er å oppnå samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen og bidra til mer effektive planprosesser. Planretningslinjene sier at utbyggingsmønster og transportsystem bør legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I det ligger også et ønske om å redusere det samlede transportbehovet. Det fremgår av retningslinjene (punkt 4.3) at det bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Retningslinjen sier videre at potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk, og at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter.

En utfordring med en slik byutvikling er at større arealer med tette flater forsterker overvannsutfordringene. Punkt 4.7 i planretningslinjen fanger opp problemstillingen, og sier at planleggingen også skal ta hensyn til overordnet grønnstruktur og forsvarlig overvannshåndtering. De statlige planretningslinjene setter derfor store krav til overvannstiltak, når både punkt 4.3 og 4.7 i planretningslinjen skal etterkommes.

3.2.4 Flere overløpsutslipp og oversvømmelser

I byer og tettsteder med begrensede muligheter for naturlig infiltrasjon, har det vært vanlig å lede overvannet til ledninger og transportere vannet under bakken direkte til en resipient, eventuelt via et renseanlegg. Ledningene kan være felles for spillvann og overvann, eller separate overvannsledninger. Klimatilpassningsutvalget (NOU 2010: 10) påpeker at kombinasjonen av befolk-



Figur 3.7 Prinsippskisse for overløp ved økt regninntensitet. Den horisontale streken markerer når overløpet trer i funksjon

Kilde: Lindholm mfl. (2007).

ningsvekst, fortetting, økt totalnedbør og mer intens nedbør gjør at kapasiteten i det eksisterende ledningsnett ikke alltid er tilstrekkelig til å samle opp og avlede alt overvannet.

Ledningsnett er innrettet med overløp som trer i kraft når tilførselen av overvann overstiger ledningens kapasitet. Økt regnvarighet og økt regninntensitet, begge eller hver for seg, gir ofte progressiv økning i overløpsutslipp fra ledninger (Lindholm mfl., 2007). Dette er illustrert i figur 3.7. Den horisontale streken markerer når overløpet trer i funksjon. Når overløpet først har trådt i funksjon, vil en liten økning i vannføringen øke overløpet betydelig.

Når havnivået stiger, kan mottrykket i ledninger i kystområder øke, slik at den hydrauliske gradienten som driver vannet ut av ledningene blir redusert. Konsekvensen kan bli økte overløpsutslipp, flere oppstuvninger i ledningssystemene og tilbakeslag der vannstrømmen reverseres. Havnivåstigning og økende stormflonivåer kan gjøre at overhøyden mellom ledning og laveste sluk ikke lenger er tilstrekkelig til å hindre oversvømmelse. Det samme kan gjelde som følge av økte flomstørrelser i vassdrag. Dette kan medføre hyppigere oversvømmelser på steder som opprinnelig ble bygget i henhold til gjeldende bestemmelser, og ikke tidligere har vært utsatt for slike hendelser.

3.3 Skadevirkninger som følge av overvann

Utvalget har fått bistand fra Vista Analyse AS til å beregne skadevirkninger og skadestnader grun-

net overvann, og fremstillingen nedenfor bygger i hovedsak på dette materialet (Vista Analyse, 2015b).

Tabell 3.1 viser de viktigste potensielle skadevirkningene som følge av overvann.. Det er skilt mellom direkte og indirekte skade. Hva som er relevant i det enkelte tilfellet avhenger av hvilken bebyggelse eller infrastruktur som er eksponert, og de lokale forhold ellers.

3.3.1 Direkte skade på bygninger

Vista Analyse har, på grunnlag av data fra VASK, funnet at de største tettstedene generelt sett ikke fremstår som mer utsatt for overvannsskader enn et nasjonalt gjennomsnitt.

Boks 3.2 VASK - Vannskadestatistikk

Finans Norge har statistikk over antall hendelser som medfører forsikringssaker og oversikt over forsikringsutbetalinger i forbindelse med vanninntrenging i bygninger (VASK). Dette er en viktig kilde til informasjon om de direkte skadestnadene overvannshendelser påfører private aktører i samfunnet.

VASK er basert på et kodesystem som brukes når skader innrapporteres. Alle skader kodes på tre nivåer:

- Nivå 1: Installasjon; som gir en grov plassering for skaden.
- Nivå 2: Kilde; som gir en nærmere beskrivelse av skadestedet eller selve skaden.
- Nivå 3: Årsak; som beskriver forhold som har medvirket til at skaden har skjedd.

VASK er ikke i utgangspunktet utarbeidet for å dokumentere overvannsskader, men de kodene som synes å fange opp overvannsskader best, er benyttet her. Det som er inkludert i statistikken, er skader som i VASK er kodet til å skyldes «vanninntrenging utenfra gjennom grunn» eller «vanninntrenging utenfra over grunn» (nivå 1). Disse kodene omfatter henholdsvis:

- Vanninntrenging gjennom de delene av bygget som er under terrenget, dvs. gjennom grunnmur under bakkenivå. Omfatter også inntrenging fra avløpsrør for overflatevann, avløpsrør fra taknedløp og drenerør; og
- Vanninntrenging gjennom de delene av bygget som har en ytterside mot friluft over terrenget, dvs. gjennom yttertak og yttervegger. Omfatter også inntrenging fra takrenner, utvendig og innvendig taknedløp.

Kilden til skade er «nedbør, smeltevann, grunnvann» (nivå 2). Alle medvirkende årsaksforhold på nivå 3 er tatt med.

Statistikken går tilbake til juli 2007. Finans Norge vurderer at kvaliteten på datagrunnlaget er tilstrekkelig god til å vise et korrekt bilde av skadeutviklingen (Finans Norge, 2015).

Erstatningsbegrepet som benyttes i VASK er anslått erstatning. Med anslått erstatning menes betalte erstatninger pluss erstatningsavsetninger for de skader som er inntruffet i den tidsperioden statistikken omfatter. Erstatningsbeløpet som angis inkluderer ikke egenandelen. Antall skader er de som er meldt til forsikringsselskapet uansett om de kommer til utbetaling eller ikke.

Dataleveransen til VASK omfatter ikke alle skadeforsikringsselskapene som er medlem av Finans Norge. For private forsikringer er markedsandelen for dem som leverer statistikk til VASK anslagsvis rundt 85 prosent. For kommunale bygg antas markedsandelen å være rundt 50 prosent på landsbasis, men med store geografiske forskjeller. For eksempel har forsikringsselskapet KLP mange kommunale bygninger i porteføljen og leverer data til VASK, mens Oslo kommunes bygg (som er forsikret i eget forsikringsselskap som ikke er medlem i Finans Norge) ikke inngår i VASK-statistikken. Staten er selvassurandør, og statlige bygg inngår derfor heller ikke.

VASK-statistikken inkluderer forsikring av bygninger (både private boliger og næringsbygg), samt innbo og løsøre. Statistikken omfatter bare *fysiske skader* og ikke avbruddskostnader, som ellers er viktige erstatningsposter i næring. Kjøretøy, personer eller annet som måtte skades av en vannskade, er heller ikke med i tallene fra VASK. Hus og hjem, leiligheter og hytter defineres som privatmarkedet, mens landbruk, butikker, kontor, huseier/blokk og industri/næringsbygg for øvrig, defineres som næring.

Tabell 3.1 Potensielle skadevirkninger som følge av overvann

Skadevirkning	Kommentar
DIREKTE SKADER	
Direkte skader på bygninger	Hus og andre eiendommer kan få vannskader på selve bygningen.
Direkte skader på inventar, kjøretøy etc. i bygninger	I tillegg til selve bygningen, kan inventar, maskiner, kjøretøy etc. utsettes for vannskader.
Direkte skader på infrastruktur-anlegg som veier (inkludert gang- og sykkelveier) og jernbane; vann- og avløpssystem; strømforsyning; telefon- og datakabler o.l.	En rekke infrastruktur-anlegg kan få direkte skade som medfører kostnader, som utgifter til gjenanskaffelse, istandsetting eller økt vedlikehold.
Erosjonsskader på trafikkarealer og fritids- og rekreasjonsområder	Arealer kan få direkte skade som medfører kostnader til istandsetting, eller økt vedlikehold.
Tap av kulturskatter	Bygninger eller inventar som får vannskader.
INDIREKTE SKADER	
Tap av produksjon og omsetning i næringslivet	Næringsliv, herunder bedrifter og butikker, kan tape produksjon og miste omsetning som følge av vannskader på lokaler eller lagre.
Kostnader til trafikkomlegging og forsinkelser	Overvann kan medføre stengte veier, bane etc. og gi redusert fremkommelighet. Trafikkforstyrrelser medfører forsinkelsestid for nyttetraffic, tog, busser, privatbilister, fotgjengere og syklistene.
Tap, ulemper og skader ved at strømforsyning, telefon- og datakabler ødelegges/må stenges av	Overvann kan medføre at private og næringsliv får avstengt strøm eller mister tele-/dataforbindelser i kortere eller lenger tid.
Forurensningsskader som følge av overvannshendelser	Overvann kan føre til forurensende utslipp fra avløpsanlegg som ikke virker/ikke kan håndtere store nok vannmengder, skadede kjemikalietanker og oljetanker, og avrenning fra industriområder og veier.
Tidskostnader til administrasjon og opprydding i etterkant av overvannshendelser	Overvannshendelser medfører ofte behov for opprydding og administrasjon i etterkant, både i privat og offentlig virksomhet.
Negative helseeffekter som følge av overvannshendelser	Kontakt med flomvann eller vannforsyning som infiseres med spillvann som følge av overvannshendelser kan gi sykdom, som igjen kan medføre kostnader forbundet med sykedager, medisinsk behandling og andre velferdseffekter (f.eks. redusert velbefinnende etc.). Frykt for overvannsskader kan utgjøre en psykisk belastning.

Kilde: Basert på tabell 1.2 i Vista Analyse (2015b).

Tabell 3.2 Erstatningsutbetalinger knyttet til vanninntrenging utenfra justert med konsumprisindeks (KPI) til 2014-verdier

År	Antall skadetilfeller	Erstatning (millioner kroner)
2008	10 537	411
2009	8 657	313
2010	16 117	625
2011	20 855	826
2012	12 279	484
2013	18 332	780
2014	18 827	750
Sum	105 605	4 189

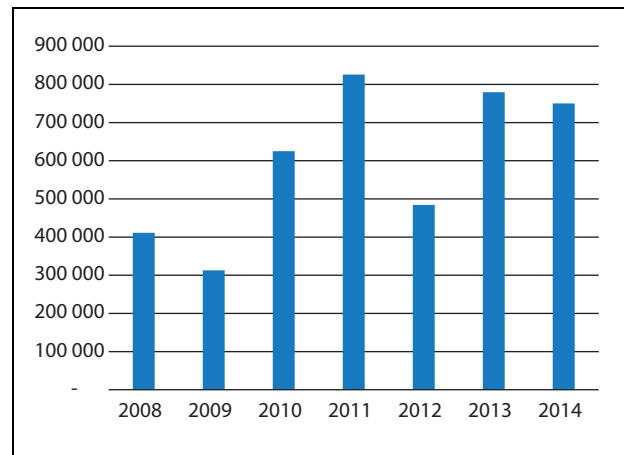
Kilde: Finans Norge (VASK – Vannskadestatistikk).

Tabell 3.2 viser antall skader og årlige utbetalinger til vanninntrenging utenfra i perioden 2008 til 2014. Antall skader i perioden var 105 605 og det totale erstatningsbeløp var ca. 4,2 milliarder kroner (KPI-justert til 2014-verdier). Det gir en gjennomsnittlig erstatning på ca. 600 millioner kroner per år og ca. 40 000 kroner per skadetilfelle. I tillegg kommer egenandeler. Ifølge Finans Norge kan egenandelen i snitt settes til ca. 4 500 kroner (den vanligste egenandelen er 4 000 for private forsikringer og noe høyere for næring).

Figur 3.8 viser skadebeløp for perioden 2008 til 2014, justert med konsumprisindeks til 2014-verdier. Dette summerer seg til ca. 42 milliarder kroner (ekskludert egenandel).

Skadene i privatmarkedet utgjør 85 prosent av antallet skader og 67 prosent av totalt skadebeløp. Det skyldes at gjennomsnittlig skadebeløp for næring er betydelig høyere (40 prosent) enn for privatmarkedet (Vista Analyse, 2015b).

Finans Norge har statistikk over forsikringsutbetalinger i forbindelse med vanninntrenging bygninger. Se boks 3.2 om VASK - vannskadestatistikk. Dersom en rangerer tettstedene etter skadebeløp per innbygger, ser man at det er store variasjoner fra Haugesund på topp med 2 361 kroner til Askøy med 269 kroner. Groven (2015) har blant annet undersøkt kommunenes



Figur 3.8 Forsikringsutbetalinger (VASK) for vanninntrenging utenfra 2008–2014 (KPI-justert til 2014 verdier)

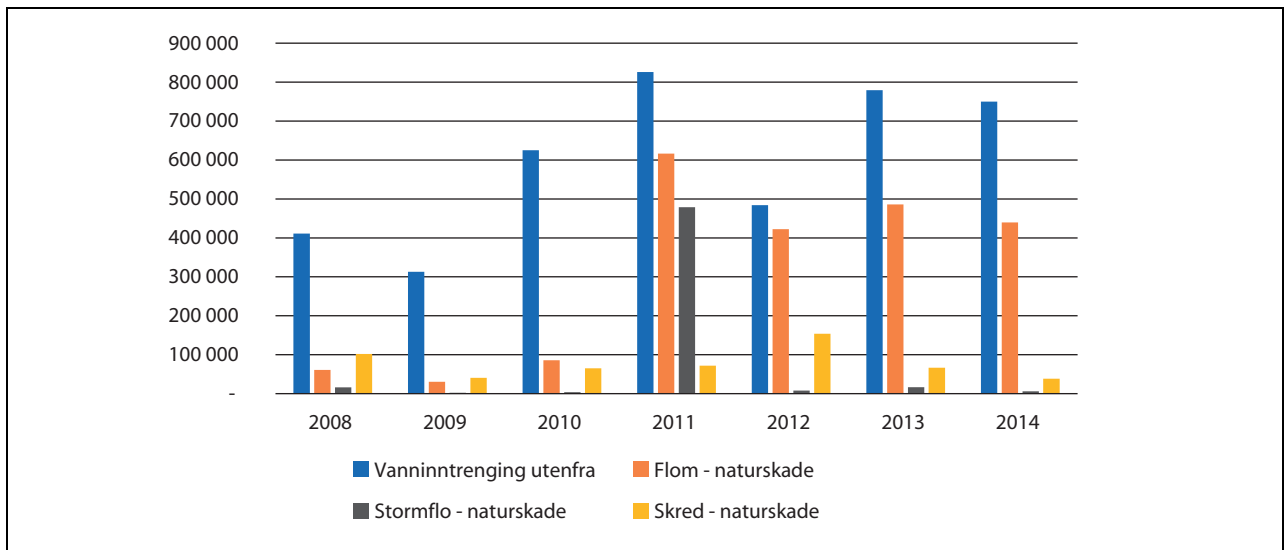
Kilde: Finans Norge (VASK – Vannskadestatistikk).

egen oppfatning av sårbarhet for overvannsskader, og fant at det var samvariasjon mellom oppfatning av sårbarhet og andel tette flater i største tettsted i kommunen. Denne samvariasjonen var sterkere enn med folketallet i kommunen.

Vannskadestatistikken i VASK inkluderer foruten vanninntrenging utenfra, tilbakeslagsskader fra avløp samt rørbruddskader, herunder grunnet frost. En typisk skade knyttet til inntrengning av vann eller kloakk i bolig eller næringsbygg ligger på mellom 50 000 til 150 000 kroner. Men skadene kan også bli adskillig dyrere avhengig av innredningen i kjelleren og følgeskader som behov for midlertidig utflytting, fuktangrep, lukt etc.

Erfaringen fra hendelser viser at det kan være et sammensatt årsaksbilde, der overvann og vann fra flom i vassdrag bokstavelig talt flyter over i hverandre. Dersom hovedårsaken til skadene faller inn under det som anses som erstatningsbetingende flom etter naturskadeforsikringsloven, vil antall skader og utbetalinger ligge under en tilsvarende oversikt kalt NASK (NASK – naturskadestatistikk; Finans Norge).

I figur 3.9 er skade knyttet til vanninntrenging utenfra sammenholdt med skade fra ulike typer naturskade. Figuren viser at skader etter vanninntrenging utenfra for tiden utgjør en større skadebelastning enn naturskadesakene. Se kapittel 20.2.1 om overvann i naturskadeforsikring.



Figur 3.9 Erstatning etter vanninntrenging utenfra sammenliknet med naturskadeerstatning (1000 kroner, KPI-justert)

Kilde: Finans Norge, utarbeidet på oppdrag av utvalget.

3.3.2 Indirekte skader som følge av skader på bygninger og driftsavbrudd

De rent bygningstekniske kostnadene ved overvann kan i prinsippet beregnes, og VASK utgjør et viktig datagrunnlag for slike kostnader. Kostnader knyttet til redusert tilgjengelighet, avbrudd for virksomheter som er i byggene eller redusert virksomhet mens bygget tømmes, tørkes og repareres, finnes det liten oversikt over. Avbruddskostnader og tapte driftsinntekter som følge av redusert tilgjengelighet grunnet vann som trenger inn i bygninger, og/eller på andre måter gjør et bygg mindre tilgjengelig for en kortere eller lenger periode, representerer et velferdstap. I mange tilfeller vil en virksomhet være forsikret mot avbruddskostnader også, slik at deler av inntektstapet erstattes gjennom forsikringsutbetalinger, men denne type kostnader er ikke inkludert i VASK, og er heller ikke kartlagt i Vista analyses rapport. Hvilke skader og tilhørende kostnader som oppstår vil naturligvis være helt avhengig av overvannshendelsens forløp og konsekvenser, og hvilken virksomhet som er i bygningen som rammes.

Dersom det er næringsvirksomhet i bygningen, oppstår kostnader i form av inntektstap som følge av eventuell stenging eller redusert åpningstid. En butikk som rammes av vanninntrenging, vil kunne få kostnader i form av arbeidstid knyttet til opprydding, vasking o.l., kostnader knyttet til leie av midlertidige lokaler, eventuelle skader på salgsvarer mv.

Også offentlig virksomhet, som offentlige kontorer, og sykehus og andre bygninger med viktige samfunnsoppgaver, kan rammes av overvann. Se et eksempel i kapittel 3.3.8 for Sørlandet sykehus.

Slike avbrudd kan føre til redusert eller «utsatt» produksjon i det offentlige: Det må brukes tid på administrasjon under hendelsen og i oppryddingsfasen, og tid til opprydding i stedet for annen offentlig tjenesteproduksjon. Dette kan i sin tur føre til reduserte tilbud og/eller dårligere tjenester for befolkningen med tilhørende velferdseffekter.

Vista Analyse (2015b) skriver i sin rapport at de ikke har grunnlag for å anslå kostnadene ved virksomhetsavbrudd som følge av overvannhendelser, og en del av disse kostnadene kan være vanskelige både å kvantifisere og verdsette. Særlig gjelder dette virksomhetsavbrudd i det offentlige, hvor det ofte er vanskelig å fastslå hvor mye arbeidstid som egentlig går med til administrasjon og opprydding, og hva som er verdien av de tjenestene som fortrenses eller utsettes. Det kan også være vanskelig å måle velferdseffektene for de som får redusert tjenestetilbud som følge av hendelsen.

3.3.3 Skader i transportsektoren

Transportsektorens bidrag til verdiskapning og velferd vil bero på kvaliteten og tilgjengeligheten av infrastrukturen, målt i framkommelighet, sikkerhet, miljø og universell utforming. Kvaliteten og tilgjengeligheten påvirker transporttid og kost-

nader for næringslivet, markedsadgangen til bedrifter og regioner, og kan også påvirke behovet for lager og produksjonsmetoder. Videre påvirkes avstandskostnader og reisetid for befolkning og næringsliv, og den enkeltes velferd.

Overvannshendelser kan ramme transportsektoren med både direkte og indirekte skader, på samme måte som overvannshendelser kan ramme bygninger.

Direkte skadevirkninger

De direkte skadene på transportsektoren fremkommer som skader på infrastruktur som veier (inkludert gang- og sykkelveier), jernbane og flyplasser. Overvann kan medføre at veier, bane mv. glir ut, eller får andre skader som medfører kostnader til gjenoppbygging og utbedring. I andre tilfeller er de direkte skadene knyttet til vedlikeholds- og driftskostnader som følge av overvannshendelser.

En rapport fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KS, viser at vedlikeholdsetterslepet på det offentlige veinettet er betydelig. I 2015 ble det beregnet at om lag 46 prosent av det kommunale veinettet hadde et utbedringsbehov. Det er estimert at det vil koste 33 milliarder kroner å oppgradere det kommunale veinettet til en akseptabel standard (KS, 2015).

Det kan være vanskelig å fastslå overvannets bidrag til økte driftskostnader.

Indirekte skadevirkninger

Mange av hendelsene som har direkte skader og skadekostnader, har også mer indirekte virkninger i form av redusert fremkommelighet, omkjøringer eller forsinkelser. Dette gir et nyttetap (velferdstap) for alle brukere av vei og bane. Det kan gi tapte inntekter for transportøren (dersom tog, tunnelbane, trikk og buss må innstille), og det gir tapt nytte for privatbilister, buss- og togpassasjerer, fotgjengere, syklistene mv. Kostnadene vil variere avhengig av skadens og hendelsens forløp.

I noen tilfeller kan veier og jernbane bli helt stengt, slik at det ikke er mulig å komme seg dit man skal for kortere eller lenger tid. Ofte medfører overvannshendelser at det er redusert fremkommelighet, slik at man bruker lenger tid på å komme seg fra A til B. Tiden man må bruke i kø eller på omkjøring, kunne vært brukt til arbeid eller fritid. Merk at kostnader og tap som følge av

slik bruk av tiden ikke regnskapsføres. Man har selvsagt et visst grunnlag for å gjøre beregninger ut fra loggføringer som viser hvor ofte veier, jernbane og flyplasser er stengt som følge av overvann, men det er ikke gjort slike beregninger. Det er imidlertid regnet på spesielle hendelser som flom. Disse tallene og erfaringene er relevante, men ikke direkte overførbare til hendelser som følge av overvann. Det som er klart, er at særlig for veier med stor trafikk, kan selv relativt korte stopp, eller omkjøringer som fører til forsinkelser, medføre store kostnader for trafikantene.

3.3.4 Skader på infrastruktur for vann og avløp

Kvalitet og forsyningssikkerhet på drikkevannet og en hygienisk, miljømessig riktig håndtering av avløpsvann, er av avgjørende betydning for velferden i et samfunn.

De direkte skadevirkningene består i at vann- og avløpsanlegg kan bli ødelagt og må repareres. De indirekte skadene er knyttet til følgeskader som følge av at samfunnet er helt avhengig av rent drikkevann og hygienisk håndtering av avløpsvannet. Dårlig tilstand på anleggene kan svekke anleggenes funksjon slik at skadevirkninger kan oppstå allerede ved normal nedbør og avrenning. Norsk Vann (2013) har et kostnadsoverslag for å fornye fellesledninger for overvann og spillvann innen 2030 på 16 milliarder kroner.

Direkte skadevirkninger

Det foreligger ingen tall for eventuelle direkte skadekostnader på vann- og avløpsanlegg som bare følger av overvannshendelser. Mest utsatt for skader er nok avløpsledningene, særlig når de blir satt under trykk ved tilførsler av store mengder overvann. Hvis avløpsledningen sprekker eller det oppstår forskyvninger, kan forurenset vann fra avløpsledningen trenge inn gjennom skjøter eller andre lekkasjepunkter i vannledningene dersom vannledningen ligger i samme grøft og har undertrykk. Avløpsrensaneanleggene vil være mer utsatte enn vannverkene, fordi de ofte ligger lavere i nedbørfeltet og nærmere vassdraget, i tillegg til at de får tilført mye overvann. For vannverkene vil større tilførsel av overvann først og fremst påvirke kvaliteten på vannet i vannkildene, og kunne øke behovet for vannbehandling, for eksempel på grunn av økt innhold av partikler/humus og mikroorganismer i vannet.

Indirekte skadevirkninger

Ved skader på vann- og avløpsanlegg tilkommer ofte indirekte kostnader forbundet med gravearbeider når skadene utbedres. Det kan igjen medføre stenging av gater og omlegging av trafikk. Det oppstår dermed tilsvarende kostnader knyttet til redusert fremkommelighet som beskrevet i kapittel 3.3.3 om transport. Butikker og annen virksomhet som befinner seg i stengte gater/gateavsnitt kan dessuten få redusert sine inntekter.

Økt tilførsel av forurenset vann vil dessuten kunne påvirke kvaliteten på lokale vannressurser, for eksempel slik at badevannskvaliteten forringes eller man må øke innsatsen for å tilfredsstille kvalitetsmålene i vannforskriften samt de nasjonale målene for vann og helse.

3.3.5 Skade på annen infrastruktur

Overvann kan også medføre skader på annen infrastruktur som strømkabler, transformatorstasjoner, telefon- og datakabler mv. I hvilken grad dette skjer og i hvilket omfang avhenger av overvannshendelsene, men også av de tilpasninger som gjøres i ulike sektorer. Skadene vil kunne ha både direkte og indirekte virkninger.

3.3.6 Skader på naturmangfold

Bekke- og elveløp vil bli betydelig påvirket av økte nedbørmengder (NINA, 2015, s. 35). Hyppigere og kraftigere nedbørperioder vil føre til økt erosjon og massetransport av sand, grus og stein i elvene. Elvebunnen blir mer ustabil, noe som gjør at vannplanter og andre organismer får større problemer med å etablere seg. Nedslamming av leveområder for bunnlevende organismer vil kunne være et problem i periodene med redusert vannføring. Samlet sett må det forventes at dette reduserer vannets selvrensende effekt. Også gyte- og oppvekstområder for mange fiskearter, inkludert de viktigste sportsfiskeartene som ørret og harr, påvirkes negativt av økt partikkeltransport og nedslamming.

3.3.7 Helsevirkninger

Når overvann og spillvann transporteres i samme ledning, og når ledninger eller renseanlegg ikke greier å ta unna nok vann, vil vannet kunne komme opp i dagen på uønskede steder. I slike situasjoner kan man få tilbakeslag i ledningene, slik at spillvann trenger inn gjennom sluk i kjellere. I tillegg til å medføre bygningsskader og

å være svært utrylkelig, vil dette også kunne gi helseskader. Dette kan skje gjennom kontaktsmitte under arbeidet med å fjerne vannet, eller via luft man puster inn. Dersom det ikke gjøres skikkelig rent kan vekst av sopp gi sykdom via luften over lenger tid.

Overløp til vassdrag eller sjøområder vil resultere i at store mengder bakterier og parasitter tilføres resipienten, og medføre helsefare for alle som kommer i berøring med vannet. Særlig uheldig og utrylkelig er det hvis spillvann kommer ut i områder som benyttes til bading.

Det er også fare for helseskader dersom økt avrenning og erosjon gir økte tilførsler av partikler og forurensning til råvannskilden, og dersom avløpsvann kommer inn i drikkevannsledninger. Siden både vann- og avløpsnett i mange områder har lekkasjer, kan det skje dersom det blir trykkfall i vannforsyningsledninger på steder med lekkasje.

I noen tilfeller kan dette føre til et utbrudd, dvs. at mange blir syke, og kreve medisinsk behandling av forskjellig art. I andre tilfeller vil konsekvensene for den enkelte være så små at det ikke registreres av helsemyndighetene. Det vil imidlertid likevel kunne resultere i flere sykedøgn og fravær fra arbeidet. Omfanget av slikt fravær er vanskelig å angi.

Utvalget har ikke oversikt over hvor mange som rammes av slike hendelser, eller andre hendelser knyttet til overvann som kan ha betydning for liv og helse. Større episoder blir imidlertid registrert i det norske utbruddsovervåkningssystemet (Vesuv) der også smitekilden registreres.

Det er naturligvis grunnleggende for trygg og sikker overvannshåndtering at man skal unngå fare for liv og helse. Utvalget har imidlertid ikke forsøkt på kvantifisering eller verdsetting av helsemessige konsekvenser av overvannshendelser.

3.3.8 Eksempler på skadevirkninger som følge av kraftig nedbør i Norge

Som det framgår foran finnes begrenset med statistikk som viser hva overvannshendelser koster samfunnet. Skadevirkningene som følge av overvann er i karakter sammenlignbare med skadevirkningene fra flom i vassdrag. Det er derfor relevant å se hen til hendelser med kjente skadekostnader som følge av både flom og overvann. Utvalget har derfor valgt å presentere noen eksempler som illustrerer skadeomfanget, og hvor det finnes tall for samfunnets direkte og indirekte kostnader.

Ekstremværet Frida i Nedre Eiker august 2012

Ekstremværet Frida ga kraftig nedbør fra Agder til Buskerud 6. til 7. august 2012. I løpet av få timer om kvelden 6. august 2012 falt det anslagsvis 70 til 100 mm nedbør i en smal sone gjennom Vestfold og Buskerud.

Den kraftigste nedbøren traff i en svært smal sone og ble derfor ikke fanget opp av Meteorologisk institutt sine målestasjoner. Bioforsk sin stasjon i Hokksund registrerte 97,4 mm i løpet av 24 timer, derav kom 51,8 mm i løpet av to timer mellom kl. 21 og 23. Denne observasjonen har sannsynligvis et gjentaksintervall på 100 år (NVE, 2012). Uoffisielle målinger fra kommunens værstasjon på renseanlegget i Mjøndalen viste så mye som 144 mm i løpet av flommen (Nedre Eiker Kommune, 2013).

Nedre Eiker kommune ble hardt rammet. Overvannsflom og stor vannføring førte til at vassdragene flere steder gikk over sine bredder og

forårsaket stor skade på hus, veier og jernbane. Mange av bekkene i Nedre Eiker har blitt lagt i rør og kulverter. Foran inntakene til bekkene var det plassert rister som fort gikk tette under ekstremværet. Mange hus ble fylt av vann som følge av bekker som gikk over sine bredder og/eller fra tilbakeslag på avløpsnettet. I tillegg ble de store nedbørsmengdene varslet seint, hvilket førte til store utfordringer for kommunen.

Tabell 3.3 viser skadeomfang fra ekstremværet Frida. Tallene er basert på faktiske kostnader i 2013 og estimerer for pågående og kommende arbeider (Nedre Eiker Kommune, 2013). Det har ikke blitt skilt på skader forårsaket av vann fra vassdrag, og overvann.

Sørlandet sykehus november 2014

For å illustrere hvordan en overvannshendelse kan ramme viktige samfunnsoppgaver i offentlig sektor, vil utvalget gi et eksempel fra flommen



Figur 3.10 Bildet viser skader fra oversvømmelse i Goserveien, Nedre Eiker

Foto. Øyvind Brechan Johnsen/Vannfagansvarlig, Nedre Eiker Kommune.

Tabell 3.3 Skadeomfang fra ekstremværet Frida, Nedre Eiker

Skader på kommunal vei, vann og avløp	Ca. 20 millioner kroner: 17,5 innen selvkostområdet vann og avløp og 2,5 utenfor selvkostområdet knyttet til kommunale veier, bekker og overflatevann. Skade på kommunens eierandel av skogsbilveier, stier og løyper er beregnet til ca. 1 million kroner.
Skader på kommunale eiendommer	Ca. 25 millioner kroner.
Merkostnader for kommunen til gjenoppbygning	Ca. 12 millioner kroner.
Gjenanskaffelser av tapt inventar og utstyr (kommunalt)	Ca. 7 millioner kroner.
Skade på privat eiendom	Totalt antall anmeldte skader fra ekstremværet Frida i Nedre Eiker var i 2013 oppe i 1024, med et samlet utbetalt og gjenstående beløp på ca. 242 millioner kroner. I tillegg kommer utbetalinger fra Statens Naturskadefond.

Kilde: Rapport om Nedre Eiker kommunes håndtering av flommen Frida 6.-7. august 2012 (Nedre Eiker Kommune, 2013).

som rammet Sørlandets sykehus i Kristiansand 24. november 2014. Oversvømmelsene oppstod ved et tilfelle med store nedbørmengder på kort tid. Figur 3.11 og 3.12 viser et bilde fra sykehuset denne dagen, samt resultat fra en analyse utført av Geodata AS i etterkant. Analysen viser vannets veier i terrenget og lavpunkter i terrenget når kulvert oppstrøms sykehuset går tett (slik det gjorde den aktuelle dagen).

Vanninntrengningen ble oppdaget rundt kl. 19.30 søndag kveld, og store deler av kjelleretasjen ble i løpet av kort tid fylt med vann. Vannet ødela strømforsyningen til røntgenavdelingen og gjorde skader i serverrommet til medisinsk utstyr, som de to CT-ene og en MR ved sykehuset. Bygningsskadene er beregnet til 26 millioner kroner. Som følge av ødeleggelsene ble alle operasjoner mandagen etter avlyst. Sykehuset hadde også redusert drift/kapasitet en periode etterpå. Sykehuset måtte avlyse 131 operasjoner, og 100 pasienter fikk kansellert sin time ved Radiologisk avdeling. Videre måtte blant annet akuttavdelingen ved sykehuset stenges, og flere pasienter omdirigeres til Arendal sykehus. En «risikofødsel» som skulle til Kristiansand gikk til fødeavdelingen i Flekkefjord.

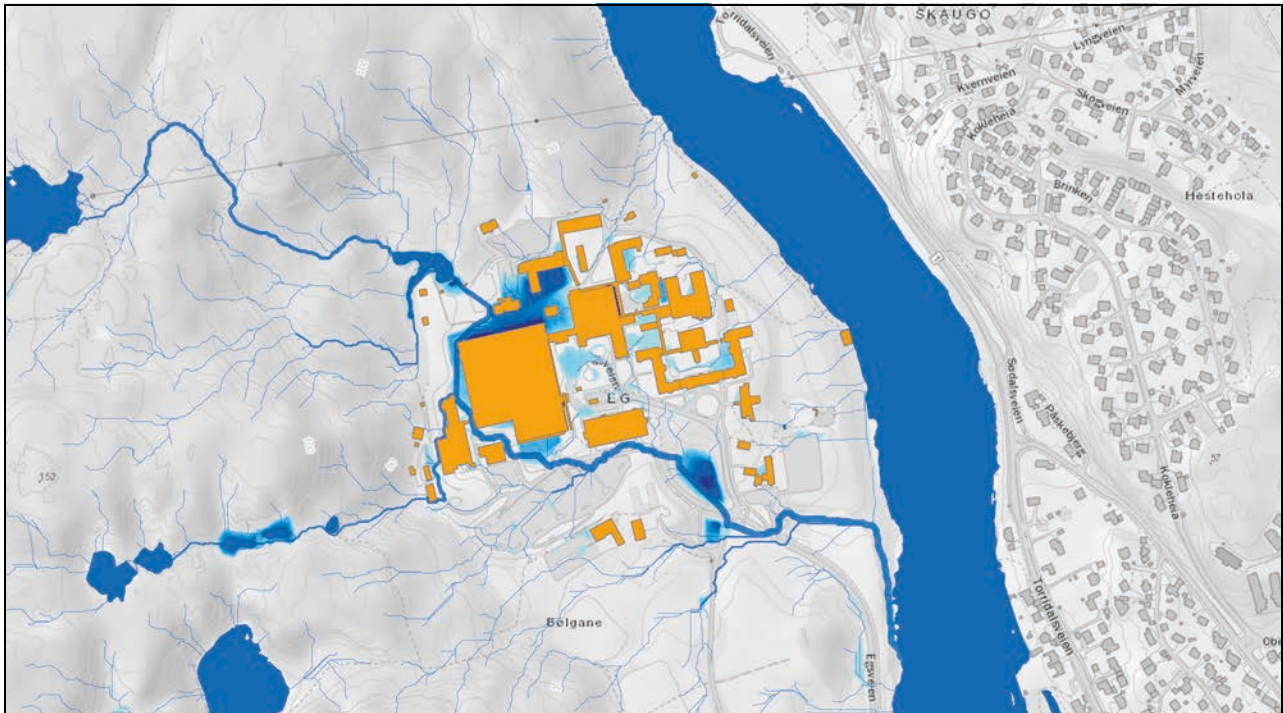
Direkte kontra indirekte kostnader

Som en illustrasjon på hvilken betydning indirekte kostnader kan ha, har utvalget hentet tall fra en analyse av samfunnsøkonomiske kostna-



Figur 3.11 Korridor på Sørlandet sykehus under flommen november 2014

Foto: Sørlandet sykehus/Geir Thore Berge.



Figur 3.12 Kartet viser avrenningslinjer og lavpunkt for området rundt sykehuset i Kristiansand

Kilde: Geodata AS/Tore Jensen.

der som er gjort knyttet til en konkret flomhendelse i vassdrag, nærmere bestemt flommen i Gudbrandsdalen i mai 2013 (Siedler, 2015). Som tabell 3.4 viser, kan de indirekte kostnadene utgjøre mer enn de direkte kostnadene; her 176 millioner kroner i direkte kostnader til gjenoppbygging og 204 millioner kroner i indirekte kostnader. I tillegg ser vi i tabell 3.5 fordelingen av kostnader mellom transportsektoren, forsikringsutbetalinger og kostnader i kommunal sektor (foreløpig). Tabellen viser i hovedsak direkte kostnader, med unntak for jernbanesektoren der indirekte kostnader også er inkludert.

3.3.9 Skadevirkninger og vurdering av samfunnskostnader

De mest konkrete tallene man har er for forsikringsutbetalinger for direkte skader på bygninger (fra VASK). Den gjennomsnittlige erstatningsutbetalingen for perioden 2008 til 2014 var som nevnt i kapittel 3.3.1 ca. 600 millioner kroner per år, og det gjennomsnittlige erstatningsbeløpet var 40 000 kroner for gjennomsnittlig ca. 15 000 skadetilfeller per år. Når man inkluderer egenandelen, innebærer det at skadekostnadene er ca. 670 millioner kroner per år. I tillegg må det tas hensyn til at skadedataene fra VASK ikke dekker hele forsikringsmarkedet. En forsiktig korreksjon inne-

bærer å ta hensyn til at markedsandelen i privatmarkedet er 85 prosent, jf. kapittel 3.3.1. Det innebærer at forsikringsutbetalingene kan anslås til ca. 800 millioner kroner per år.

I tillegg til disse skadene på bygninger som er forsikret, kommer direkte skader på bygg som ikke er forsikret (for eksempel en del kommunale og alle statlige bygg) og infrastrukturprosjekter som veier, jernbane, vann- og avløpsanlegg, osv. For disse skadene har man imidlertid ikke oversikt over samlede skader og skadekostnader, bare rapporter fra enkeltepisoder å bygge på.

I tillegg til de direkte skadekostnadene nevnt over, kommer indirekte kostnader som forsinkelseskader ved overvann på veier og bane, tap av fortjeneste for næringsdrivende, erosjon av jord, mulige helsevirkninger osv.

For å få en pekepinn om størrelsesorden av kostnader nevnt i de to avsnittene over, benyttes eksempler gjengitt i kapittel 3.3.8. Nedre Eiker kommune gjennomgikk kostnadene etter ekstremværet Frida, der (meldte) forsikringskader utgjorde ca. 242 millioner kroner. Beregnede kostnader til kommunale veier, vann og avløp, kommunale eiendommer, merkostnader ved gjenoppbygging og tapt inventar og utstyr utgjorde totalt 64 millioner kroner, eller 26 prosent av meldte forsikringskader. Denne prosenten vil naturligvis variere med ulike overvannshendelser,

Tabell 3.4 Samfunnskostnader etter brudd på jernbanen i Gudbrandsdalen som følge av flom i mai 2013. Indirekte kostnader fordelt på ulike aktører.

Beskrivelse	Beløp (mill. 2013-kroner)
DIREKTE KOSTNADER	
Gjenoppbyggingskostnader – Jernbaneverket (2013)	97
Gjenoppbyggingskostnader – Jernbaneverket (2014)	79
Sum direkte kostnader	176
INDIREKTE KOSTNADER	
Bortfall konsumentoverskudd – ikke gjennomførte reiser (kun 2013)	11,2
Reduksjon konsumentoverskudd – økt GK for togpassasjerer (2013)	57,3
Reduksjon konsumentoverskudd – økt GK for togpassasjerer (2014)	55,4
Økte operatørkostnader – persontog (buss for tog) (2013)	9
Økte operatørkostnader – persontog (buss for tog) (2014)	10,2
Reduksjon konsumentoverskudd – godskunder (2013)	8,9
Reduksjon konsumentoverskudd – godskunder (2014)	8,8
Økte operatørkostnader – godsoperatører (trailer for tog) (2013)	19,9
Økte operatørkostnader – godsoperatører (trailer for tog) (2014)	19,8
Økte administrasjon- og personalkostnader (2013)	1,7
Økte administrasjon- og personalkostnader (2014)	1,7
Samfunnet for øvrig – merkostnader (CO ₂ - ekvivalenter og lokal luftforurensning) (2013)	>0,4
Samfunnet for øvrig – merkostnader (CO ₂ - ekvivalenter og lokal luftforurensning) (2014)	>0,4
Sum indirekte kostnader	>204,7
Sum total	>380,7

Kilde: Tabellen er basert på tallmateriale fra Siedler (2015).

og ikke minst stedet der den skjer og hvilke bygninger, anlegg og infrastruktur som finnes der. Men som en illustrasjon kan man legge til en tilsvarende andel på forsikringsskadekostnadene for å anslå de samlede direkte skadekostnadene. På landsbasis skulle det da tilsvare totale direkte skadekostnader på ca. 1 milliard kroner per år. I tillegg kommer skader på statlig infrastruktur, og skader på privat eiendom eller infrastruktur som ikke er forsikret.

Basert på et annet eksempel fra flom i Gudbrandsdalen, viser tabell 3.5 sammenholdt med tabell 3.4 i kapittel 3.3.8 at andelen forsikringsskade av total direkte skadekostnad var ca. 45 prosent. Hvis man legger denne andelen til grunn, får man

at totale direkte kostnader for overvannsskader er i størrelsesorden 1.8 milliarder kroner per år.

For et anslag på indirekte versus direkte kostnader benyttes eksemplet fra jernbane i Gudbrandsdalen (jf. tabell 3.4 i kapittel 3.3.8). Der fremkommer at de indirekte kostnadene er omtrent like store som de direkte kostnadene. Legger en denne erfaringen til grunn, må de direkte skadekostnadene dobles for å komme fram til totale skadekostnader. I andre sammenhenger er det sagt at de indirekte kostnadene kan være høyere enn de direkte, men det er sjelden anslått hvor mye. Det er derfor lagt til grunn at de indirekte skadekostnadene er omtrent like store som de direkte. Med disse røffe antagelsene kan totale skadekostnader anslås til i

Tabell 3.5 Samfunnskostnader som følge av flom i mai 2013, fordelt på sektorer

Post	Beskrivelse	Beløp (mill. 2013-kroner)
1	Samfunnsøkonomiske kostnader jernbanesektoren	>380,7
2	Samfunnsøkonomiske kostnader veisektoren (for tiden kun gjenoppbyggingskostnader)	>165,0
3	Utbetalinger forsikringsselskaper	410,0
4	Samfunnsøkonomiske kostnader kommuner (kostnader som ikke ligger inne i post 1 til 3)	>136,7
5	Andre	
	Sum (foreløpig)	>1092,4

Kilde: Siedler (2015).

størrelsesordenen fra 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år på landsbasis.

Hvis man antar at de årlige skadekostnadene vil være like store de neste 40 årene, gir det en nåverdi av skadekostnader (verdien i dag av tilsvarende skadekostnader 40 år fremover, diskontert med 4 prosent rente) på ca. 30 til 60 milliarder kroner. Imidlertid er det kjent at dette er et lite realistisk scenario, som undervurderer kostnadene uten tiltak, fordi det er ventet økt hyppighet av overvannshendelser som gir skadekostnader fremover. Hvis man på bakgrunn av 30 prosent økning i korttidsnedbør og progressiv økning i overløp (kapittel 3.1.3 og 3.2.4), antar gradvis doubling av gjennomsnittlige skadekostnader de neste 40 årene (altså i en situasjon uten nye tiltak), vil nåverdien av skadekostnader øke til i størrelsesordenen fra 45 til 100 milliarder kroner.

3.4 Utvalgets vurderinger

Økte skader fra overvann skyldes mer nedbør som følge av klimaendringer, mer avrenning som følge av byutvikling og fortetting og nedbygging av grønnstruktur i tettsteder og byer. Den konkrete årsaken for overvannsskader er vanskelig å identifisere, siden overvann skyldes både naturlige forhold (mye nedbør, topografiske forhold), og kollektivt påførte skader (utslipp av klimagasser, mange små utbygginger). I noen tilfeller er skadene selvpåført (på egen eiendom), i andre til-

feller kan overvann betraktes som en klassisk negativ ekstern virkning, det vil si forårsaket av andre enn de som påføres skadevirkningene.

Selv om mange av skadevirkningene er kjente, er det vanskelig å anslå det totale skadeomfanget og summen av direkte og indirekte kostnader på nasjonalt nivå. Utvalget anslår at de totale skadekostnaden er i størrelsesordenen fra 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år på landsbasis.

Vi kan forvente flere episoder med kraftig nedbør og økt utbygging og fortetting i fremtiden. Både klimautviklingen og fortetting kan hver for seg øke intensiteten i overvannsavrenningen. Uten forebyggende tiltak må det forventes at skadekostnadene vil følge samme utvikling. På dagens mangelfulle grunnlag kan kostnadene forventes å øke til 45 til 100 milliarder kroner i løpet av de neste 40 årene. Etter utvalgets syn er det derfor behov for å klimatilpasse kommuneplaner, reguleringsplaner og overvannssystemer for å forebygge skadevirkninger som følge av overvann.

Som utvalgets utredning har vist, er det krevende å få tak i relevante skadedata for samfunnsøkonomiske analyser. Utvalget anbefaler at grunnlaget for slik analyser forbedres gjennom systematisk innsamling av data og tilgjengeliggjøring gjennom en nasjonal tjeneste, jf. kapittel 20.5.5. Tjenesten bør formidle relevante data fra forskjellige kilder, for eksempel kommune stat rapporteringen (KOSTRA), forsikringsskadedata og annen relevant informasjon.

Kapittel 4

Faktorer som kompliserer forvaltningen av overvann

En sentral del av utvalgets utredning knytter seg til spørsmålet om kommunene har tilstrekkelige virkemidler innenfor gjeldende regelverk til å løse de overvannsutfordringer som forventes. I tillegg har utvalget sett på en del faktorer som gjør bruken av virkemidlene unødvendig komplisert, og som derfor reduserer den tiltenkte effekten.

4.1 Flere myndigheter forvalter regelverket for overvann

Overvann berører mange sektorer og aktører, alt fra privatpersoner, kommunal og statlig virksomhet, utbyggere og næringsliv, til forsikringsselskaper.

Behovet for å samordne overvanns- og vassdragstiltak innenfor de enkelte nedbørfeltene, gjør at alle involverte må samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer, myndighets- og ansvarsområder. Planlegging og gjennomføring av tiltak må rettes mot både ny og eksisterende bebyggelse, infrastruktur og anlegg. Mangelen på samordnede mål og rammebetingelser gjør det vanskelig å bli enige om felles planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannstiltak.

Regjeringen fremhever i klimatilpasningsmeldingen (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 54) at reglene om overvann fremgår av flere ulike regelverk som bør ses i forhold til hverandre. I tillegg til at kommunene er gitt betydelig myndighet innenfor de ulike regelverkene, er forvaltningen av regelverket for overvann spredt på flere departementer og underliggende etater:

- Olje- og energidepartementet har ansvar for regelverk om utnytting av vannressursene, og det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av flomskader og skredulykker.
- Klima- og miljødepartementet har ansvar for klimakunnskap og for å beskytte miljøet mot forurensning og forvaltningen av regelverket knyttet til vann- og avløpsgebyrer.

Boks 4.1 Overvann i vann- og avløpssektoren og plansektoren

Sprikende nasjonale føringer for vann- og avløpssektoren, bygningsmyndigheten og planmyndigheten kan være en barriere for samarbeid om overvannshåndtering. Hovik mfl. (2014) studerte ulikheten mellom Vann- og avløpssektoren og plansektoren i fem casekommuner i Oslo-området. Deres konklusjon går mot den generelle oppfatningen om at klimatilpasning hovedsakelig er reaktiv og fagorientert, med lite tverrfaglig samarbeid. Funnene pekte i stedet i retning av proaktive fagfolk med god klimakunnskap, og som ønsket å komme i forkant av klimautviklingen.

Samtidig fant de at Vann- og avløpssektoren sjelden fikk gehør i plansektoren, som ikke var kommet like langt i å ta hensyn til klimakunnskap og klimatilpasning. En mulig forklaring er at plansektoren har vært gjennom store endringer de siste tiårene, ved at planarbeidet har beveget seg mer i retning av å drive tilrettelegging for private utbyggere, som også har overtatt mye av planarbeidet. Samtidig er plansektoren i kommunene mangslungen, og forvalter mange ulike interesser.

Kombinert med uklart kunnskapsgrunnlag og sprikende signaler fra sentrale myndigheter, har plansektoren vært preget av mer usikkerhet om hvordan klimaendringene kan håndteres enn hva som har vært tilfelle for Vann- og avløpssektoren. For Vann- og avløpssektoren har holdningen vært at klimatilpasning kan håndteres med dagens kunnskap. Forskerne understreket imidlertid at det er stor forskjell på store og små kommuner (Hovik mfl. 2014).

- Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for å beskytte helse.

Regelverket som departementene forvalter har i varierende grad betydning for hvordan man skal håndtere overvann, og er ikke tydelig på hvilke plikter det offentlige har. Reglene er gjerne konsentrert om prioriteringer innenfor hver enkelt sektor. Konsekvensen er at gjeldende regelverk fremstår som uoversiktlig og ufullstendig. Det kan i tillegg være utfordrende for regionale og lokale myndigheter å følge opp føringer fra departementer som ikke er samstemte.

Det er gitt en oversikt over de regler som på ulik måte har betydning for overvannshåndteringen i kapittel 8.1. Siden reglene fremgår av ulike regelverk, og myndighetsoppgavene ligger til ulike organer, stilles store krav til tverrsektorielt samarbeid på tvers av lover og forskrifter som de ulike forvaltningsorganene har ansvar for. Og i kommunesektoren gjelder dette også innenfor den enkelte kommune.

4.2 Få nasjonale føringer for overvannshåndtering

I klimatilpasningsmeldingen (Meld. St. 33 (2012–2013), ss. 52-53), legges et særskilt ansvar for overvannshåndtering til kommunene. Her anbefales det at kommunen bør ha en overordnet strategi for overvannshåndtering og innarbeide dette i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og byggesak. Regjeringen anbefaler videre at strategien bør ta hensyn til forventede nedbør- og avrenningsforhold, akseptabel risiko for flomsituasjoner og tiltak som bør vektlegges for å sikre en fremtidsrettet lokal overvannshåndtering.

Det er likevel ikke entydig hvordan kommunen skal få til dette. Det er utfordrende for kommunen å utarbeide og gjennomføre en overvannsstrategi, når det i noen grad er uklart:

1. Hvordan klimaet vil endre seg i fremtiden
2. Hvordan andre faktorer, som for eksempel fortetting, demografi og teknologisk utvikling påvirker samfunnsutviklingen
3. Hvilke kriterier som bør eller skal legges til grunn for dimensjonering og utforming av overvannstiltak
4. Hvem som skal bekoste og sørge for planlegging, etablering, drift og vedlikehold av forskjellige typer overvannstiltak

5. Hvilke ansvar og plikter kommunen og huseierne har
6. Hvilke overvannstiltak som kan pålegges eksisterende bebyggelse, infrastruktur og anlegg
7. Hvem som skal ha erstatningsansvaret for overvannsskader, enten det skyldes svikt i ledningsnett på grunn av underkapasitet eller mangel på vedlikehold, eller svikt i lokale overvannstiltak som grønne tak og regnbed

4.3 Manglende ansvars plassering innad i kommunen og mellom aktører

Plikten til å vurdere behovet for overvannstiltak og gjennomføre nødvendige tiltak fremgår direkte eller indirekte av flere lover. Det er likevel behov for klare ansvarsregler og helhetlige føringer for prioritering og samarbeid. Fraværet av dette vil kunne lede til at overvannstiltakene kan bli glemt, nedprioritert eller feildimensjonert.

Overvann er for eksempel ikke entydig definert i regelverket. I mangel av legaldefinisjon er det vanlig å se hen til fagmiljøets definisjon. Det finnes imidlertid mange overlappende ord for overvann i faglitteraturen, basert på hvor vannet kommer fra; takvann, veivann, avløpsvann, infiltrasjonsvann og drensvann. Avhengig av hvordan vannet avledes, kan det gå fra å være klassifisert som overvann til drensvann, og motsatt. De skiftende begrepene bidrar til å gjøre ansvarsfordelingen mellom huseier, grunneier, vegeier og eier av vann- og avløpsanlegg uklar, og det er derfor vanskelig å si når den enkeltes ansvar starter og stopper.

Norsk Vann (2014a) eksemplifiserer aktuelle problemstillinger i samspillet mellom veiforvalter og avløpsvirksomheten. Her legges det til grunn at partene har et felles ansvar for å finne gode løsninger for overvannet fra veier og gater. I rapporten påpekes imidlertid at samarbeidet mellom partene ville vært lettere med tydeligere rammebetingelser.

Dagens mangesidete lovgivning for overvann har ført til flere rettstvister og konflikter mellom huseier og kommunen som ledningseier. Det vil kunne være et problem at domstolene brukes til avklaring av enkeltsaker. Da kan man lett overse behovet for langsiktige og helhetlige tiltak. Selv om det etter hvert har kommet en del rettspraksis om ansvar for skader, er fortsatt deler av ansvarsbildet komplisert og det er behov for å sikre at overordnede samfunnsmessige hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt.

4.4 Begrenset adgang til å kreve tiltak i eksisterende bebyggelse

Kommunens adgang til å gi pålegg om overvannstiltak til eier av eiendom er i dag begrenset. Plan- og bygningslovgivningen retter seg først og fremst mot nye tiltak og har derfor mindre betydning for allerede utbygde områder. Kommunene har imidlertid en viss adgang til å gi pålegg om infiltrasjon i medhold av vannressursloven § 7. Bestemmelsen er lite kjent. Det er dessuten uklart hvor langt den rekker, for eksempel om den kan benyttes for å kreve at tette flater fjernes og erstattes med beplantning og andre tiltak som bidrar til bedre infiltrasjon og fordrøyning av overvannet.

4.5 Begrensede økonomiske virkemidler

I dag finansieres overvannsledninger gjennom vann- og avløpsgebyrer. Det er uklart hvor langt vann- og avløpsgebyret kan brukes til å finansiere planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannsanlegg som ikke innebærer avledning av overvann gjennom ledninger. En konsekvens er at det er vanskelig å gjennomføre alternative overvannstiltak, fordi finansieringen av åpne overvannsanlegg ikke er like godt innarbeidet i regelverket sammenlignet med overvannsledninger.

Del II
Gjeldende håndtering av overvann
og anbefalt tilnærming



Figur 5.1

Kapittel 5

Praksis for kommunens overvannshåndtering i Norge

Utvalget gjennomførte i 2015 en spørreundersøkelse som omfattet 222 av Norges kommuner. Hensikten var å skaffe oversikt over virkemidler og praksis for overvannshåndtering i kommunene. Av de 222 kommunene har 108 respondert og det gir en svarprosent på 49. Respondentene representerer ca. 58 prosent av Norges befolkning. Resultater fra kommuneundersøkelsen er inntatt i vedlegg 1.

I tillegg gjennomførte Vestlandsforskning en spørreundersøkelse i 2014 om håndtering av overvann i norske kommuner (Groven, 2015). Det var 222 kommuner (52 prosent) som besvarte undersøkelsen, deriblant flere av de største byene.

Utvalget har særlig brukt disse to undersøkelsene som underlag for å beskrive praksis for overvannshåndtering i Norge. I tillegg kommer informasjon fra utvalgets seminarer og arbeidsmøter som er nærmere beskrevet i kapittel 2.5.

5.1 Framveksten av overvannshåndtering i byer og tettsteder

Norske bykommuner tok ansvaret for avledning av overvann i tettbygde områder helt fra starten av utbyggingen av det moderne avløpsnett midt på 1800-tallet. Overvann ble i de fleste byer sett på som en kommunal oppgave.

Utbygging av infrastruktur for vannforsyning kan i Norge spores tilbake til slutten av 1400-tallet (Johansen, 2001, s. 15), mens etablering av avløpsledninger kom senere. Flere av de første avløpsledningene munnet ut i vassdrag, som dermed kom til å utgjøre byenes hovedkloakker. Mange vassdrag ble etter hvert lukket (lagt i rør) på grunn av forurensningen og den sjenerende lukten de brakte med seg.

På 1840- og 1850-tallet ble en del av Christiania kommunes oppgaver knyttet til vei, vann og avløp profesjonalisert. Det var nødvendig å møte utfordringene med urbanisering og befolkningsvekst på en mer effektiv måte. Etablering av avløpsledninger ble sett på som et kommunalt anliggende

som måtte finansieres over bykassen (Johansen, 2001, s. 20-23). Fra den første kloakkplanen i 1844 fram til 1878 ble det lagt i alt 64 kilometer avløpsledninger. Disse skulle lede bort både regnvann, smeltet snø, overskuddsvann fra vannposter og private vannspring, avløpsvann fra kjøkken, bedrifter osv., men ikke klosett vann. Det ble sett på som en fordel at avløpsledningene også førte overvann, ettersom man da fikk spylt ledningene rene innimellom (Johansen, 2001).

Da sunnhetsloven kom i 1860, ble Sunnhetskommissjonen (Helserådet) etablert og drenering av «skadeligt vann» satt i system. Loven ga kommunene hjemmel til å kreve forbedring av fuktige, helsefarlige forhold. Avløpsledninger som førte overvann ble sett på som et viktig tiltak for forbedring.

Vassdrag som ble tilført sanitært avløpsvann måtte etter hvert lukkes av helsemessige årsaker. For eksempel krevde Sunnhetskommissjonen i Skien i 1886 lukking av en særlig illeluktende del av Kverndalbekken («Lortebekk») på kommunens bekostning (Mosevoll, 2014).

Avledning av overvann i ledninger ble i over 100 år ansett som et tilstrekkelig tiltak for å hindre skader fra overvann.

I kommunenes KOSTRA rapportering for 2013, fremgår det at vi har 7 700 km fellesledninger, 28 800 km spillvannsledninger og 16 000 km overvannsledninger i Norge. Ledningene er dimensjonert ut fra kunnskap om nedbørforhold og befolkningsvekst på etableringstidspunktet, og tar derfor i beskjeden grad høyde for økte vannmengder som følge av klimaendringer og fortetting. Samtidig er de bygget for å kunne benyttes inntil 100 år.

Nesten 95 prosent av ledningsnett er lagt etter krigen, og nesten halvparten er lagt etter 1980. Gjennomsnittsalderen på ledningsnett er økende. Dersom dagens utskiftingstakt på 0,5 prosent årlig opprettholdes, vil det ta 200 år før alle ledningene er fornyet. Samtidig som ledningene stadig blir eldre, har befolkningen økt, tettstedene har fått større arealer med tette flater og nedbørens varighet og intensitet har økt i flere regioner.

I 1978 utga Statens forurensningstilsyn retningslinjer for håndtering av overvann, hvor det ble lagt til grunn at overvannet bør følge det naturlige avrenningssystemet i stedet for å transporteres i ledninger (Statens forurensningstilsyn, 1978, s. 16). I dag har en hydrologisk tilnærming som bygger på lokal overvannsdisponering kommet inn som et supplement til overvannsledninger (Groven, 2015).

I den senere tid har overvann vært tema i flere utredninger og stortingsmeldinger, eksempelvis St.meld. nr. 39 (2003–2004) om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring og Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpassing i Norge.

5.2 Kommunens kunnskap om overvann

I utvalgets kommuneundersøkelse svarer ca. 40 prosent av respondentene at overvannsutfordringene utgjør en stor kostnads- og velferdstrussel i kommunen. Selv om bevisstheten om overvannsutfordringene er høy, er det ikke alle kommuner som har utviklet strategier og planer for å håndtere overvann (vedlegg 1, figur 1).

Når det gjelder kompetanseutviklingen og tverrsektorielt samarbeid i kommunen, viser Groven (2015) til en studie av hvordan vann- og avløpssektoren møter utfordringer knyttet til klimatilpassing. Groven (2015) oppsummerer studien slik:

«ein relativt lukka og vertikalt organisert VA-sektor, dominert av ein ingeniørstand med blik-

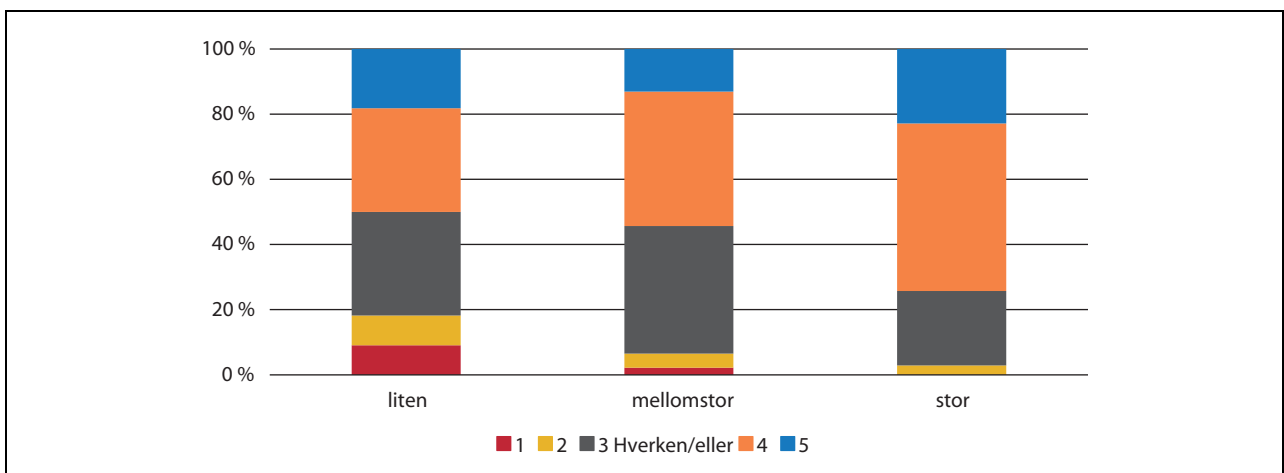
ket retta mot nasjonale og internasjonale normer og standardar, ser ut til å vere den fremste drivkrafta for å etablere tverrsektoriell innsats i det kommunale klimatilpassingsarbeidet. (...) Nettopp denne vertikale orienteringa kan vere ein grunn til at VA-ingeniørane har fanga opp impulsar frå kunnskapskjelder nasjonalt og internasjonalt om at overvatn må handterast på nye måtar for å møte utfordringane knytt til endra klima, og at integrering i den øvrige samfunnsplanlegginga er eit vilkår for å få dette til»

Utvalgets undersøkelse peker i samme retning: Undersøkelsen er hovedsakelig besvart av kommunenes vann- og avløpsavdelinger. Her svarer 60 prosent at de har stor faglig kunnskap om overvannshåndtering, se svar 4 og 5 i figur 5.2. Samtidig svarer om lag halvparten at manglende eller uklare krav til overvannstiltak i kommunale planer og reguleringsplaner er et hinder for lokal overvannshåndtering, se vedlegg 1, figur 4.

Utvalgets undersøkelse viser at den faglige kunnskapen er større i de store kommunene. Av respondenter fra store kommuner svarte 74 prosent at de har stor faglig kunnskap, besvart som 4 eller 5 i figur 5.2, sammenliknet med henholdsvis 54 og 50 prosent for de mellomstore og små kommunene.

På spørsmålet om kommunen har høy bevissthet om lokale overvannsutfordringer svarte de fleste at bevisstheten rundt lokale overvannsutfordringer er stor (svarene 4 eller 5 i figur 5.3).

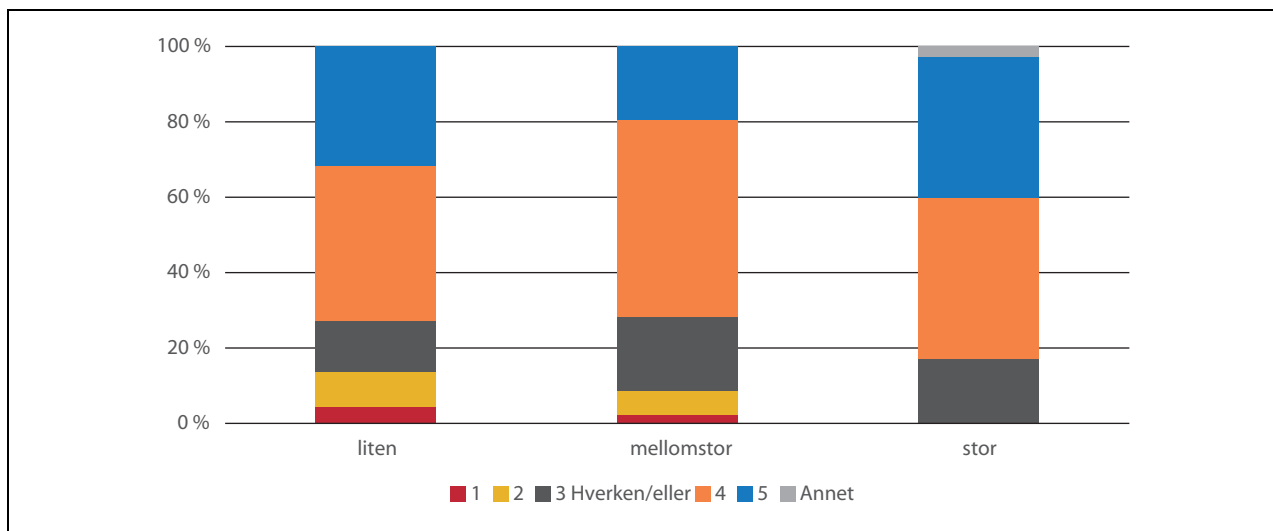
De store kommunene hadde noe større bevissthet (80 prosent) sammenliknet med mellomstore og små kommuner (72 og 73 prosent).



Figur 5.2 Kommunenes faglige kunnskap om overvann

Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som svarer at den faglige kunnskapen rundt overvannshåndtering er stor. Antall respondenter: 106.

Kilde: Utvalgets kommuneundersøkelse 2015, vedlegg 1.



Figur 5.3 Kommunens bevissthet og kunnskap rundt lokale overvannsutfordringer, fordelt på kommune-størrelse

Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som svarer at den faglige kunnskapen rundt overvannshåndtering er stor. Antall respondenter: 106.

Kilde: Utvalgets kommuneundersøkelse, vedlegg 1.

Kommunenes sårbarhetsvurderingen henger tett sammen med kommune-størrelse: Respondenter fra små kommuner opplever kommunen som mindre sårbar enn de fra store kommuner. I de største kommunene i undersøkelsen til Groven (2015) svarer 57 prosent at kommunen er sårbar eller svært sårbar, mot 16 prosent i de minste kommunene. Av de som svarer at kommunen er sårbar oppgir ca. en fjerdedel av respondentene mangler ved overvannsnettet som årsak til sårbarheten (Groven, 2015, s. 14). Det er med andre ord de største kommunene som opplever problemet som størst – det er her befolkningstettheten og fortettingen er sterkest, og i byene finnes også mye sårbar infrastruktur og samfunnsfunksjoner.

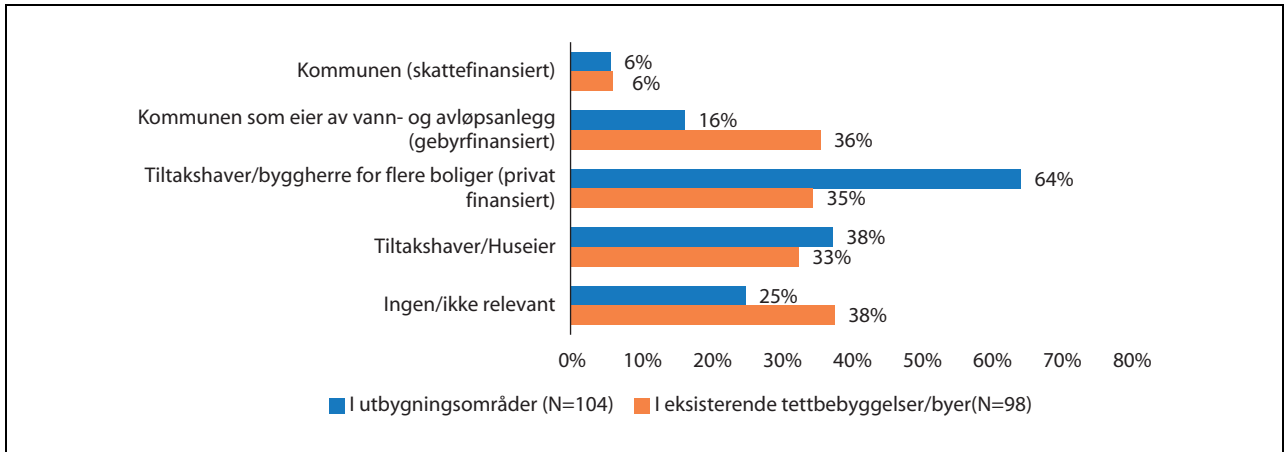
Groven (2015) har videre sett på hvilke typer tiltak kommunene bruker. Av respondentene som har kjennskap til ulike typer anlegg for lokal overvannshåndtering i egen kommune, er det flest som trekker fram infiltrasjonssoner/grøfter og trygge flomveier (begge 41 prosent). Frakobling av taknedløp og underjordiske magasin kommer også høyt opp på listen (henholdsvis 35 og 30 prosent), mens det er færre som har kjennskap til tiltak som dammer, grønne tak, veier med infiltrasjon og regnbed. Kjennskap til tiltak for lokal overvannshåndtering henger for øvrig tett sammen med hvorvidt respondentene angir om kommunen er sårbar for overvannsproblemer (Groven, 2015, s. 12).

5.3 Kommunens arbeid med overvann

Kommuneundersøkelsen til utvalget viser ellers at en stor del av overvannsanleggene blir gjennomført av utbygger ved nybygging. Kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg står for en liten andel av de lokale overvannstiltakene i utbyggingsområdene (16 prosent), og en større andel i eksisterende tettsteder og byer (36 prosent). For både ny og eksisterende bebyggelse står tiltakshaver/huseier for en stor del av tiltakene (se figur 5.4). Tendensen er at det langt på vei er opp til private aktører å etablere anlegg for lokal overvannshåndtering.

Når det gjelder drift og vedlikehold er den største delen av dette overlatt til tiltakshaver/huseier (45 prosent), mens tiltakshaver/byggherre står for 33 prosent, og kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg for 32 prosent (se vedlegg 1, figur 10).

I utvalgets spørreundersøkelse kommer det fram at 40 prosent av de spurte kommunene har etablert samarbeid mellom enheter for eiendom, arealplan, byggesak, vann og avløp og andre aktører om overvannshåndtering gjennom faste rutiner i høringsprosesser. En tilsvarende andel benytter rekkefølgekrav i planprosessen, mens drøyt halvparten (54 prosent) har etablert felles møter mellom de ulike etatene der overvannshåndtering er tema (vedlegg 1, figur 5).



Figur 5.4 Oversikt over hvem som etablerer lokale overvannsanlegg utover ledningsnettet

Lokale overvannsanlegg inkluderer infiltrasjonsanlegg, fordrøyningsanlegg som regnbed og grønne tak mv. Det er skilt på utbyggsområder og eksisterende bebyggelse. Antall respondenter: 104 respektive 98.

Kilde: Utvalgets kommuneundersøkelse, vedlegg 1

5.4 Kommunens virkemidler for overvannshåndtering

Det vanligste virkemiddelet for lokal overvannsdisponering per i dag er, ifølge Groven (2015), reglene i kommunens vann- og avløpsreglement eller kommunenes sanitærreglement for vann og avløp (abonnementsvilkår) som fastlegges av kommunene som av eier av avløpsnettet. Deretter følger krav om overvannsplan eller rammeplan for vann og avløp i reguleringssaker og bruk av bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel.

I undersøkelsen til Groven (2015) oppgir 70 prosent at de i løpet av de siste fem årene har stilt krav om utredning av overvannshåndtering i forbindelse med utbyggingssaker. 31 prosent av kommunene har dette som rutine. Enda flere kommuner (73 prosent) stiller krav om å ta vare på naturlige flomveier, men dette er i mindre grad innarbeidet som rutine (27 prosent). Av andre tiltak nevnes krav om maksimalt påslipp til eksisterende avløpssystem (56 prosent), heving av utbyggingssareal som er utsatt for flom eller stormflo (43 prosent) og gjenåpning av tidligere bekkelukkiner (20 prosent) (Groven, 2015, s. 15).

Utvalgets kommuneundersøkelse er i samsvar med resultatene til Groven (2015). Undersøkelsen viser at kommunene i stor grad har innført bestemmelser i sitt planverk for hvordan kommunale vann- og avløpsanlegg og overvannstiltak skal innrettes. 86 prosent av kommunene har slike bestemmelser for vann- og avløpsanlegg i utbyggsområder, og 79 prosent av kommunene har slike bestemmelser for overvann. For eksiste-

rende bebyggelse er prosenttallene noe lavere, henholdsvis 70 og 73 prosent for vann og avløp, og 52 prosent for overvann (se vedlegg 1, henholdsvis figur 6 og 7).

5.5 Kommunens vurdering av barrierer for overvannshåndtering

I utvalgets kommuneundersøkelse svarer nær 60 prosent at kapasiteten i kommunens overvannssystemer ikke er tilstrekkelig til å håndtere nedbøren om 30 år (vedlegg 1, figur 1).

Kommunene som har besvart undersøkelsen etterlyser både tydelige krav, lovhjemler, klar myndighet, og ressurser og budsjetter til overvannshåndtering. Videre peker kommunene i undersøkelsen på manglende hydrologisk kunnskap som en barriere.

En særskilt utfordring er hva man kan gjøre med allerede *eksisterende* bebyggelse. Respondentene i utvalgets kommuneundersøkelse peker spesielt på manglende eller uklare hjemler til å stille krav til overvannstiltak for eksisterende bebyggelse (se vedlegg 1, figur 4).

Utvalget har også mottatt direkte innspill fra enkelte kommuner. Trondheim kommune har tatt opp forhold som de anser som betydningsfulle. De ser at det å skape løsninger som både skal ta høyde fremtidige klimaendringer og at byen vil vokse, er en utfordring for kommunen når prognosene er usikre. I tillegg ser kommunen en del utfordringer i den praktiske gjennomføringen av overvannstiltak, særlig i eksisterende bebyggelse.

Blant annet er det en utfordring å finne finansiering til gjenåpning av bekker (Johannessen, 2014).

Johannessen (2014) peker også på at grensesnittet mot veiholder er en utfordring. Byen trenger gatene som flomvei når bekker og avløp ikke tar unna alt vannet. Drift av veienes dreneringsystem (sandfang med mer) påvirker de lokale overvannssystemene, og det kreves samarbeid mellom veiholder og vann- og avløpsetat. Det er også uklare grensesnitt mellom forvaltningen av friområder, parker og grønne arealer, og vann og avløp, der bekker skal erstatte overvannsledninger, og grønne arealer skal erstatte lukkede fordrøyningsmagasiner.

5.6 Kommunale nettverk og bestemmelser om overvann i plan

Utvalget har samlet informasjon om hvordan kommunene konkret arbeider for å håndtere overvannsutfordringene. Eksempelene som er gjengitt nedenfor viser hvordan noen kommuner har deltatt i tverrsektorielle samarbeidsprosjekter, utarbeidet strategier og retningslinjer for overvannshåndtering og innarbeidet bestemmelser om overvann i kommuneplanen.

Eksempelene gir et inntrykk av hva som er mulig innenfor gjeldende rett. I tillegg finner utvalget at de nevnte kommunene har svart på regjeringens anbefaling om at kommunene bør lage en overordnet strategi for hvordan overvann skal håndteres ved planlegging og nybygging i by og tettsteder, og at vesentlige elementer fra denne skal innarbeides i kommuneplanens arealdel (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 53).

5.6.1 Fremtidens byer

I 2007 etablerte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) et klimatilpasningssekretariat på oppdrag fra Miljøverndepartementet for å fremme tverrsektorielt arbeid om klimatilpasning nasjonalt, og for å følge opp kommunene, via fylkesmennene, i deres planarbeid. Som en del av sekretariatets arbeid koordinerte DSB klimatilpasningsarbeidet i Framtidens byer, som blant annet arbeidet med metodeutvikling, kartlegging og planlegging for bedre overvannshåndtering.

Fra 2008 til 2014 samarbeidet de 13 største bykommunene og staten i prosjektet Framtidens byer. Prosjektet besto av fire nettverk, med temaene transport, energi, forbruk og avfall, og klima-

tilpasning. Klimatilpasningsnettverket fungerte som pilot for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet, bl.a. med metodeutvikling, kartlegging, integrering i planverk og pilotprosjekter. Nettverket hadde særlig oppmerksomhet rundt håndtering av overvann og på utfordringer knyttet til havnivåstigning/stormflo.

Byene samarbeidet om å utvikle bedre planverk for å gi vannet plass i byen, særlig gjennom bedre arealbruk, men også i form av konkrete tiltak som gjenåpning av bekker, bevaring av vegetasjon og etablering av grønne lunger.

Gjennom arbeidet i Framtidens byer har kommunene gjennomført et stort og bredt arbeid som sannsynligvis vil ha betydning for byutviklingen i lang tid framover – her kan nevnes arbeidet med å kartlegge flomveier i Oslo, Trondheim og Fredrikstad, og Oslos overvannsstrategi fra 2013. Se www.framtidensbyer.no.

5.6.2 Oslo kommune: Overvannsstrategi 2013–2030

Oslo kommune har utarbeidet en helhetlig overvannsstrategi for perioden 2013–2030 (Oslo kommune, 2013). Strategien har som mål at vannet skal få tilbake sin plass i byen, og at det er nødvendig med samarbeid på tvers av sektorer og interesser for å få til dette. Den vektlegger åpne og flerfunksjonelle overvannsløsninger. Et viktig virkemiddel er å få overvannshåndtering tidlig inn i planleggingen. Strategien er delvis lagt til grunn for innhold og bestemmelser i kommuneplanen.

Arbeidet med overvannsstrategien ble startet som et tverrfaglig samarbeid mellom vann- og avløpsetaten, plan- og bygningsetaten, bymiljøetaten og eiendoms- og byfornyelsesetaten i 2012. Ansvaret for koordineringen av arbeidet ble lagt til vann- og avløpsetaten, samtidig som det ble understreket at alle sektorer hadde et selvstendig ansvar for overvann innen sine ansvarsområder – noe som også gjenspeiles i strategien.

Overvannsstrategien ble lagt fram og endelig vedtatt i av bystyret i februar 2014. Bystyrevedtaket sikrer politisk forankring av strategien, og arbeidet med å følge opp strategien gjennom en handlingsplan er nå startet opp. Det er etablert en organisering med styringsgruppe, arbeidsgruppe og tre temagrupper: jus, plan og finans, urban flom og overvann, og blågrønne løsninger. Flere etater deltar i arbeidsgruppene. Målet er å legge fram en handlingsplan for bystyret innen 2016 (Bråthen, 2014).

**Boks 5.1 Målformulering fra
«Strategi for overvannshåndtering
i Oslo 2013–2030»**

Oslo skal ha en overvannshåndtering som ved hjelp av åpne og lokale løsninger:

- Møter klimautfordringene og minimerer skader og ulemper på mennesker, bygninger, eiendom og infrastruktur.
- Ivaretar miljøet og sikrer god økologisk og kjemisk tilstand i vannforekomstene.
- Bruker overvann som ressurs i bylandskapet.

Å møte klimautfordringene og minimere skader og ulemper betyr at *«skader som følge av overvann og urban flom skal unngås»*.

Å ivareta miljøet og sikre vannforekomstene betyr at *«alt overvann som tilføres en resipient skal ha kvalitet som resipienten tåler slik at vannforskriftens mål nås.»*

Å bruke overvann som ressurs betyr at *«overvann skal infiltreres, fordrøyes og brukes lokalt der det er praktisk mulig, og at vi bruker åpne, naturlige og flerfunksjonelle fordrynings-systemer.»*

Overvannsstrategien til Oslo er allerede under implementering i forbindelse med vassdragsforvaltning, byutviklingsprosjekter og annen plan- og byggesaksbehandling. Alnaelva er et satsingsområde for Oslo kommune, med mål om å gjøre elva og området rundt mer robuste. Dette arbeidet er koblet til byutviklingen i Groruddalen og omfatter også miljøopprydding og sanering av utslipp. Det er fjernet forurenset slam i Groruddammen. Vann fra trafikkarealer, som tidligere var en stor kilde til forurensning i Alna-vassdraget, ledes nå via sedimenteringsdammer til infiltrasjon, eller til eksisterende overvannsanlegg. I Ensjøbyen er det etablert soner for sedimentering av partikler i avrenning fra veg mellom gang-/sykkelvei og veibanen. Dette vannet ledes ned på det gamle overvannsanlegget, mens takvann beholdes på overflaten og ledes inn i bekkesystemet. Målsetningen er å sikre at vannet som renner til Ensjøbyen holder god kvalitet. Dette er avgjørende for at overvannshåndteringen skal kunne bli et positivt bidrag til byutviklingen (Steffensen, 2014).

5.6.3 Bergen kommune: Retningslinjer for overvannshåndtering 2005

Bergen var tidlig ute med å utvikle planer for overvannshåndtering. Kommunen har i stor grad vært tonegivende for arbeidet med lokal overvannshåndtering i Norge. I kommunens «retningslinjer for overvannshåndtering», utarbeidet av vann- og avløpsetaten (Bergen kommune, 2005), konstaterte kommunen at utbygging av nye områder og fortetting i eksisterende bebygde områder ville ved fortsatt bruk av konvensjonelle overvannsløsninger gi økt overflateavrenning. Kommunen la derfor opp til en overvannshåndtering basert på å fordrøye og redusere/infiltrere overflateavrenningen ved lokal håndtering av overvannet. Målet var å finne løsninger som opprettholdt den naturlige vannbalansen i området (naturtilstanden) gjennom skånsom arealbruk og hydrologisk orientert planlegging. Overvannshåndteringen skulle ivareta en rekke forhold:

- Sikkerhet for innbyggerne (liv, helse, økonomi)
- Unngå flomskader og sikre at flommer ledes i flomveier utenom bebyggelse, og slik at de gjør minst mulig skade
- Se til at flomutsatte områder ikke bebygges
- Sikre en best mulig vannkvalitet for overvann (grunnvann, vassdrag, sjøer)
- Redusere overløpsdriften fra avløpssystemet
- Ivareta vegetasjonsområder innenfor urbane områder
- Sikre god bruk av vannveier ved utforming av nye urbane områder.
- Unngå bekkelukkinger

Et viktig grep har vært å samordne overvannshåndteringen med arealplanleggingen, slik at prinsipper eller løsninger for håndtering av overvann blir vurdert og fastsatt i arealplaner (kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan).

Kommunen har fått inn en bestemmelse i gjeldende kommuneplan om at de som har ansvar for utarbeidelse av planer skal vurdere hvilke konsekvenser utbygging får for overvann. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 er det stilt krav om at vann- og avløpsrammeplan skal inngå i alle reguleringsplaner. Rammeplanen skal angi prinsippløsninger for området, sammenheng med overordnet hovedsystem, og dimensjonere og vise overvannshåndtering og flomveier. Rammeplanens løsninger vil deretter bli bindende gjennom reguleringsplanens bestemmelser. Dette har vist seg å være et grep som virker (Sekse, 2014).

5.6.4 Skedsmo kommune – fra plan til handling

En av de viktigste klimautfordringene for Skedsmo kommune er økt nedbørintensitet og påfølgende overvannsproblematikk. Det eksisterende avløpsnett klarer ikke å ta unna vannmengdene som kommer i forbindelse med kraftig nedbør. Dette fører til oppstuvninger på avløpsnett og tilbakeslag i kjellere.

For å møte klimautfordringene, har Skedsmo kommune vedtatt planbestemmelser som skal sørge for grønn byutvikling med fokus på blågrønne løsninger. Sentralt i byutviklingsstrategien er byrom med et blågrønt hjerte. Åpne overvannsløsninger skal brukes i størst mulig grad slik at vannets naturlige kretsløp kan opprettholdes og slik at overvann kan utnyttes som en ressurs og bidra til økt trivsel.

Områdereguleringsplanen for Kjeller nord, vedtatt 2015, er et eksempel på hvordan kommunen bruker reguleringsplanene som virkemiddel for å styre overvannshåndteringen i de retninger som fremgår av kommuneplanen. Planens hensikt er å styrke kjerneområdet på Kjeller og tilrettelegge for fortetting og urbanisering. Det er lagt fokus på gode sammenhenger mellom fortettingsfelter og infrastruktur og en fremtidig sammenbinding med sentrum.

I planen er det gitt følgende bestemmelser for overvannshåndtering:

- Lokal overvannshåndtering for alle utbyggingstiltak.
- Overvann tillates ikke ført til sanitært spillvann.
- Ved detaljregulering innenfor planområdet skal det som del av planløsningen vises anlegg for hensiktsmessig oppsamling, rensing og bortledning av overflatevann fra eksisterende og ny bebyggelse, veier og andre arealer.
- Kun en begrenset overvannsmengde tillates ledet til hovednett for overvann.
- Tilrettelegge for at Gunnar Randersvei og Instituttveien kan fungere som flomvei ved ekstrem nedbør.

Boks 5.2 Vedtatte bestemmelser i kommuneplanen for Skedsmo (2015–2026)

§ 1-5.1 Vann og avløp

- Overordnet vann- og avløpsplan inngår i alle reguleringsplaner (område- og detaljregulering). Planen skal angi prinsipløsninger for området, sammenheng med overordnet hovedsystem, samt dimensjonere og vise overvannshåndtering og flomveier.
- Ved dimensjonering av avløpsanlegg skal det benyttes en klimafaktor på 1,5 for forventet økning i nedbørintensitet.
- Nedbør skal fortrinnsvis gis avløp gjennom infiltrasjon i grunnen og i åpne vannveier etter prinsipp om lokal overvannshåndtering. Bekkelukkinger skal om mulig åpnes.
- Taknedløp tillates ikke ført til offentlig avløpsnett, herunder overvannsledninger.
- Reguleringsplaner skal identifisere og sikre arealer for overvannshåndtering, herunder fordrøynings- og renseløsninger, og beskrive hvordan løsningene kan gi nye bruksmessige og visuelle kvaliteter til det offentlige rom.
- Gjeldende retningslinjer for overvannshåndtering skal legges til grunn for arealplanlegging og søknad om tiltak.

§ 1-8.11 Område for bebyggelse og anlegg – Boligbebyggelse (Åpen småhusbebyggelse)

e) Overvann og klimatilpasning

Maksimalt 40 prosent av tomtens areal kan bebygges eller opparbeides med harde overflater som hindrer vann å trenge gjennom. Harde/ikke harde flater må fremkomme av utomhusplan/situasjonsplan.

Overvann skal håndteres lokalt på egen eiendom, og ikke tilføres det kommunale overvannsnett.

5.7 Utvalgets vurderinger

Gjennomgangen av praksis for overvannshåndtering i Norge viser at det er mye aktivitet og mange involverte både på lokalt og nasjonalt nivå.

Vann- og avløpssektoren har vært pådriver for å få bedre kunnskap, bedre rammevilkår og mer tverrsektorielt samarbeid på overvannsområdet.

Vann- og avløpsmiljøene i kommunene sitter med erfaring og et betydelig kunnskapsgrunnlag. Dette må overføres til plan- og bygningsmyndighetene slik at kunnskapen avspeiles i bestemmelser i kommuneplaner og reguleringsplaner, og

med etterfølgende oppfølging gjennom byggesaksbehandling.

Kommunene har til en viss grad begynt å utnytte mulighetene de har gjennom eksisterende lovgivning. En del har vært pådrivere for å prøve ut både tekniske løsninger og for å utvikle planverk og strategier som inkluderer overvannshåndtering, spesielt gjennom programmet Framtidens byer. Det kan likevel være behov for å presisere i eksisterende lovverk at hensynet til kraftig nedbør og overvann skal være et hensyn som kommunene må legge vekt på i sin planlegging.

Kapittel 6

Virkemidler for overvannshåndtering i andre land

Utvalget har, gjennom litteraturstudier, studietur til København og Malmö og gjennom direkte kontakter, gått gjennom virkemidler og eksempler på overvannshåndtering fra andre land.

Mye av regelverket for overvann er sektorovergripende og det er derfor vanskelig å få et entydig bilde av regelverket. COWI's rapport «Overvannsarbeid i utlandet. Virkemidler for å redusere nedbørbetinget oversvømmelse i urbane områder» (COWI, 2015b), gir et visst, men begrenset bilde av virkemiddelbruken i utlandet.

Utvalget har valgt å ta inn konkrete og mer detaljerte eksempler fra utlandet i kapitler der dette er relevant for diskusjonen. Dette gjelder arealplanlegging, finansiering og plassering av forvaltningsmyndighet.

I dette avsnittet gis en mer kortfattet og overordnet redegjørelse for virkemiddelbruken i de land som er undersøkt.

6.1 Landene benytter ulike virkemidler

6.1.1 Juridiske virkemidler

Juridiske virkemidler for gjennomføring av tiltak kan gi myndighetene bedre kontroll på gjennomføringen sammenlignet med andre virkemidler. Kategorien inkluderer tillatelser, vilkår og avtaler mellom myndigheter og bransjer. I tillegg kommer mer direkte reguleringer i form av påbud og forbud og mer indirekte virkemidler som f.eks. tekniske standarder.

Mange land har krav knyttet til overvannshåndtering ved nye utbyggingsprosjekter. Ofte er dette formulert som pålegg om tiltak, f.eks. om etablering av grønne tak hvis bygningsmassen overskrider et gitt areal, eller lokal overvannshåndtering for bygninger over en bestemt størrelse eller antall. I noen tilfeller er kravene uttrykt som grønn arealfaktor for utbyggingsprosjekter, slik at det blir opp til byggherren å velge type overvannstiltak.

I Danmark har lov om betalingsregler for spilldevandsforsyningselskaper m.v. og lov om vandløb (lov nr. 61) bestemmelser som gjør det mulig

for kommunene å endre vann- og avløpsselskapets dimensjoneringskrav slik at de også omfatter overvann. Danske kommuner kan også forby utbygging i områder der det er stor risiko for oversvømmelse, og fastsette bestemmelser om krav til fordrøyning av overvann i henhold til den danske planloven § 15 (lov nr. 579 av 18. juni 2012 om ændring af lov om planlægging).

I Tyskland skal tiltakshaver, jf. wasserhaltungsgesetz §1a del 2, unngå forurensning av resipient samt unngå økt avrenningsmengde og hastighet ved nedbør.

I England har myndighetene adgang til å forby tette flater i forhager, men ikke i bakhager. Videre er retten til å koble overvann på avløpsnett fjernet. Påkobling av overvann må i stedet godkjennes av en egen godkjenningssinstans (Sustainable Urban Drainage Systems (SUDS) approving body) (COWI, 2015b).

I Sverige ble den svenske plan- og bygglagen 2010:900 kapittel 2, § 3 og § 5 endret i 2011 slik at hensyn til fremtidig klima og oversvømmelse må inkluderes i planleggingsarbeidet.

6.1.2 Økonomiske virkemidler

Med økonomiske virkemidler menes virkemidler som motiverer til å iverksette tiltak for å redusere risiko for oversvømmelse ut i fra et økonomisk perspektiv. Eksempler på slike virkemidler er tilskudd til etablering av lokale overvannsanlegg, gebyrer for avledning av overvann med reduksjon av gebyrets størrelse der overvannet fordrøyes lokalt, og redusert forsikringspremie ved iverksettelse av skadeforebyggende tiltak.

Utvalget har funnet mange eksempler på bruk av økonomiske virkemidler, bl.a. i Danmark, England, Tyskland og USA. Her er størrelsen på gebyr for avledning av overvann justert etter forventet avrenningsmengde. De som håndterer overvann på egen eiendom får dermed et lavere overvannsgebyr.

I England, Belgia, Canada, Sveits, USA og Østerrike er det også eksempler på at det gis tilskudd

til etablering av overvannsanlegg i eksisterende bebyggelse. I England er det for eksempel innført mulighet for tilskudd og lån til forebyggende tiltak på eiendommer i utsatte områder (COWI, 2015b).

I Danmark og Sverige betaler veieier gebyr for å benytte det offentlige overvannsystemet (COWI, 2015b).

6.1.3 Informative virkemidler

Informative virkemidler er tiltak som skaffer ny informasjon, og som gjør informasjonen lett tilgjengelig, forståelig og mest mulig relevant for den enkelte bruker.

En forutsetning for at kommuner eller utbygger skal velge lokale løsninger for overvann fremfor konvensjonelle løsninger er at det eksisterer tilstrekkelig informasjon, veiledning og eksempler på hvordan de lokale løsningene kan dimensjoneres, utformes og driftes. Gode, dokumenterbare veiledere, som de den danske Spildevandskomiteen har utarbeidet, er derfor viktige virkemidler i så måte. I tillegg er det flere land som i forbindelse med de økende overvannsproblemene har arrangert seminarer og utviklet kurs, elektroniske læringsverktøy og tiltakskataloger.

De fleste av landene som utvalget har undersøkt har laget tiltaksveiledere for overvann og tilrettelagt for informasjonskanaler, som nettportaler, og arbeidet for økt bevisstheten om overvann i befolkningen. I Danmark, England, Sverige og New Zealand er det for eksempel laget nasjonale veiledere for klimafaktorer for korttidsnedbør. I England, Finland og Østerrike finnes det i tillegg et varslingsystem for lokal oversvømmelse (COWI, 2015b). I Europa satses det også på miljøsertifiserings-systemer som belønner overvannstiltak (LEED – Leadership in Energy and Environmental Design).

6.1.4 Samordningsvirkemidler

Samordningsvirkemidler er virkemidler som bidrar til samordning, det vil si styring, kommunikasjon og samarbeid mellom aktører. Eksempler inkluderer overordnet styring av hvordan aktører organiseres i henhold til rolle og posisjon, felles plattformer for informasjonsutveksling, krav som bringer aktørene sammen, og intensjonsavtaler om felles mål.

EU har lansert flere prosjekter på europeisk nivå som bidrar til informasjonsutveksling og samarbeid. Det ble for eksempel laget politiske retningslinjer for naturlig fordrøyning i «Blueprint to Safeguard Europes Water» i 2012 under den felles europeiske strategien for vanddirektivet. EUs Natural Water Retention Measures (NRWM) –

prosjekt ble etablert i 2014 og har blant annet resultert i en felles katalog med tiltak for naturlig fordrøyning i byområder.

I tillegg finnes det eksempler på formalisert samordning fra England. «The Flood and Water Management Act» gir aktørene plikt til å samarbeide og dele informasjon. England har i tillegg innført økonomiske insentiver for organisasjoner på lokalt nivå som velger å samarbeide om overvannshåndtering (COWI, 2015b).

6.2 Utvalgets vurderinger

Eksemplene på regelverk og virkemidler fra utlandet er ikke uten videre overførbare til Norge, først og fremst fordi lovkontekst og andre rammevilkår er forskjellige. Eksemplene er likevel nyttige og gir et bilde på hvilke typer virkemidler som kan benyttes og som er utprøvd i praksis.

De landene og byene som har kommet lengst i arbeidet med overvann, er de som har definerte rammebetingelser for overvann og konkrete virkemidler. Samtidig viser gjennomgangen at de fleste virkemidlene er rettet mot etablering av ny bebyggelse og infrastruktur. Tiltak i eksisterende bebyggelse er regulert i mindre grad.

Virkemidler i form av pålegg om tiltak er primært rettet mot ny utbygging, mens økonomiske insentiver, som for eksempel tilskudd til etablering av tiltak, primært er rettet mot eksisterende bygningsmasse.

Utvalget mener at virkemidlene for overvann bør være så forutsigbare og treffsikre som mulig, og gi insentiver til den mest kostnadseffektive tilpasningen over tid. Det er lite sannsynlig at ett virkemiddel alene vil kunne utløse de riktige tiltakene. Kostnader og nytte vil variere mellom de ulike overvannshendelsene og mellom lokaliteter. I tillegg er det i varierende grad mulig å identifisere hvem som er ansvarlig for skaden. Dette innebærer at det ikke finnes ett enkelt virkemiddel som sikrer kostnadseffektivitet. Det er i stedet nødvendig med flere typer virkemidler som til sammen kan støtte opp under kostnadseffektive tilpasninger.

Det er utvalgets oppfatning at kompleksiteten i overvannshåndtering tilsier at rammebetingelsene for overvann bør være en kombinasjon av samordningsvirkemidler, juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og informative virkemidler. Til sammen vil pakken av virkemidler kunne bidra til å fremskynde gjennomføring av overvannstiltak, og bidra til at overvann blir utnyttet som en ressurs og til at skade på byggverk, helse og miljø unngås.

Kapittel 7

Hva skal til for å oppnå god overvannshåndtering?

En strategi for overvannshåndtering må ha som mål å redusere skadekostnadene for samfunnet, begrense forurensning og skape positive effekter for naturmiljø og helse. For å oppnå dette må det legges opp til beslutningsprosesser som kan inneholde mange elementer, men som i hvert fall består av følgende trinn: 1. mål og vilkår, 2. kunnskapsgrunnlag, 3. analyse, 4. beslutning og gjennomføring og 5. kontroll og evaluering. De ulike punktene er illustrert i figur 7.1, og gjennomgås fortløpende nedenfor i den rekkefølge de er nevnt.

7.1 Mål og vilkår for overvannshåndtering

Klare mål for overvannshåndtering kan virke både samlende og forenklerende, fordi aktører fra vidt forskjellige sektorer får felles føringer som kan legges til grunn for utforming og oppfølging av tilsynelatende uavhengige planvedtak, byggetilatelser og offentlige investeringer.



Figur 7.1 Trinn i en beslutningsprosess for overvann

Kilde: Utvalget.

På overordnet nivå, er målene for overvannshåndtering å:

1. Forebygge skader på helse, miljø, bebyggelse og infrastruktur; og
2. utnytte overvann som ressurs.

7.1.1 Forebygge skader på helse, miljø, bebyggelse og infrastruktur

Statens forurensningstilsyn (SFT) utga allerede i 1978 retningslinjer om «å la overvannet infiltrere i egnede løsmasser eller bli ledet til egnet overvannsresipient på rimeligste måte uten å skape ulempe eller å anrette skade». (SFT, 1978, s. 14).

I kapittel 3.3 er det redegjort for hvilke skadevirkninger som kan oppstå som følge av overvann. Hvor langt en skal gå i forebygging kontra å tolerere skadevirkninger, har sammenheng med samfunnsøkonomiske betraktninger og risikoaksept. Om dette, se kapittel 7.3.

Kort oppsummert vil det være naturlig å ta følgende skadevirkninger med i vurderingene:

- Direkte skader på bygninger og infrastruktur som følge av oversvømmelse og/eller erosjon
- Indirekte kostnader som følge av stengte veier og utfall av infrastruktur: forsinkelser, tappt produksjon, tappt arbeidsfortjeneste
- Merkostnader ved håndtering av overvann i avløpsrenseanlegg
- Helseeffekter som følge av forurenset drikkevann
- Miljøforringelse som følge av forurenset overvann
- Psykiske belastninger etter å ha bli rammet av vannskader
- Tap av kulturskatter og andre verdier

7.1.2 Utnytte overvann som ressurs

Gjennom åpne og «blågrønne» overvannstiltak kan man i tillegg til skadeforebygging oppnå positive effekter for naturmiljø, og trivsel for befolkningen. Se kapittel 7.2.3 om forskjellige typer overvannstiltak.



Figur 7.2 Lokal overvannsdiskonering kan fungere som et positivt bomiljøtiltak i tillegg til å forebygge skade

Bildet viser åpen overvannskanal i Bjølsen studentby. Vann fra taknedløp føres til kanalen.

Foto: Anne Sofie Gjestrum/Miljødirektoratet.



Figur 7.3 Hovinbekken, Ensjø, Oslo

Foto: Anne Sofie Gjestrum/Miljødirektoratet.

Vista analyse (2015b) har sett på hvilke positive effekter som er knyttet til bruk av åpne overvannstiltak. En del av de positive effektene er knyttet til selve vannhåndteringen (infiltrere, fordrøye og avlede overvann) og skadeforebyggingen, rensingen av eventuelt forurenset vann, samt tilrettelegging for gjenbruk til vanning o.l. Tiltakene gir også økosystemtjenester knyttet til vegetasjon og naturmangfold. Åpne overvannstiltak omtales derfor her som «blågrønne», som en del av den blågrønne infrastrukturen i tettstedene. Tabell 7.1 viser en oversikt over positive effekter knyttet til åpne overvannstiltak.

Økt innslag av grøntarealer oppleves som positivt og kan gi gevinster i form av økt naturmangfold, rekreasjon, lek og trivsel i nærmiljøet samt eventuelt matproduksjon eller hagebruk. I Norge har for eksempel rekreasjonsverdien av grønnstruktur i byer blitt anslått til over 2 milliarder kroner per år (Vista Analyse, 2015a, s. 43). Gjennom at området blir mer attraktivt, kan også eiendomsverdiene øke, og potensielt også verdiskapingen i næringslivet.

Økt infiltrasjon gjennom lokal overvannsdiskonering kan i tillegg bidra til å redusere forurensning og opprettholde grunnvannsnivået, som i noen områder kan være viktig for å forebygge setningsskader på bygninger og infrastruktur.

Blågrønne områder vil være gode steder for rekreasjon og opphold, særlig i byene. Mulighet til å drive fysisk aktivitet og kunne oppholde seg utendørs er viktig for helse og trivsel, og kan også

bidra positivt til barns oppvekst og utvikling. Grøntarealene som del av blågrønne tiltak kan også ha en viktig funksjon som møteplass som fremmer sosiale relasjoner. I tillegg er parker og grøntdrag med vannspeil viktige estetiske innslag i bybildet og kan få betydning for identitet og tilhørighet.

Forekomst av planter og dyr i byområder er noe mange mennesker setter pris på. Gjenåpning av lukkede bekker kan bidra til økt naturmangfold og gjenopprette den økologiske tilstanden før bekkelukking, for eksempel slik at man kan få tilbake tidligere fiskearter. Blågrønne tiltak bidrar dessuten med mange viktige regulerende økosystemtjenester. Åpne elver, bekker, vannspeil og grøntområder er med på å regulere blant annet lokal temperatur og luftfuktighet. Endelig hjelper vegetasjonen med å binde svevestøv, i tillegg til CO₂.

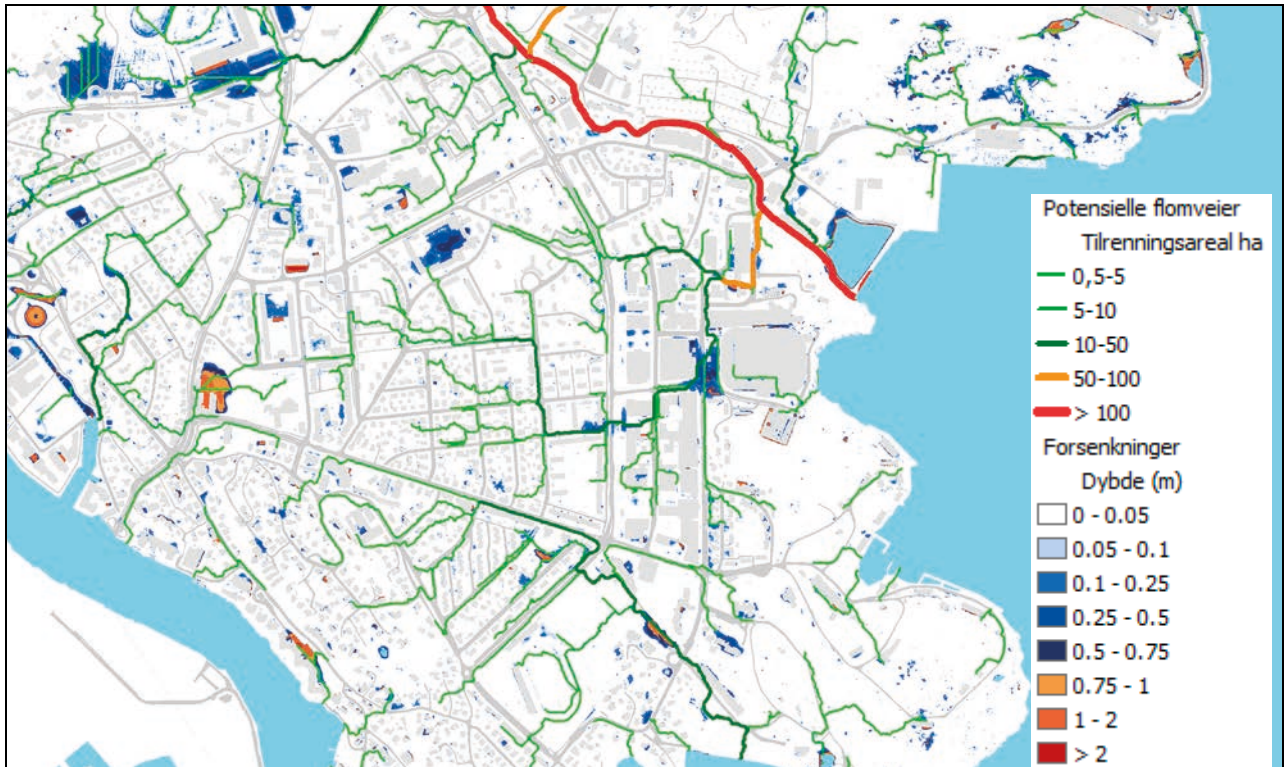
I bymiljøer er det vanskelig å bygge støyskjermer i stor utstrekning. I motsetning til harde overflater, absorberes imidlertid lydbølger bedre av grønne flater, og blågrønne arealer bidrar dermed også til å redusere urban støy. Grøntarealer med trær og hekker som del av en blågrønn struktur kan dermed også fungere som «mykere» løsninger for støyproblemet i byområder.

Figur 7.3 viser et eksempel på blågrønne områder, fra Ensjø i Oslo der deler av Hovinbekken er åpnet.

Tabell 7.1 Oversikt over positive effekter knyttet til åpne overvannstiltak

Positive effekter	Beskrivelse
Vannhåndtering	Blågrønne infiltrasjonstiltak, fordrøyningstiltak, gjenåpning av bekker, grønne vegger og tak, permeable flater kan infiltrere og/eller fordrøye og/eller frakte overflatevann.
Rent vann til vanning o.l.	Rent vann (f.eks. takvann) og vann i dammer kan brukes til vanning og andre formål (ikke drikkevann).
Rensing av vann	Blågrønne infiltrasjonstiltak kan filtrere og rense forurenset vann.
Rekreasjon og mental og fysisk helse	Blågrønne overvannstiltak, særlig åpning av bekker, samt dammer og våtmarker med grønne omgivelser, gir mulighet til opplevelser, stressreduksjon, trening og «steder å være».
Estetikk, stedsidentitet og kulturarv	Blågrønne overvannstiltak, særlig åpning av bekker, samt dammer og våtmarker med grønne omgivelser, gir estetiske tjenester og kan bidra til stedsidentitet. Særlig åpning av tidligere gjenslukkede bekker kan bidra til bevaring av kulturarv.
Utdannelse og kognitiv utvikling	Naturelementer som vann og liv i vann, samt grønne planter og dyreliv som følger med, gir grunnlag for barns utvikling, læring og lek i parker og ved elver osv.
CO ₂ -opptak (og lagring)	Grønne planter omdanner CO ₂ ved fotosyntese. Grønne elementer i blågrønne overvannstiltak, som grønne tak og vegger, og vegetasjon i og rundt grøfter og dammer, bidrar dermed til CO ₂ -binding.
Lokal klimaregulering	Både vann og vegetasjon kan bidra med avskjerming/skygge og hindre vind og gi en lunere by. Grønne tak isolerer og hindrer varmetap.
Støyreduksjon	Vann og vegetasjon virker støydempende ved å absorbere og reflektere lydbølger.
Forbedret luftkvalitet	Grønne elementer i blågrønn infrastruktur bidrar til å rense luft, blant annet binde svevestøv. Dette gir friskere luft som kan forhindre luftveissykdommer som astma/allergier, etc.
Biologisk mangfold	Både vann og grønne elementer i blågrønne overvannstiltak kan bidra til biologisk mangfold i urbane områder. For folk kan dette ha både bruksverdi ved at de ser og hører dyre- og fugleliv, og ikke-bruksverdi ved å vite at det finnes der.
Pollinering/ frøspredning	Grønne elementer i blågrønn infrastruktur kan bidra til leveområder for bier og humler som bidrar til pollinering, og f.eks. fugler og ekorn som sprer frø.

Kilde: Vista Analyse (2015b). Utviklet med utgangspunkt i tabell fra Lindhjem og Sørheim (2012).



Figur 7.4 Demonstrasjonseksempel på potensielle graderte avrenningslinjer og forsenkninger

Demonstrasjonseksempel fra Kristiansand kommune på aktsomhetskart som viser potensielle graderte avrenningslinjer og forsenkninger, forutsatt at ledningsnettet går fullt. Eksempelen er ikke et offisielt aktsomhetskart for kommunen.

Kilde: Rambøll (2015c).

7.2 Kunnskapsgrunnlag

Hva som er nødvendige, funksjonelle og kostnads-effektive tiltak vil i stor grad avhenge av lokale forhold. Kunnskap om avrenningen i nedbørfeltet, kunnskap om hvordan fortetting og klimaendringer påvirker avrenningen og kunnskap om overvannstiltak vil gi beslutningstakerne et utgangspunkt for kunne ivareta eller finne de riktige tiltakene.

7.2.1 Kartlegging av avrenningslinjer

Aktsomhetskart med avrenningslinjer som viser hvor overvann samles og renner videre kan lages med utgangspunkt i GIS-analyser. Det nødvendige kunnskapsgrunnlaget er relativt beskjedent og omfatter terrengmodell og oversikt over kulverter og bekker/elver. Selv om metoden er en grov forenkling av urbane avrenningsforhold, viser erfaringer fra både Norge og utlandet at resultater samsvarer godt med observert avrenning og overvømmelse etter større nedbørepisoder. I Danmark er det utført grovmasket landsdekkende kartlegging av potensialet for skade fra overvann basert på slike GIS-analyser.

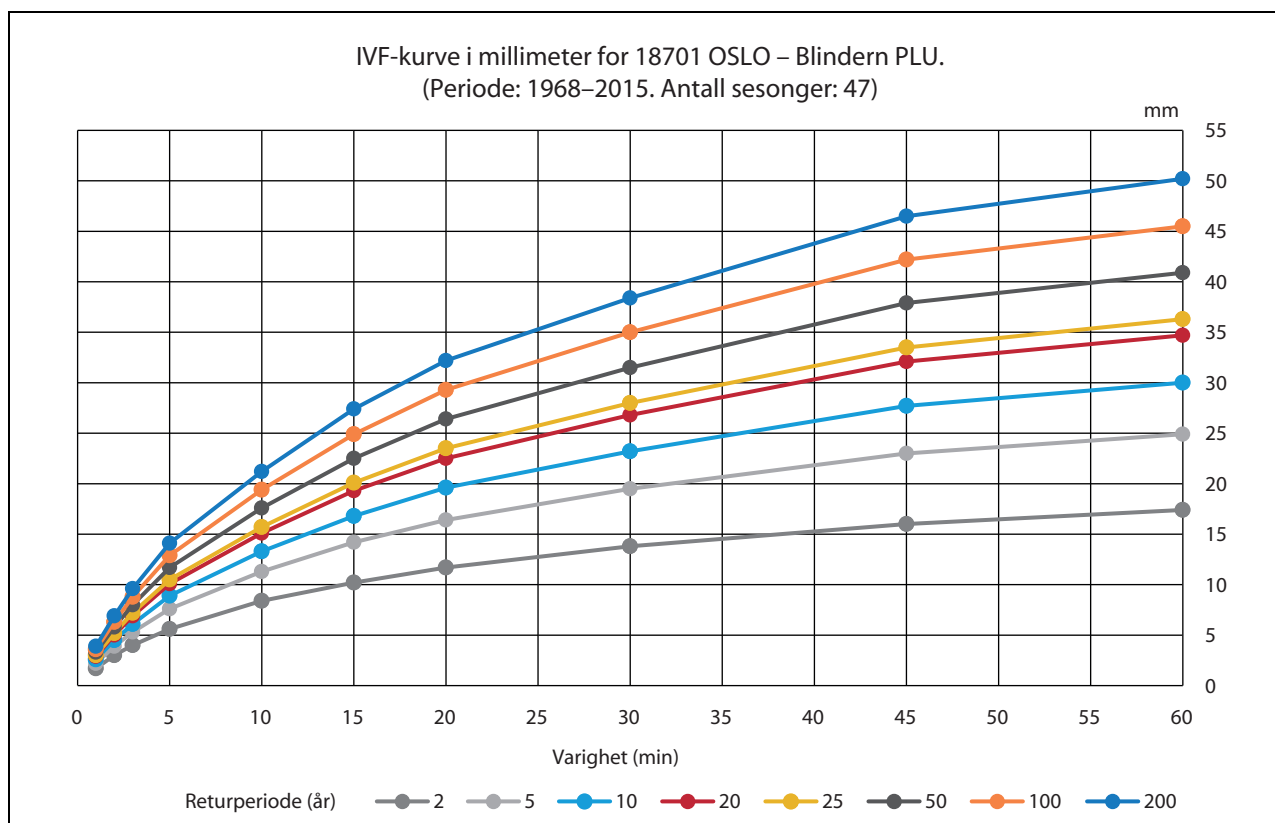
Figur 7.4 viser et eksempel på et aktsomhetskart med graderte avrenningslinjer og forsenkninger.

7.2.2 Beregning av vanddybder

Når avrenningslinjene er kartlagt, kan det være nødvendig å beregne hvilke vanddybder som vil oppstå som følge av kraftig nedbør. Beregningen av fremtidige overvannsmengder og vanddybder krever at det foreligger en viss informasjon om varighet, intensitet og frekvens for nedbør. Videre må det foreligge en viss informasjon om avrenningsareal, avrenningsforhold og konsentrasjonstid. Ved beregning av fremtidig avrenning er det viktig å ta hensyn til forventede endringer i både avrenningsforhold og klima.

Intensitet-, Varighet- og Frekvens (IVF) - statistikk for nedbør

Store mengder nedbør på kort tid er særlig belastende for overvannsystemene og fører ofte til at det oppstår flaskehals. Valget av dimensjonerende nedbørintensitet bør derfor gjøres ut fra den regnvarighet som vil være verst tenkelig for



Figur 7.5 IVF-kurve (Intensitet-Varighet-Frekvens) for Oslo-Blindern

Kilde: klima.no.

overvannssystemet i de ulike gjentakintervallene. Valg av gjentakintervall må tas ut fra en vurdering av risikoaksept, dvs. hvor ofte man kan tåle at systemene går fulle i et gitt område. Se kapittel 7.3 om risikoaksept.

Verdier for nedbørintensitet hentes fra såkalt Intensitet-, Varighet- og Frekvens (IVF)-statistikk. IVF-statistikk sammenstilles for ulike områder når det foreligger målinger fra minst ti år tilbake i tid. Måleserier for lenger perioder gir bedre prediksjoner enn kortere måleserier. IVF-statistikk for gjentakintervaller på 50 år og oppover bør derfor brukes med en viss forsiktighet.

Eksempler på grafisk fremstilling av slike IVF-verdier for varighet opptil 1 time er vist for Oslo-Blindern i figur 7.5 Det fremgår for eksempel at for 1-times nedbør er nedbørverdien med 5-års gjentakintervall 25 mm, mens verdien med 100-års gjentakintervall er på ca. 45 mm.

Avrenningsforhold

For å si noe om hvordan nedbøren påvirker avrenningen, må det foreligge en viss informasjon om avrenningsareal, avrenningsfaktor og konsentrasjonstid.

Avrenningsfaktoren er forholdet mellom avrenningen fra et område, og nedbøren over samme område. Avrenningsfaktoren er blant annet avhengig av overflatenes permeabilitet, beskaffenhet og fallforhold i terrenget.

Avrenningsfaktor 1 tilsier at all nedbør renner av fra området, mens avrenningsfaktor 0 tilsier ingen avrenning. For eksempel har en bykjerne med mange tette flater høy avrenningsfaktor, mens områder med gode infiltrasjonsmuligheter har lav avrenningsfaktor.

Det finnes mange forskjellige tall på avrenningsfaktorer og disse varierer fra publikasjon til publikasjon. COWI (2015a) har sammenstilt ulike avrenningsfaktorer fra forskjellige kilder og poengterer at usikkerheten i beregningene for avrenningsfaktorer er relativt stor. For å minimere usikkerheten bør overslagsberegninger for nedbørsfeltet ta hensyn til forskjeller i permeabilitet for ulike flater, bebyggelse og tiltak som fordrøyer avrenningen.

Tabell 7.2 illustrerer hvor stor forskjell det kan være på avrenningen fra et grøntområde (plen) og asfalterte flater/tak, og at avrenningsfaktoren kan variere for samme flatekategori.

Tabell 7.2 Eksempel på avrenningsfaktorer fra ulike typer flater

Type flater	Avrenningsfaktor
Tak	0,8 – 0,9
Asfalterte veger og gater	0,7 – 0,8
Grusveger	0,4 – 0,6
Plen	0,05 – 0,1
Sammensatte flater:	
Bysentrum	0,7 – 0,9
Blokkbebyggelse	0,4 – 0,6
Rekkehusområder	0,3 – 0,4
Åpne eneboligstrøk	0,2 – 0,3

Kilde: Basert på Norsk Vann, 2008, vedlegg 6, s. 5.

Beregning av avrenningsfaktor forutsetter tilstrekkelig informasjon om topografi, infiltrasjonskapasitet og nedbørintensitet. I noen tilfeller bør avrenningsfaktorer verifiseres av observasjoner (COWI, 2015a).

I overslagsberegninger for avrenning i byer og tettbebyggelser kan det være tilstrekkelig å bruke

midlere avrenningsfaktor for to typer areal; impermeable og permeable (COWI, 2015a). Fordelen med denne tilnærmingen er at informasjon om arealtype vil kunne hentes direkte fra Felleskartbasen (FKB) til Kartverket. Ulempen er at beregningsmetoden blant annet ikke vil fange opp effekten av tiltak for lokal overvannsdiskonponering.

Etter hvert som områder bygges ut og andelen med tette flater øker, vil dette påvirke og endre fremtidige avrenningsfaktorer. Når tiltak skal dimensjoneres og utformes, er det derfor svært viktig å ta høyde for fremtidige endringer i avrenningsforholdene. Avrenningen kan i noen tilfeller mangedobles gjennom utbygging av tette flater.

Klimafaktor

Det er ikke bare fremtidig utbygging som vil påvirke avrenning av overvann, klimaendringene vil også ha betydning. Klimaendringene beskrevet i kapittel 3.1, vil sannsynligvis medføre økt nedbørintensitet flere steder i Norge. En ofte benyttet metode for å ivareta de forventede effektene av klimaendringer er å uttrykke forventet relativ økning av nedbørintensitet, med en såkalt klimafaktor. Med klimafaktor menes den faktor en må multiplisere dagens nedbørdata med for å få et mål for framtidig nedbør.

Tabell 7.3 Klimafaktor for endring i kraftig 1-døgns nedbør fra 1971–2000 til 2071–2100

Nedbørregion	År	Vinter	Vår	Sommer	Høst
R1: Østfold	1,19	1,23	1,22	1,25	1,18
R2: Østlandet	1,17	1,28	1,23	1,19	1,19
R3: Sørlandet	1,14	1,24	1,16	1,14	1,14
R4: Sørvestlandet	1,16	1,23	1,08	1,11	1,15
R5: Ryfylke / Sunnhordland	1,14	1,16	1,07	1,15	1,12
R6: Nordhordland/ Sogn & Fjordane	1,14	1,14	1,06	1,18	1,16
R7: Dovre/ Nord Østerdal	1,21	1,19	1,27	1,20	1,28
R8: Møre & Romsdal	1,18	1,14	1,06	1,19	1,21
R9: Inntrøndelag	1,22	1,16	1,15	1,22	1,23
R10: Trøndelag / Helgeland	1,21	1,13	1,09	1,28	1,24
R11: Hålogaland	1,23	1,09	1,17	1,30	1,23
R12: Finnmarksvidda	1,27	1,27	1,33	1,25	1,29
R13: Varanger	1,29	1,23	1,38	1,29	1,26

Verdiene er utarbeidet av Meteorologisk institutt og viser endring i nedbørintensitet for høyeste utslippsscenario RCP8.5 på dager med «kraftig nedbør» for 13 norske nedbørregioner, fra Hanssen-Bauer mfl. (2015). Tabellen gir kun medianverdier. Verdier for lav og høy klimafremskrivning, samt for utslippsscenario RCP4.5 og for endringer til perioden 2031–2060 er gitt i Hanssen-Bauer mfl. (2015).

Tabell 7.4 Klimafaktorer for endring i 3-timers og 1-døgns nedbør fra 1976 – 2005 til 2071 – 2100 for de to utslippsscenarioene RCP4.5 og RCP8.5 (middels og høy fremskrivning)

Indeks	RCP4,5		RCP8,5	
	3-timer	1-døgn	3-timer	1-døgn
q99,5	1,11	1,11	1,20	1,20
M5	1,16	1,13	1,28	1,22
M200	1,19	1,14	1,38	1,26

Kilde: Meteorologisk institutt, utarbeidet på oppdrag fra utvalget.

Klimafaktorer som tilnærming for å ivareta effekter av klimaendringer på dimensjonerende overvannsmengder er benyttet i flere land (COWI, 2014a). I Norge er det utarbeidet klimafaktor for 1-døgns nedbør som vist i tabell 7.3. Regjeringen anbefaler at kommunene i størst mulig grad skal bruke de høyeste klimafremskrivningene ved valg av klimafaktor (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 35).

Det er også fremstilt middelverdier for Norge for nedbørmengde som overskrides 0,5 prosent av tilfellene og for returperiodene 5 og 200 år. Fremskrivningene er gjort for 3-timers nedbør og 1-døgns nedbør. Det er en tendens at klimafaktoren blir høyere ved kortere varighet og for økende returperiode. Disse funnene er i overenstemmelse med resultater fra andre land.

Tabell 7.4 viser middelverdier for Norge for nedbørmengder som overskrides 0,5 prosent av tilfellene (q99,5), og verdier for returperioder på 5 år (M5) og 200 år (M200).

En tilleggsanalyse kan benyttes til å estimere klimafaktorer for varigheter under 1 time (Nilsen mfl., 2011). Dette forutsetter imidlertid god kvalitet på IVF-statistikken.

7.2.3 Identifisering av overvannstiltak

For å kunne forebygge mot overvannsskader og utnytte overvann som en ressurs, er det i tillegg til kunnskap om avrenning, behov for kunnskap om mulige overvannstiltak og deres funksjon og kostnad.

Konvensjonelle, lokale og åpne overvannstiltak

I et konvensjonelt avløpssystem er håndteringen basert på at overvannet skal ledes raskt bort fra

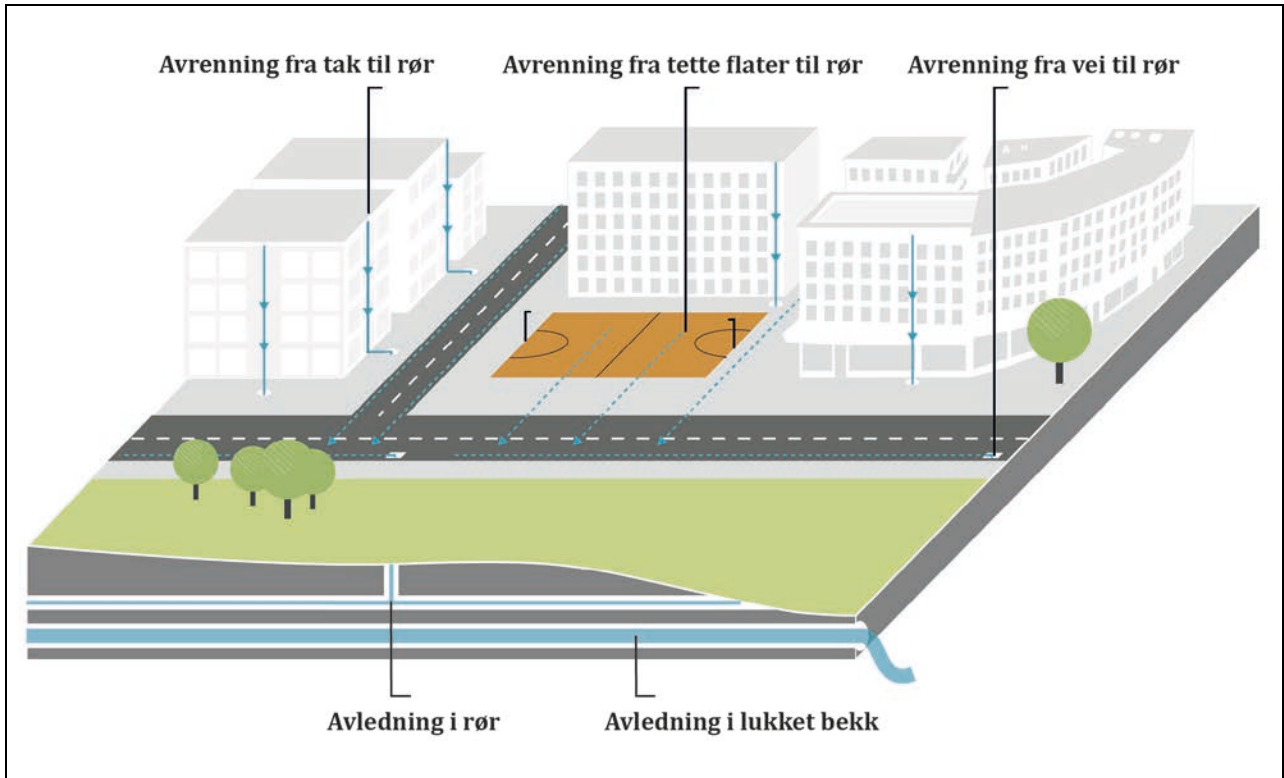
overflaten og ned i et ledningssystem under bakken, se figur 7.6. Dette kan være separate ledninger som leder overvannet direkte til vassdrag eller sjø, eller fellesledninger for sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Ofte vil en del av dette systemet også omfatte bekker som er lukket (lagt i rør).

Før eller senere, når vannmengdene blir større enn det overvannssystemet er dimensjonert for, vil overskuddet gå i overløp. Dersom overvannet tilføres et fellessystem, vil dette føre til at fortynt avløpsvann slippes urensert ut fra overløp på ledningsnettet og pumpestasjoner.

Tiltak som sørger for at overvann i størst mulig grad blir disponert lokalt vil redusere og utjevne mengden vann som blir tilført ledningsnettet. Gjennom lokale overvannstiltak kan en oppnå både redusert fare for skader og positive effekter for natur- og bomiljø. Figur 7.7 illustrerer hvordan lokale og åpne overvannstiltak kan supplere eller erstatte et konvensjonelt avløpssystem med ledninger.

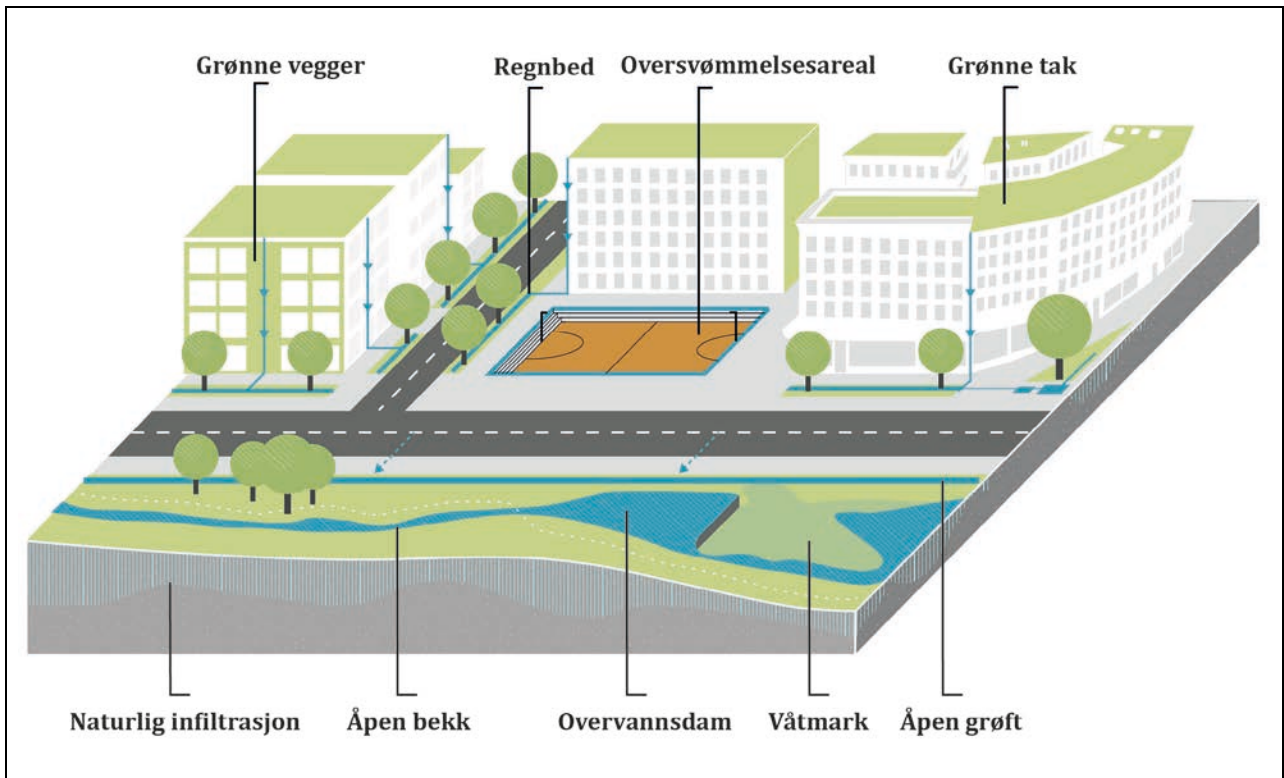
Gjenåpning av bekker er et eksempel på et overvannstiltak med flere fordeler. En åpen bekk er en mer robust løsning både når det gjelder hydraulisk kapasitet og faren for tilstopping. Der forholdene ligger til rette for det, kan det i tillegg til selve bekken etableres våtmarker og dammer som kan bidra til infiltrasjon, rensing og fordrøyning av overvann.

Gjenåpning av bekker kan kombineres med å etablere grøntstruktur, gang- og sykkelveger, turveger og friområder for lek/bading/sport. Slik kan gjenåpning virke positivt for naturmangfoldet, og bidra til tryggere ferdsel og økt trivsel i nærmiljøet. I hvor stor grad gjenåpningen virker positivt på slike interesser vil avhenge av størrelse og utforming av arealene.



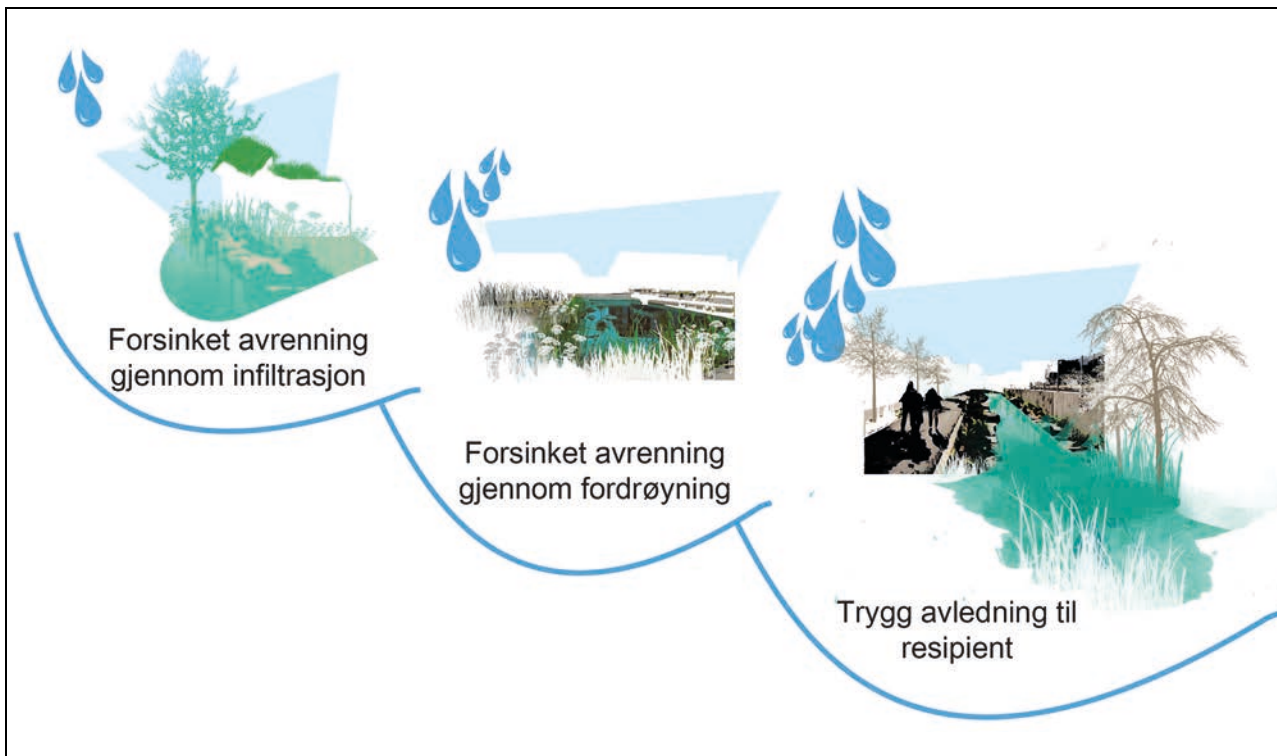
Figur 7.6 Konvensjonelt system for håndtering av overvann

Illustrasjon: Hanna Haukøya Storemyr, landskapsarkitekt, Bymiljøetaten, Oslo kommune.



Figur 7.7 Åpen og lokal håndtering av overvann

Illustrasjon: Hanna Haukøya Storemyr, landskapsarkitekt, Bymiljøetaten, Oslo kommune.



Figur 7.8 Prinsippkisse for treleddsstrategien

Videreutviklet fra Norsk Vann (2008).

Illustrasjon: Prathepa Kirubaharan, landskapsarkitektstudent, NMBU.

Treleddsstrategien

Hvilke overvannstiltak som er de beste vil avhenge av lokale forhold og forventede klimaendringer. Det er viktig å vurdere hele nedbørfeltet under ett når man vurderer overvannstiltak. Kapasiteten på overvannssystemet må ses i sammenheng med utbyggingsplaner, kapasitet på ledningsnett og vassdrag som renner gjennom tettstedet. Vannføringen og vannstanden i tiliggende elv, innsjø eller sjø har også betydning for kapasiteten på overvannssystemet.

Tiltak for å håndtere overvann deles ofte inn i tre grupper:

1. Forsinket avrenning gjennom *infiltrasjon*
2. Forsinket avrenning gjennom *fordrøyning*
3. Trygg *avledning* til resipient

De tre gruppene kalles gjerne treleddsstrategien for overvann og er omtalt i blant annet Norsk Vann (2008). Hensikten er å skape et bedre bymiljø, avlaste ledningsnett og sikre trygg avledning av overvann til resipient. Figur 7.8 viser en prinsippkisse for treleddsstrategien med illustrerte eksempler. Tankegangen bak strategien er at overvannet i første ledd skal håndteres lokalt og infiltreres der det er mulig, for eksempel ved pri-

vate overvannstiltak i egen hage. Overskuddsvann fra disse anleggene føres videre til anlegg som fordrøyer avrenningen, f.eks. et åpent fordrøyningsmagasin (retensjonsmagasin). Ved større avrenningsmengder som overstiger den hydrauliske kapasiteten til infiltrasjons- og fordrøyningsanleggene, avledes vannet på en trygg måte til en egnet resipient. Avledningen kan skje via vassdrag, ledningsnett eller gjennom en planlagt flomvei. Områder som kan egne seg som flomvei kan være:

- Ubebygde traseer i terrenget
- Veigrøfter
- Parkeringsplasser
- Gater der biler kjører sakte og vannhastigheten forblir lav

Dersom treleddsstrategien følges, vil resultatet utgjøre et overvannssystem som er godt egnet til å respondere på både normal og ekstrem nedbør. I tillegg vil tiltakene kunne tilpasses stykkevis etterhvert som klimaendringene utvikler seg. Mer synlig vann i bomiljøet oppleves vanligvis som positivt, men kan samtidig by på utfordringer med hensyn til sjenerende lukt, vannkvalitet, forsøpling og sikkerhet.

Sikringstiltak som kommer i tillegg til treleddsstrategien kan også være aktuelt. Med

sikringstiltak menes tiltak rundt eller på bygninger og infrastruktur slik at de beskyttes mot vann eller kan tåle å stå under vann i perioder.

Et utvalg overvannstiltak er vist i tabell 7.5. Oversikten skiller mellom tiltak på bygninger og på bakken. Tiltakene er kategorisert i tiltaksgrup-

per henhold til treleddsstrategien. Noen tiltak ivaretar flere funksjoner og er derfor kategorisert i flere tiltaksgrupper. Hovedfunksjonen kan variere fra tiltak til tiltak, avhengig av utforming og eksisterende forhold.

Tabell 7.5 Oversikt over overvannstiltak

Tiltak	Tiltaksgruppe:	Beskrivelse
	1-Infiltrasjon	
	2-Fordrøyning	
	3-Avledning	
PÅ BYGNINGER		
Frakobling av takrenner	1, 2	Takvann frakobles ledningsnett, vann ledes ut på plen/beplanting eller infiltrasjons-/fordrøyningstiltak på bakken.
Grønne tak	(1), 2	Et grønt tak er et tak dekket med vegetasjon bestående av sedum, moser, stauder, busker eller trær.
Grønne vegger	2	Klatreplanter plantet i bakken eller i beholder på egen vegg.
PÅ BAKKEN		
Infiltrasjonssone/-grøft	1, 2 (3)	En infiltrasjonsgrøft er en langstrakt, kunstig bygget infiltrasjonsløsning i områder med dårlige naturlige infiltrasjonsforhold (tette masser). Kan også brukes som flomvei.
Tørr renne, trasé	2, 3	Konstruert fast grøft med eller uten vegetasjon til fordrøyning og avledning av overvann.
Regnbed	1, 2	Regnbed er en beplantet forsenkning i terrenget som tilføres overvann på overflaten for fordrøyning, infiltrasjon og rensing.
Terskler med strupet utløp	2, 3	Innsnevret overløp som holder tilbake overvann.
Infiltrasjonsbasseng	1, 2	Et infiltrasjonsbasseng er et åpent basseng som kombinerer magasinerings av overvann på overflaten og infiltrasjon i grunnen.
Overvannsdam	2	Et basseng med permanent vannspeil (tørrvæsvolum). I tillegg har bassenget et volum til fordrøyning av avrenning.
Våtmark	2	Grunne bassenger (dybde 0,2-0,5 m) betegnes som våtmark eller våtmarksfilter og har normalt et tett vegetasjonsdekke.
Filterbasseng	1, 2	Et filterbasseng fungerer i prinsippet på samme måte som en infiltrasjonsgrøft eller et regnbed. Filterbassenget ivaretar fordrøyning og rensing, og etableres vanligvis som sentrale anlegg.
Åpent, tørt fordrøyingsbasseng	1, 2, 3	Bassenget skal redusere faren for oversvømmelse og begrense flompåvirkningen i vassdrag ved å midlertidig tilbakeholde et vannvolum fra en nedbørepisode ved at bassenget har en redusert utløpskapasitet (strupet utløp).

Tabell 7.5 Oversikt over overvannstiltak

Tiltak	Tiltaksgruppe: 1-Infiltrasjon 2-Fordrøyning 3-Avledning	Beskrivelse
Lukket fordrøyningsbasseng	1, 2	Funksjonen er den samme som for åpent, tørt fordrøyningsbasseng med den forskjell at vannet samles i et lukket underjordisk basseng.
Gjenåpning av bekk	(1, 2), 3	Åpne bekk som tidligere har gått i rør eller kulvert. Restaurering av flomsletter/ flomløp vil bidra til fordrøyning og infiltrasjon.
Beholde infiltrerbare flater	1, 2	Spare naturlig vegetasjon, beskytte infiltrasjonsstedet.
Skape infiltrerbare flater, åpne opp tette flater	1, 2	Riv ubebodde hus, fjerne tette flater, erstatte eksisterende tette overflatemasser med infiltrasjonsmateriale.
Vegetasjonskledte elv- og bekkedrag	1, 2, 3	Vegetasjonsdekkede areal langs bekker og elver.
Permeable dekker	1, 2	Overflatedekket er permeabelt slik at overvann kan sige ned i grunnen (åpne fuger/grasdekke).
Redusert bruk av kantstein	2	Føre vann fra faste flater direkte til vegeterte, infiltrerbare arealer.
Permanent forbygning	3	Flomvoll eller flomvegg.
Midlertidig forbygning	3	Gjerder, sandsekker, andre sperrer som settes opp før varslet flom.
Sikring av byggverk	3	Heve hus over gatenivå, hindre vann å renne inn (lage terskel, installere tilbakeslagsventil, tette og forsterke byggverk o.l), unngå kjeller, eventuelt bygge hus som tåler vann i første etasje.
Tiltak på private stikkledninger	3	Separering av stikkledninger, for å unngå tilbakeslag av avløpsvann til kjeller.
Tiltak på offentlig overvannsledninger	3	Utskifting av ledninger pga. kapasitet, eller fordrøyning av overvann.
Tiltak på fellesledninger	3	Separering i overvann- og spillvannsledninger eller en større fellesledning.
Tiltak på pumpestasjon og renseanlegg	3	Oppgradering av anlegg for å håndtere økte mengder overvann.
Trær og annen vegetasjon	1, 2	Holder tilbake vann ved intersepsjon og med forbruk av vann gjennom evapotranspirasjon.

Kilde: Gjengitt, med noen små justeringer, etter Vista Analyse (2015b).



Figur 7.9 Lokal overvannshåndtering, Bertrand Narvesens vei, Oslo

Bildet viser et eksempel på hvordan man kan håndtere overvann lokalt slik at det både er et funksjonelt tiltak og samtidig et estetisk element i byrommet. Overvann fra tak føres til en grøft med permeable masser slik at vannet kan infiltreres i bakken. Ved kraftigere regn ledes vannet via en planlagt renne til et regnbed som bidrar til fordrøyning av vannet.

Foto: Anne Sofie Gjestrum/Miljødirektoret.

7.3 Analyse

Når den grunnleggende kunnskapen om avrenning og mulige overvannstiltak er innhentet, er det behov for å analysere nåsituasjonen i både ny og eksisterende bebyggelse, og situasjonen etter tiltak. Det må gjøres en kartlegging, eller en analyse av risiko og sårbarhet, i en eller annen form. Hvor omfattende analysen skal være, må tilpasses de lokale forholdene.

For ny utbygging kan problemstillingen forenkles mye, hvis det er mulig å fordrøye overvannet innenfor utbyggingsområdet slik at man unngår problemer nedstrøms. Hvis håndtering innen planområdet er umulig, eller anses uforholdsmessig kostbart, vil det være behov for å inkludere overvannssystemet nedstrøms i analysen. Dette vil kreve en modell for overvannssystemet i det aktuelle nedbørfeltet.

For eksisterende bebyggelse vil det være behov for å få en oversikt over dagens overvannsutfordringer som grunnlag for en vurdering og prioritering av tiltak. Framtidige scenarier, knyttet til både forventet utbygging og klimaendringer, bør også inkluderes i dette. I tillegg må muligheten for å utnytte overvann som en ressurs kartlegges.

7.3.1 Analyse av risiko for skade

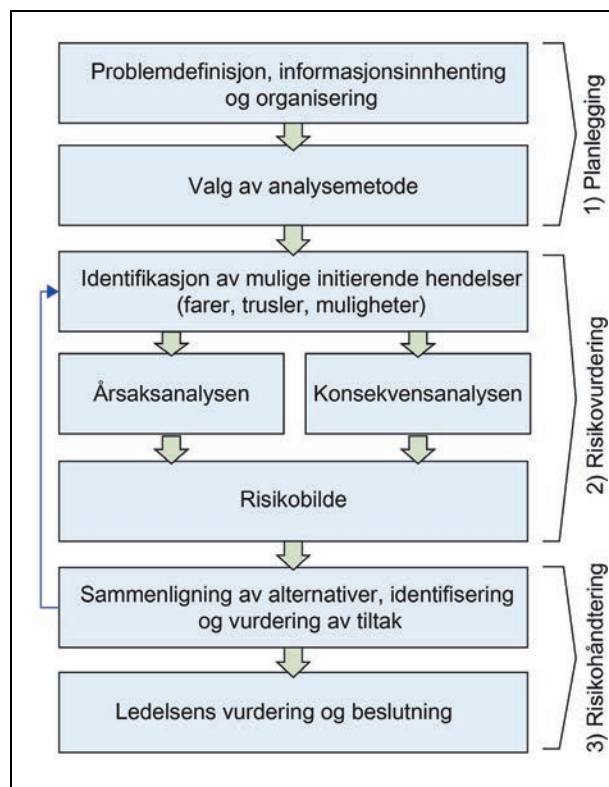
Risikoanalyse

I følge NS 5814:2008 defineres risiko som uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse. Akseptabel risiko er risiko som aksepteres i en gitt sammenheng basert på gjeldende verdier i samfunnet.

En risikoanalyse utføres ved å identifisere farer og uønskede hendelser, samt å analysere og evaluere årsak og konsekvens. Hovedtyper av konsekvenser er menneskelige tap, miljømessige tap og materielle tap. Risikoanalyser brukes i beslutningsprosesser som både har til hensikt å forebygge uønskede hendelser og å forberede håndtering av uønskede hendelser. Formålet med en risikoanalyse er å fremskaffe underlag for beslutninger, for eksempel gjennom spørsmål som:

- Er det behov for tiltak, eller kan risikoen aksepteres?
- I hvilke områder er behovet for tiltak størst?

For overvann vil det være relevant å vurdere sannsynligheten for store overvannsmengder og sårbarhet for skade. I tillegg til forventet nedbør i dag og i fremtiden, bør sesongvariasjoner og



Figur 7.10 Trinn i en risikoanalyse

Kilde: Aven mfl. (2008).

Meget sannsynlig					
Sannsynlig		Hendelse x			
Mindre sannsynlig					
Lite sannsynlig				Hendelse y	
	Ufarlig	En viss fare	Kritisk	Farlig	Katastrofalt

Figur 7.11 Risikomatrix med en grov inndeling i sannsynlighet og konsekvens

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2011, s. 15).

sannsynligheten for hyppigere fryse- og tineperioder og fare for regn på frossen grunn vurderes.

Figur 7.10 viser de ulike trinnene i en risikoanalyse.

For å kunne analysere sannsynlighet og konsekvens er det nødvendig med kunnskap om både hendelsen som inntreffer og sårbarheten ved systemene eller samfunnet som rammes. På noen fagområder baseres risikoanalysen utelukkende på statistikk og modeller, mens andre fagområder har en bredere og mer prosessuell, kunnskaps- og konsensusbasert tilnærming (DSB, 2014). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har laget flere veiledere som beskriver hvordan en risiko- og sårbarhetsanalyse kan gjennomføres.

Risikoaksept

Risiko kan uttrykkes med ord (kvalitativ beskrivelse), rangeres på en relativ skala (semi-kvantitativ beskrivelse eller rangert kvalitativ beskrivelse), eller være tallfestet (kvantitativ beskrivelse). For å kunne gjøre objektive og nøytrale vurderinger av risikoaksept vil det være nødvendig med en rangering av eller en tallfesting av risikoen (NGI, 2011, s. 54).

Rangeringen av risiko kan foregå ved å kategorisere fare og konsekvens i klasser, slik det for eksempel er gjort av DSB (DSB, 2011):

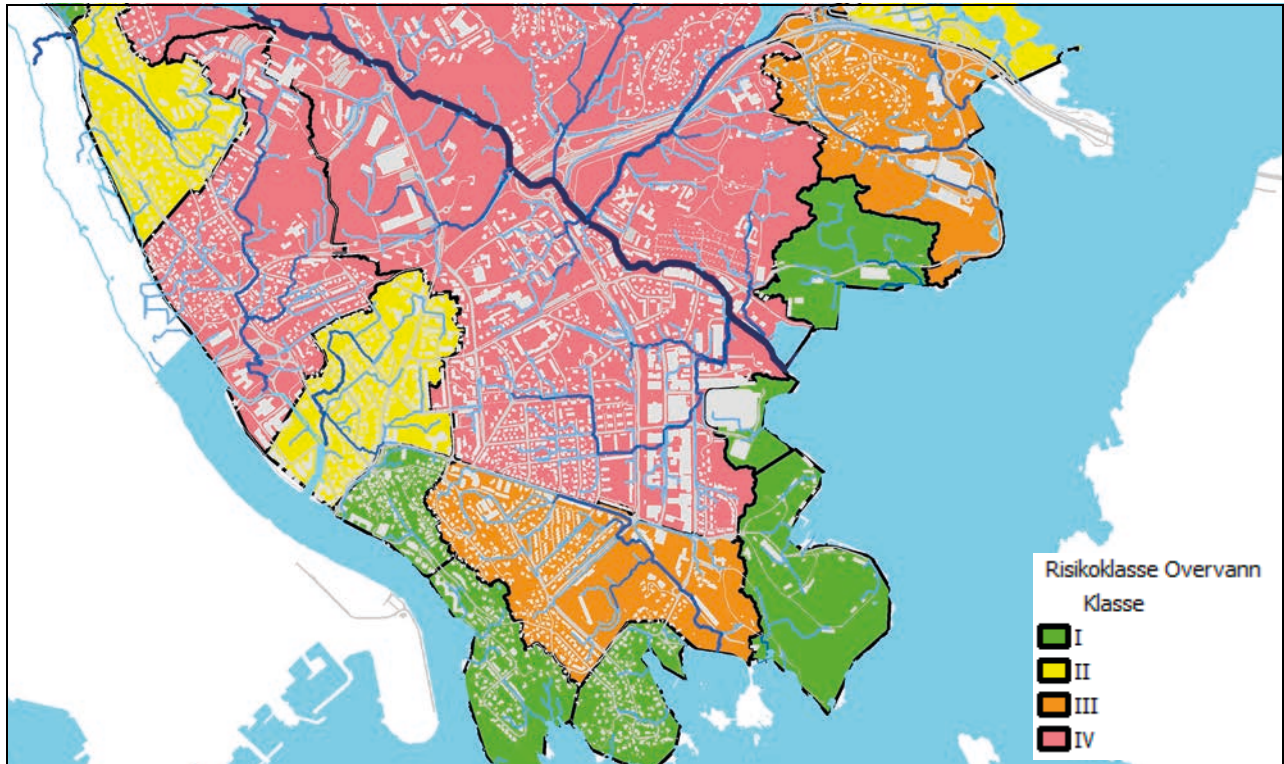
- Fare: Lite sannsynlig, Mindre sannsynlig, Sannsynlig og Meget sannsynlig
- Konsekvens: Ufarlig, En viss fare, Kritisk, Farlig og Katastrofalt

Risikoen kan presenteres i en risikomatrix, som eventuelt også kan inneholde akseptkriterier, som vist i figur 7.11.

Risikoakseptkriterier vil være et uttrykk for hvilken kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens man aksepterer. Dette kan illustreres ved at man deler risikomatrixen inn i fargekoder. Fargekodene representerer hva som er akseptabelt (grønt område) og uakseptabelt (rødt område). Den gule sonen representerer risiko som bør reduseres dersom kost/nytte-vurderinger eller andre prinsipper for akseptabel risiko legges til grunn. Et eksempel på dette er ALARP (As Low As Reasonable Practicable)-prinsippet.

ALARP-prinsippet betyr at man skal redusere risikoen så langt det er økonomisk forsvarlig. Den gule sonen i figur 7.11 blir ofte omtalt som ALARP-området. Hvis risikoen vurderes å ligge i denne sonen, bør tiltak implementeres, gitt at det er økonomisk og praktisk forsvarlig.

Figur 7.12 viser hvordan risikoklasser kan visualiseres i et kart med avrenningslinjer for overvann.



Figur 7.12 Demonstrasjonseksempel på klassifisering av avrenningsfelt

Demonstrasjonseksempel på klassifisering av avrenningsfelt basert på en enkel risikoanalyse av skadepotensiale og faren for at en skadelig overvannsfloam skal oppstå. Eksempelen er ikke et offisielt aktsomhetskart for Kristiansand kommune.

Kilde: Rambøll (2015c).

7.3.2 Analyse av vanddybder for ulike gjentaksintervall

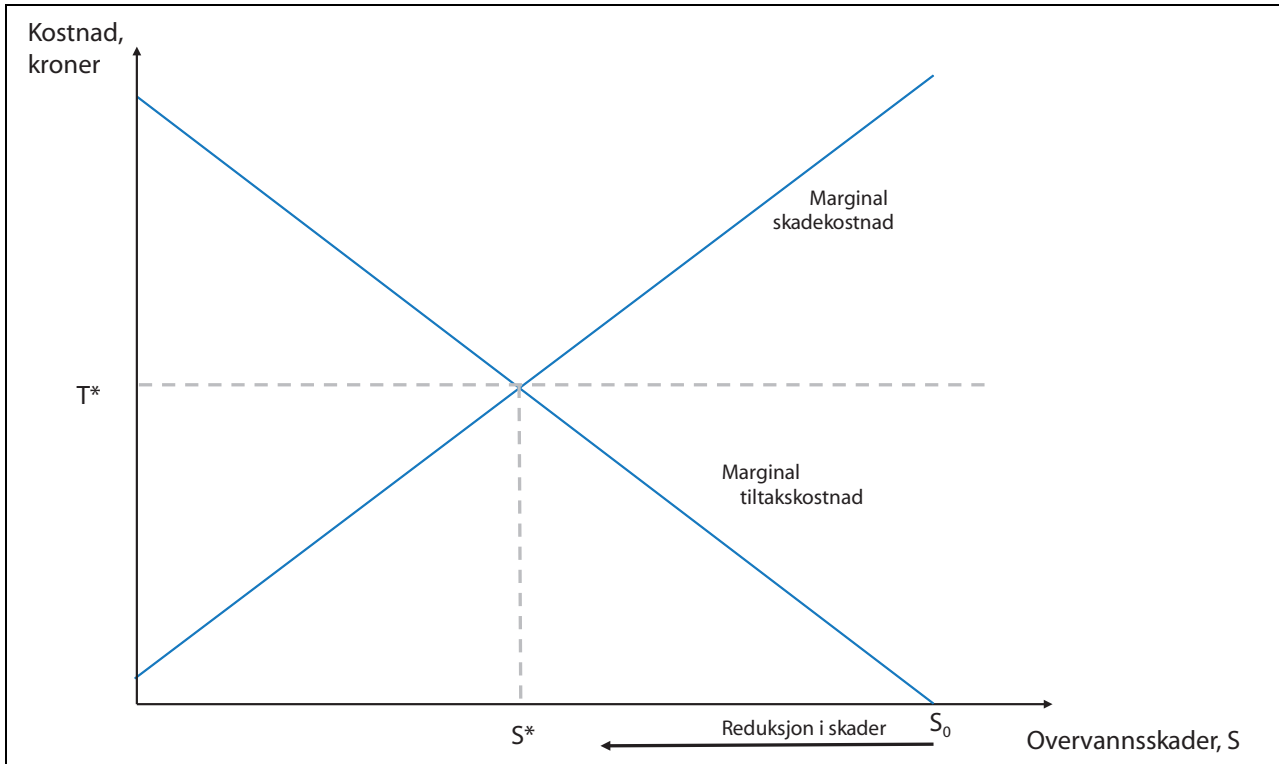
For nedbørepisoder med gjentaksintervall sjeldnere enn 20 år, vil normalt hverken fordrøynings tiltak eller ledningsnett ha tilstrekkelig kapasitet til å ta unna avrenningen. For disse nedbørepisodene er det derfor viktig å skaffe kunnskap om hvordan avrenningen vil arte seg.

I de senere år er det utviklet gode metoder og programvare som kan beregne overvannsmengder og visualisere avrenning. Vann og avløpsbransjen i Norge har høstet nyttige erfaringer med ledningsnettmodellering. I tillegg har bruk av geografiske informasjonssystemer, dvs GIS-modeller, blitt mer og mer vanlig i de største kommunene i Norge. I andre storbyer i Europa er det gjennomført flere større prosjekter som kobler ledningsnettmodeller med overflateavrenningsmodeller, og ofte i kombinasjon med elvmodeller der dette er relevant. Modellene har simulert flomhendelser på en god måte, forutsatt bruk av gode grunnlags- og kalibreringsdata. Bruk av de mest avanserte modellene vil kreve mest kompetanse, og vil også være mest tidkrevende.

Følgende hovedmetoder og modeller er aktuelle for beregning av vanddybder (sortert fra de enkleste til de mest nøyaktige metodene):

- Den rasjonelle metode (kun vannføring).
- Overflatemodeller.
- Ledningsnettmodeller og elve-/bekkemodeller
- Kombinasjon av flere modeller: Ledningsnettmodeller koblet mot overflatemodeller, eventuelt også kobling mot elvmodell der elv/bekk samvirker med avrenning av overvann i tettsteder, eller havmodeller der tidevann samvirker.

En enkel overflateavrenningsmodell kan gjennomføres for alle eksisterende og nye utbyggings-/infrastrukturområder i en kommune. Dette kan i første fase gjøres med små ressurser hvor en ved bruk av GIS-analyser kan beregne avrenningslinjer og lavpunkter i nedbørfeltene. Deretter må valg av metode tilpasses områdenes skadepotensiale og risiko for skade. Jo høyere risiko, jo mer avanserte metoder bør anvendes. For lavrisikoområder vil en enkel overflateanalyse være tilstrekkelig, mens for mer utsatte områder må man ofte gjøre spesifikk vurdering av analysebehov og valg av metode. Se Rambøll (2015a), Norsk Vann



Figur 7.13 Optimalt nivå på skadereduksjoner for overvann

Kilde: Vista Analyse, laget på oppdrag fra utvalget.

(2015) og Bratlie (2015) for en mer detaljert beskrivelse av metodeverket.

7.3.3 Analyse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tiltak for håndtering av overvann har en kostnad for samfunnet. Det skal investeres i tiltak, og tiltakene skal driftes og vedlikeholdes. Samtidig oppstår det store kostnader for samfunnet hvis overvannet medfører oversvømmelser og skader.

Det samfunnsøkonomiske lønnsomhetsprinsippet tilsier at et offentlig prosjekt, tiltak eller handling bare bør gjennomføres dersom samfunnet som helhet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster. Dersom ressursforvaltningen følger dette prinsippet, vil samfunnets knappe ressurser forvaltes på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte.

Hvis vi anvender det samfunnsøkonomiske lønnsomhetsprinsippet på nivået for overvannshåndtering, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre overvannstiltak så lenge nytten av overvannshåndteringen er større enn kostnadene forbundet med å redusere skadeområdet. Det optimale nivået for overvannshåndtering er der den marginale nytten av å redusere

skaden er lik den marginale reduksjonskostnaden. Dette er illustrert i figur 7.13, som viser endringer i skadekostnader og tiltakskostnader ved endringer i skadelige overvannshendelser. På den liggende aksene er antall tilfeller av overvannsskader. Figuren uttrykker at skadene per utslipps-tilfelle øker med omfanget av overvannsskader og viser at en dobling av vannmengden gir mer enn en dobling i skaden. Skadetilfellene kan reduseres ved tiltak. Reduserte skadekostnader reflekterer nytteverdiene av tiltak. På figuren samsvarer dette med at man beveger seg fra et nivå uten tiltak, i S_0 , og mot venstre, med færre tilfeller. Kurven illustrerer at de første tiltakene er de billigste, mens det blir stadig mer kostnadskrevende å redusere tilfellene med overvannsskader.

Ved skadenivået S^* er den marginale tiltakskostnaden lik den marginale skadekostnaden, og de samlede kostnadene lavest. Da har en tatt hensyn både til at det koster å gjennomføre tiltak, og de skadene som gjenværende overvann medfører. Figuren illustrerer at det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt å fjerne alle overvannsutslipp. Med utgangspunkt i nivå S^* vil ytterligere skadereduksjon innebære at tiltakskostnadene vokser mer enn nytteverdiene av skadereduksjonen som oppnås. Tilsvarende vil et høyere nivå for

overvannsskader gi mer skadeøkning enn det en sparer i tiltakskostnader. Når en ser på samlet nytte og kostnader, inkluderes i prinsippet også andre virkninger enn de direkte virkningene, som positive effekter av blågrønne tiltak, høyere eiendomspriser og lignende.

Så langt er prinsippene klare for hvordan en skal avveie tiltakskostnader og nytte ved overvannstiltak. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å finne det optimale nivået (S^* i figur 7.13). Både skade- og tiltakskostnadene er usikre og til dels ukjente. For at prinsippet om samfunnsøkonomisk optimalitet skal være gyldig, må alle relevante nytteverdier og alle relevante kostnader inkluderes i regnskapet. Kostnadene ved tiltakene vil omfatte investerings-, drifts- og vedlikeholdskostnader, samt eventuelle arealkostnader. Nyttene (fordelene) av overvannstiltak er i stor grad at man unngår skader og uheldige situasjoner som oppstår som følge av overvann på avveier. Nærmere omtale av dette finnes i kapittel 3.2.3. Tiltakenes nytteverdi ut over ren skadereduksjon, som beskrevet i kapittel 7.1.2, skal også inkluderes i regnskapet. I realiteten vil dette være krevende. For å unngå for store kostnader knyttet til selve analysen, vil det kunne være behov for forenklinger.

Reduksjoner i overvannsskader til det optimale nivået, vil ikke skje av seg selv. Hovedgrunnen til dette er at det som er lønnsomt fra samfunnets helhetsperspektiv, ofte ikke er lønnsomt privat-/kommunaløkonomisk. Mer konkret er det sjeldent slik at de enkelte aktører, kommuner eller privatpersoner, stilles overfor de fulle samfunnsøkonomiske konsekvensene av overvannshendelser.

En kommune vil ikke måtte forholde seg til kostnadene som belastes staten (for eksempel ved skader på statlige veier, bygninger, infrastruktur), eller privatpersoners skadeomkostninger. På samme vis vil en privatperson som vurderer å gjøre overvannstiltak på egen grunn, neppe få den fulle nytten av tiltaket hvis tiltaket for eksempel reduserer avrenning til nabotomta, slik at naboen får mindre vann i kjelleren. Dermed vil de ikke i tilstrekkelig grad ta hensyn til dette når de velger hvordan de vil tilpasse seg, og det skjer mindre forebygging mot skade (i form av gjennomføring av overvannstiltak) enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er vanlig å kalle dette markedssvikt.

Skal man oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet tross slik markedssvikt, må rammebetingene korrigeres for disse eksterne effektene ved hjelp av lovgivning og insentiver.

7.3.4 Analyse av kostnadseffektivitet

Som beskrevet over er det utfordrende å identifisere det optimale nivået for overvannshåndtering nøyaktig. Et mindre strengt samfunnsøkonomisk prinsipp enn lønnsomhet er kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet betyr å oppnå en forhåndsbestemt målsetning (eller ønsket samfunnsmessig effekt eller utfall) med lavest mulig totalkostnad. Under dette prinsippet kan det av ulike grunner tillates å avvike fra det samfunnsøkonomiske lønnsomhetsprinsippet.

Når man har kartlagt og beregnet fremtidige overvannsmengder, analysert risiko for overvannsskader samt identifisert mulighetene for å utnytte overvannet som en ressurs, bør alternative tiltakspakker som kan oppnå et bestemt overvannshåndteringsnivå sammenlignes og vurderes i en kostnadseffektivitetsanalyse. Analysen bør inkludere unngåtte skadekostnader, investeringskostnader og tilleggsnytte for flerfunksjonelle løsninger. Flerfunksjonelle løsninger vil, i tillegg til overvannsdisponering og transport, kunne gi nytte i form av bedre bymiljø, rekreasjonsmuligheter, mikroklima og bidrag til et rikere naturmangfold. Disse tre elementer i kostnadseffektivitetsanalysen er nærmere beskrevet nedenfor:

Vurdering av unngåtte skadekostnader

I den grad man kan spore reduksjoner i skader til overvannstiltak, kan man si at de unngåtte skadekostnaden er verdien av tiltakene. Kapittel 3.3 beskriver både direkte og indirekte skadekostnader som kan oppstå på grunn av overvann. Vurderingen av unngåtte skadekostnader kan forenkles gjennom for eksempel bruk av områdeklassifisering. Se eksempel på visuell områdeklassifisering i kapittel 7.3.1 og forslag til kriterier for sikkerhetsklasser i kapittel 9.3.1.

Vurdering av investeringskostnader

Det er vanskelig å si noe om kostnadseffektiviteten for konvensjonelle og lokale overvannstiltak på generelt grunnlag. Vista Analyse (2015b) fant at lokale overvannstiltak i mange sammenhenger vil være mest kostnadseffektivt når en begrenset vannmengde skal håndteres, sammenlignet med konvensjonelle tiltak. Forfatterne fant også at konvensjonelle tiltak er mer kostnadseffektive ved store avrenningsarealer og vannmengder. I tilfeller der lokale tiltak vil beslaglegge betydelige arealer i byer og områder med høye tomtkostnader,

kan også konvensjonelle løsninger være mer kostnadseffektive.

Vurdering av tilleggsnytte ved overvannstiltakene

De åpne overvannstiltakene kan gi fordeler, eller *nytte* i samfunnsøkonomisk språkbruk, utover at de bidrar til å håndtere overvann. Disse fordelene er en del av kostnadseffektivitetsanalysen. Hvilke nytte ulike blågrønne tiltak gir, og i hvilket omfang, vil avhenge av hvilke tiltak som velges, og i hvilken sammenheng de settes. For eksempel vil blågrønne tiltak som inngår som en del av en byfornyelse med mye grønt i tillegg til selve overvannstiltaket, bidra til flere økosystemtjenester enn overvannstiltak som bare utformes for å disponere og avlede overvannet på en trygg måte.

Antall personer som nyter godt av overvannstiltakene, vil være viktig for den samfunnsøkonomiske nytten av tiltakene. Det vil også generelt være slik at nytten folk opplever, vil avhenge av hva utgangssituasjonen er. I tilfeller der man i utgangspunktet har et fint og grønt bomiljø, kan det oppleves som mindre viktig å få blågrønne tiltak. I tilfeller der utgangssituasjonen er en «asfaltørken», kan forbedringen oppleves større. I mange byer og tettsteder i Norge er avstanden fra sentrum til større naturområder ganske kort. Det er derfor sannsynlig at blågrønne tiltak vil gi flest nytteeffekter i de største byene, selv om mange vil oppfatte blågrønne tiltak som positive innslag i bymiljøet uansett avstand til naturområder.

Vista analyse (2015b) har i sin rapport vist til noen eksempler på verdsetting av økosystemtjenester. Ett slikt eksempel viser til betalingsvillighetsundersøkelse for grøntområder i Oslo. Et

konservativt anslag for verdien av et mål grøntområde i Oslo ble i studieåret beregnet til mellom 1,6 millioner kroner (ved 7 prosent rente og lavt estimat for betalingsvillighet per mål) og 6 millioner kroner (ved 3,5 prosent rente og høyt estimat for betalingsvillighet per mål). Til sammenligning ble tomteprisene (som verdi på alternativ anvendelse) per mål beregnet til 1,35 millioner kroner som et gjennomsnitt.

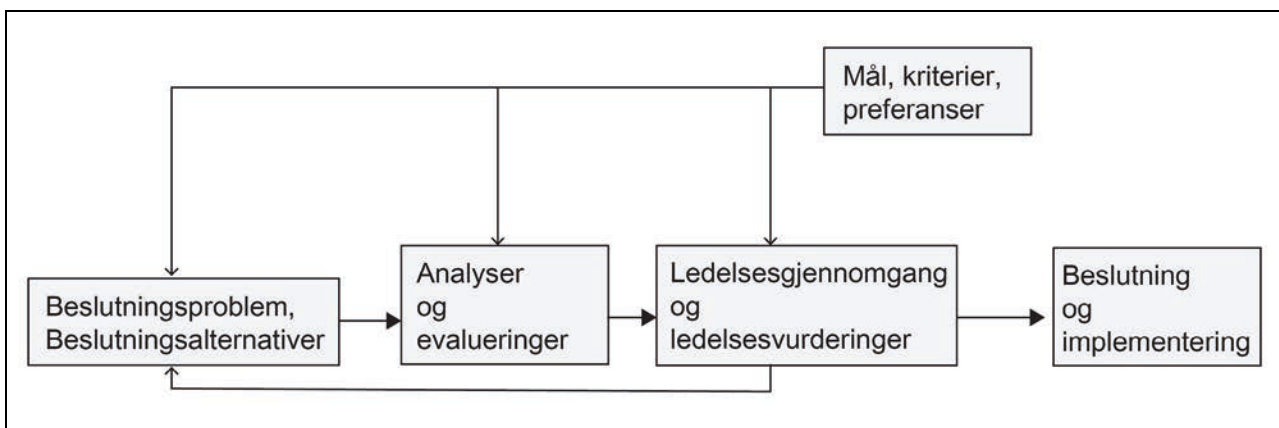
7.4 Beslutning og gjennomføring

Ved planlegging av overvannshåndtering er det viktig å foreta en helhetlig gjennomgang av overvannets vei fra nedbørens nedslagspunkt til resipient, og velge løsninger som gir tilfredsstillende resultat sett opp mot målene som er definert. Hvilke løsninger som er de beste, vil avhenge av lokale forhold.

Som omtalt i kapittel 7.1 vil målene for overvannshåndteringen først og fremst være knyttet til sikkerhet, helse og miljø. I tillegg kan det være gitt mål og kriterier i regelverk og politiske føringer, for eksempel i en statlig planretningslinje eller kommunal overvannsstrategi. Analysene som skal gjøres må tilpasses disse føringene, og det kan være behov for å gå flere runder før endelig beslutning.

Eksempler på aktuelle beslutninger er:

- Krav til rensing av forurenset overvann
- Føringer for overvannshåndtering i kommuneplaner og reguleringsplaner
- Pålegg om tiltak i eksisterende bebyggelse
- Vedlikeholdsplan for offentlige overvannsanlegg
- Beredskapsplan for ekstremnedbør



Figur 7.14 Modell for beslutning under usikkerhet

Kilde: Gjengitt etter Aven, 2007 s. 19.

Det kan også være behov for andre typer virkemidler for å lykkes med gjennomføring av tiltak. Sentrale virkemidler kan være:

- Tiltak som fremmer et tettere samarbeid mellom vann- og avløpssektoren, plansektoren og eventuelt andre sektorer
- Informasjons- og holdningsskapende arbeid
- Faglig og praktisk bistand til etablering og utforming av tiltak
- Finansieringsordninger for tiltak

7.5 Kontroll og evaluering

For å sikre en effektiv gjennomføring av de beslutninger som er tatt og regler som er gitt, er det viktig at det føres kontroll med etterlevelse av regelverket og de vilkår som måtte være satt i medhold av dette. I tillegg bør resultatet av beslutningene evalueres opp mot de opprinnelige målene og vilkårene som er satt for overvannshåndteringen. Eventuelle svakheter bør analyseres og følges opp.

Kontroll er også en fin anledning til å bidra til kompetanseheving og økt bevissthet om overvannshåndtering i forvaltningen og hos de som kontrolleres.

7.6 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

En god beslutningsprosess for overvann vil bidra til investeringer i overvannstiltak som gir positiv samfunnsøkonomisk nettonytte. Beslutninger om tiltak bør fremgå i en strategi eller handlingsplan for overvann der nødvendige tiltak og ansvars plassering fremgår. Beslutningene bør etter utvalgets oppfatning forankres og integreres i kommunale planer og øvrig myndighetsutøvelse. Det må imidlertid være opp til kommunen selv å vurdere hvordan beslutningene forankres og hvilke planer og vilkår som er relevante.

Kommunene bør opparbeide seg en oversikt over avrenningsforhold og risiko for skade. Dette vil kunne gjøres på grunnlag av eksisterende kartdata. Nesten alle tettsteder har, ifølge opplysninger fra Kartverket i september 2015, moderne laserdata og detaljerte kartdata som kan benyttes som grunnlag for aktsomhetskart for overvann. Punkt tettheten på laserdataene varierer fra tettsted til tettsted, men nesten alle større byer har en punkt tetthet på 2 pkt/m² eller bedre. Når man i dag ajourfører bymessige strøk er det vanlig med 5 – 10 pkt/m².

Beregnings- og analysemetodene vil stort sett være felles for alle kommuner, uansett lokale forhold. Det er derfor potensial for nasjonal tilrettelegging og effektivisering gjennom målrettet veiledning og samordning. Offentlig nasjonal informasjon om klimafaktorer, IVF-statistikk og avrenningsforhold bør gjøres tilgjengelig på en systematisk og lettfattelig måte. Kostnadene ved aktsomhetskartlegging for overvann kan reduseres ved at staten tilbyr laserdatamålinger. Basert på slike laserdata, kan det etableres detaljerte terrenngmodeller med oppløsning typisk rundt 1 x 1 meter (eller helst 0,5 x 0,5 meter). Her bør staten gjennomføre nasjonale pilotprosjekter for et utvalg kommuner med ulike karakteristika og utfordringer. Se kapittel 21.4.2 for forslag til statlige forvaltningsoppgaver.

Det er utvalgets syn at en utredning om overvann må inkludere effekten av fremtidige avrenningsforhold, i tillegg til effektene av fremtidige klimaendringer. Detaljnivået i datagrunnlaget for kartlegging av avrenningslinjer og beregning av vannnybder bør tilpasses risiko- og sårbarhetsnivået for skadevirkninger. Dette vil effektivisere de administrative kostnadene ved overvannshåndtering. Utvalget anbefaler derfor en trinnvis tilnærming til kartlegging og beregning av overvannsmengder (Rambøll, 2015c):

1. For alle nedbørfelt i utbyggingsområder:
Enkel overflateavrenningsmodell med graderte avrenningslinjer og inndeling i del-nedbørfelt. Avrenningsanalyse med og uten større bruer/kulverter bør gjennomføres.
2. For del-nedbørfelt i utbyggingsområder:
Analyse og risikoklassifisering i henhold til fare for skade som følge av overvann. Kunnskap knyttet til overvann og sårbare byggverk/infrastruktur bør benyttes.
3. For del-nedbørfelt som skal utredes videre:
 - a. For del-nedbørfelt med høyt eller meget høyt skadepotensiale og stor sannsynlighet for betydelig avrenning: Overflateavrenningsmodeller.
 - b. For del-nedbørfelt med ledningsnett for overvann med høyt eller meget høyt skadepotensiale og stor sannsynlighet for betydelig avrenning: Ledningsnettmodeller kalibrert mot feltnålinger og eventuelt langtidssimuleringer for særlig utsatte områder.
 - c. For del-nedbørfelt med kompliserte hydrologiske og hydrauliske forhold, meget høyt skadepotensiale og stor sannsynlighet for betydelig avrenning: Kombinerte modeller som kobler ledningsnettmodeller mot overflateavrenningsmodeller. Eventuelt også

sammen med en elvemodell der vassdrag vil kunne påvirke avledningen av overvannet, eller hvor vannføringen i vassdraget kan bli vesentlig påvirket. Tilsvarende påkobles eventuelt havnivåmodeller der tidevann eller stormflo kan påvirke avledningen.

Aktsomhetskartene og risikoanalysen kan eventuelt kvalitetssikres mot forsikringsskadedata og annen informasjon om skadevirkninger og -kostnader. Se kapittel 20.5.5 om videreutvikling av forsikringsskadedata.

Videre bør de forskjellige fagetatene gå sammen om å beskrive egenskapene til forskjellige typer overvannstiltak og integrere dette i det tverrsektorielle tiltaksbiblioteket for vannforskriften. En slik oversikt vil gi tiltakshaver et godt utgangspunkt for å vurdere kostnadseffektivitet. Se kapittel 21.4.2 om fordeling av forvaltningsoppgaver.

Etter utvalgets vurdering er det bare enkelte av elementene i beslutningsprosessen for overvann som bør reguleres på nasjonalt nivå. Utvalget foreslår at det innføres minimumskrav til sikkerhet mot skade som følge av overvann i utbyggsområder (kapittel 9.3.1) og nye virkemidler for gjennomføring av forebyggende tiltak for både ny og eksisterende bebyggelse (kapittel 10 til 18).

7.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hensikten med etablering av en overvannsstrategi er å få redusert skadeomfanget av overvannshendelser, og dermed få redusert skadekostnadene. Utforming av og gjennomføring av en slik strategi vil imidlertid ha administrative konsekvenser.

Ressursbehovet for å lage aktsomhetskart for overvann er relativt lavt. Kommunene jobber allerede med avrenningsverktøy som beskrevet i kapittel 7.3.2, og det må antas at den typen verktøy og modeller i økende grad vil bli tatt i bruk, uavhengig av utvalgets anbefalinger og forslag. Kostnadene ved utvalgets forslag gjelder derfor bare arbeidet i de kommunene som ellers ikke ville gjennomført slikt arbeid. For en del kommuner vil det også kreve opplæring for å kunne ta i bruk og utnytte informasjonen fra slike verktøy.

Det som er arbeidskrevende med analyse av risiko for skade som følge av overvann, er først og fremst arbeidet med å bygge og kvalitetssikre terrengdata, samt å analysere og vurdere hvilke kulverter og kryssninger som bør tas med i overflatemodellen. Selve GIS-analysen er velprøvd for både små og store nedbørfelt. Dersom det er behov for mer avanserte GIS-overflatemodeller og modeller for ledningsnettet og bekker, øker ressursbehovet.

Det er ikke enkelt å gjøre et kostnadsoverslag på landsbasis da kostnadene for en kartlegging og beregning av overvannsflom vil variere avhengig av flere faktorer, blant annet kompleksitet, størrelse, mål for analysen, eksisterende kunnskap, krav og vilkår fra kommunen, m.m. Også for kommuner og nedbørfelt av samme størrelse vil kostnadene kunne variere mye blant annet avhengig av antall og størrelse på bekker og elver og barrierer i disse, samt andel og tetthet på utbygd kulvert- og overvannssystem. Rambøll (2015c) har i en rapport for utvalget laget et anslag for kostnader på landsbasis for beregning av avrenningslinjer og kartlegging av aktsomhetsområder for overvann. Anslaget er gjengitt i tabell 7.6.

Kostnadene i tabell 7.6 forutsetter at det finnes terreng- og høydedata av god kvalitet. Total kostnad på landsbasis er her anslått til 70 millioner kroner.

Tabell 7.6 Grove nasjonale kostnadsestimer for beregning av avrenningslinjer og kartlegging av aktsomhetsområder for overvannsflom i norske kommuner

Kommunestørrelse:	Antall innbyggere:	Antall	Enhetskostnad	SUM
Små kommuner	200–5 000	225	80 000	18 000 000
Mellomstore	5 000– 20 000	148	200 000	29 600 000
Stor kommune	20 000– 90 000	50	400 000	20 000 000
Ekstra store (utenom Oslo)	90 000–275 000	4	600 000	2 400 000
SUM		427		70 000 000

Kilde: Rambøll (2015c).

Hvis man antar at rundt halvparten av landets kommuner vil gjennomføre overvannskartlegging som følge av utvalgets forslag i kapittel 9 til 18, tilsier anslagene over en kostnad på anslagsvis 30 til 35 millioner kroner. Modellering på kommunenivå er å betrakte som en investering, som gjenntas med en del år imellom. Det betyr at kostnaden på 30–35 millioner kroner kan regnes som en gjentakende engangskostnad.

Kostnadene for å beregne overvannsdybder vil komme i tillegg til kostnadene for å utarbeide aktsomhetskart. Kostnadene for terrengmodellering og ledningsmodellering vil kunne variere fra 100 000 til 500 000 kroner for et lite til middels stort nedbørfelt (ca. 50 til 200 ha) avhengig av om beregningen gjøres med eller uten måleprogram og kalibrering av modellen (Rambøll, 2015c).

Kapittel 8

Oversikt over gjeldende regelverk for overvann

8.1 Innledende bemerkninger

Det foreligger ingen legaldefinisjon av uttrykket «overvann». Det eksisterer heller ikke noe samlet regelverk om dette. De regler som finnes, er spredt mellom flere lover og forskrifter. Reglene er i hovedsak knyttet opp mot virksomheter og sektorer som på ulik måte berøres av overvann, samt privatrettslige emner som naboforhold og forsikring. Vanligvis er det noe annet enn overvannet i seg selv som er gjenstand for regulering, slik som sektorenes virksomhet og avtalers innhold.

For utvalget har det derfor vært viktig å skaffe seg oversikt over regelverket for å få innsikt i hvilke virkemidler man har i dag for å håndtere overvann. I tillegg må sektorenes virksomhet sees i sammenheng, både seg imellom og opp mot øvrig regulering. Basert på en slik helhetlig oversikt er det lettere å foreta en samlet vurdering av om bestemmelsene er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å oppnå ønskelig håndtering innenfor sektorenes eget område, og samfunnet som sådan.

Ved siden av regler i lov eller forskrift, har leverandørene av vann- og avløpstjenester ordninger med egne abonnementsvilkår som abonnentene er bundet av. Selv om vilkårene har et privatrettslig grunnlag, innebærer monopolsituasjonen for tilbudet av vann- og avløpstjenester at den enkelte abonnent ikke har innflytelse over innholdet i vilkårene. Abonnentene vil derfor kunne oppleve vilkårene som uttrykk for myndighetsutøvelse. En gjennomgang av regelverket blir ufullstendig dersom de privatrettslige reglene holdes utenfor.

Gjennomgangen nedenfor er organisert ut fra hvilke lover reglene har sitt opphav i.

8.1.1 Vass- og avløpsanleggslova

Lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) erstattet tidligere lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17. Bortsett fra nye

regler om kommunalt eierskap inneholder loven ingen realitetsendringer i forhold til tidligere.

Loven regulerer eierskap til anlegg og kommunens adgang til å kreve vann- og avløpsgebyrer. Formålet med lovreguleringen av eierskap til anlegg er «ønsket om å sikre kvalitet, sikkerhet og langsiktighet i vann- og avløpssektoren», jf. Prop. 136 L (2010–2011) Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg s. 6. Loven inneholder for øvrig ingen regler om levering av vann- og avløpstjenester, og har heller ingen særlige bestemmelser om håndtering av overvann.

Loven omfatter hovedledninger med tilhørende tekniske anlegg som pumpestasjoner, høydebasseng og renseanlegg. Stikkledninger og private fellesledninger er dermed unntatt. Likeså gjelder ikke loven anlegg som ikke er knyttet til kommunal hovedledning. Lovens eierskapsbestemmelser gjelder heller ikke mindre anlegg (under 50 personekvivalenter).

Loven fastlegger ikke hva som menes med avløpsanlegg, men det fremgår av lovens forarbeider (Prop. 136 L (2011–2012) s. 13) at avløpsanlegg skal forstås slik det er definert i forurensningslovens § 21 (se kapittel 8.1.2 og 15.2.1). Anlegg for transport og behandling av overvann er dermed omfattet, enten overvannet går i fellesledning eller i separat overvannsledning, eller i åpen eller lukket grøft, og uavhengig av om overvannet er forurenset eller ikke. Om dette se kapittel 15.2.1 og 15.3.1.

Lovens § 1 fastlegger at nye vass- og avløpsanlegg skal eies av kommunene og at eldre anlegg bare kan overdras kommunene. Samtidig er det bestemt at utvidelser av eksisterende private anlegg bare kan skje med kommunens tillatelse, og det er i tilknytning til dette også gitt nærmere regler om vilkårene for å gi slik tillatelse, jf. § 2.

Ut over dette inneholder loven regler om plikten til å betale vann- og avløpsgebyr til kommunen for de eiendommer som er eller kan kreves tilknyttet kommunens vann- og avløpsledning, enten direkte eller gjennom privat fellesledning, se § 3. I forurensningsforskriften av 1. juli 2004 nr. 931 kapittel 16, finner man rammene for gebyrene og

hovedreglene om utregning og innkreving (se kapittel 8.1.3).

8.1.2 Forurensningsloven

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) er i stor grad en rammelov som gir forvaltningen myndighet til å regulere forurensningsspørsmål gjennom forskrifter og enkelttillatelser. Bare noen få bestemmelser i loven retter seg direkte mot den som driver forurensende virksomhet. Reguleringen av ulike industribransjer og typer av utslipp skjer derfor hovedsakelig gjennom forskrifter og tillatelser.

Forurensningsloven kapittel 2 inneholder alminnelige regler om forurensning. Med forurensning menes blant annet tilførsel av væske til luft, vann eller grunnen hvis dette er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. I dette ligger at felles utslipp av sanitært og industrielt avløpsvann og overvann faller inn under loven. Det samme gjelder separat utslipp av overvann, hvis overvannet inneholder stoffer som kan føre til skade. Et eksempel på dette er situasjoner hvor det er tale om avrenning fra vei etter veisalting eller fra flyplasser der det er brukt avisningsvæske (§ 6). Riktignok er det i loven gjort unntak for forurensning fra veier og flyplasser, men det er kun den vanlige forurensningen knyttet til selve transporten/transportmidlene som er unntatt. Se nærmere om dette i kapittel 10.

En sentral bestemmelse i forurensningsloven er § 7, som oppstiller et alminnelig forbud mot å forurense uten at det foreligger et rettsgrunnlag for det. Slikt grunnlag kan følge av lovens § 8, som blant annet lovliggjør forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper, jf. tredje ledd. Videre kan forurensningen være tillatt i medhold av forskrifter til loven eller gjennom særskilt utslippstillatelse etter § 11. Forurenset overvann vil være omfattet av forbudet mot forurensning i § 7, med mindre unntakene fra bestemmelsen gjør seg gjeldende.

Ved siden av de alminnelige reglene, har forurensningsloven egne bestemmelser om avløpsanlegg. Kapittel 4 supplerer de alminnelige bestemmelsene i loven, og innebærer blant annet at den som anlegger ledning eller renseanlegg for sanitært eller industrielt avløpsvann alltid må ha utslippstillatelse etter § 11 (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 125). Hva som menes med avløpsanlegg er fastlagt i § 21. Anlegg for transport og behandling av overvann inngår i definisjonen, enten overvannet går i fellesledninger eller i separat overvanns-

ledning, eller i åpne eller lukkede grøfter. Det har i denne sammenheng ingen betydning om overvannet er forurenset eller ikke. Utslipp av rent overvann er likevel ikke betinget av tillatelse etter § 11.

Kapitlet inneholder regler om nærmere krav til avløpsanleggenes utførelse i § 22. Velger kommunen å separere sine fellesledninger for avløp, kan man i medhold av bestemmelsens andre ledd også stille krav om separering av de private stikkledningene. Når «særlige grunner tilsier det» kan kommunen kreve at huseiere kobler fra taknedløp og annet overvann, uavhengig av om det skjer i tilknytning til at kommunen separerer sine ledninger (se nærmere om dette i kapittel 14). Et slikt krav vil typisk kunne være nødvendig i områder hvor det er høy andel tette flater og ledningene ikke har kapasitet til å ta unna store nedbørmengder.

Ellers inneholder kapitlet bestemmelser om rett og plikt til å koble seg til avløpsanlegg i § 23. Forurensningsmyndigheten kan blant annet tillate at en eiendom kobler seg på et privat avløpsanlegg, selv om eieren av dette motsetter seg tilkoblingen. Dermed slipper man å gå veien om ekspropriasjon, med mindre man også må erverve rett til å legge ledningen over fremmed grunn frem til tilknytningspunktet.

Lovens § 24 første ledd, regulerer drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av den enkelte kommune. Her fastslås også at det er kommunen som er ansvarlig for drift og vedlikehold av anlegget. Drifts- og vedlikeholdsplikten for private anlegg ligger til den eiendom som anlegget først ble anlagt for (§ 24 annet ledd).

I kapitlet finner man også bestemmelsen om anleggseierens erstatningsansvar for skade som avløpsanlegget volder fordi kapasiteten ikke strekker til, eller vedlikeholdet har vært utilstrekkelig (§ 24a). Bestemmelsen omtales og drøftes nærmere i kapittel 19.

Forurensningsloven inneholder dessuten i § 25 henvisninger til gebyrfinansieringen etter vass- og avløpsanleggslova og refusjonsordningen i plan- og bygningsloven kapittel 18.

8.1.3 Forurensningsforskriften

Del 4 av forurensningsforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning) omhandler avløp. Reglenes formål er å «beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann», jf. § 11-1.

Som nevnt ovenfor, inneholder forurensningsforskriftens kapittel 16 nærmere regler om kommunale vann- og avløpsgebyrer. Gebyrene fastsettes som lokal forskrift på bakgrunn av kommu-

nens stipulerte kostnader innenfor hver av sektorene vann og avløp de neste tre til fem årene. Gebyrene kan ikke overstige de utgifter som er nødvendige innenfor henholdsvis vann- og avløpssektoren. Det er kommunene som fastsetter gebyrene innenfor de rammer som fremgår av forskriften. Det skal føres separat budsjett og regnskap for henholdsvis vann- og avløpsområdene. Denne separate bokføringen er nødvendig som følge av at ikke alle eiendommer er tilknyttet både vann- og avløpsledning. De overvannstiltak som kan inndeckes gjennom gebyrordningen inngår i avløpsgebyret. Kostnadene til håndtering av overvann er altså ikke noe eget gebyrområde.

I NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring (s. 107) fremholdes at det er behov for en avklaring av hva som kan finansieres gjennom gebyrordningen. Utvalget behandler den nærmere avgrensningen av tiltak som kan og bør finansieres gjennom gebyrordningen i kapittel 18.

Ut over de nevnte bestemmelser, er det særlig forurensningsforskriften § 15A-4 som har eller kan ha betydning for håndteringen av overvann. Avløpsvann fra husholdninger/boligbebyggelse omfattes ikke av bestemmelsen, men ellers gjelder den alt avløpsvann fra virksomhet (blant annet avløpsvann fra handel, industri, transport, herunder veier). Formålet er å gi kommunen en mulighet til å regulere påslipp til ledningsnett som kan påvirke drift og vedlikehold.

Kommunene kan i medhold av denne bestemmelsen fatte enkeltvedtak eller gi lokal forskrift om påslipp av avløpsvann fra virksomheter til offentlig avløpsnett. Vedtakene kan gjelde både nye og eksisterende påslipp. Paragrafen gir på visse vilkår anledning til å fatte vedtak om innholdet i og mengden av avløpsvann – inkludert overvann (jf. definisjoner i forurensningslovens § 21 og forskriftens § 11-3).

I dette ligger altså at kommunen lovlig kan sette begrensninger for omfanget av påslipp av overvann fra virksomheter på ledningsnett, eller helt forby det. Forutsetningen er at slike begrensninger er nødvendige for å ivareta utslippskrav eller hindre at driften av avløpsanlegget med tilhørende slambehandling ikke vanskeliggjøres. Det vil eksempelvis kunne være situasjonen dersom ledningene har for liten kapasitet eller renseeffekten på renseanleggene reduseres som følge av for mye vann.

8.1.4 Vannressursloven

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) har til formål å

sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, jf. § 1.

Lovens § 7 har som siktemål å opprettholde det hydrologiske kretsløp og derved forebygge flom og oversvømmelse, jf. NOU 1994: 12 (Lov om vassdrag og grunnvann) s. 409. I første ledd er det inntatt forbud mot å hindre vannets løp i vassdrag, dersom det ikke foreligger særskilt lovhjemmel. Inngrep i vassdrag som kan redusere vassdragets kapasitet, som for eksempel bekkelukking, vil kunne ha negative konsekvenser for avledning av overvann i perioder med store nedbørmengder.

Tiltak som kan føre til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget er derfor avhengig av vassdragsmyndighetenes godkjenning, jf. § 8. I motsatt fall mangler slik lovhjemmel som § 7 setter som betingelse for inngrep som hindrer vannets løp.

I § 7 annet ledd første punktum fastsettes generelt at utbygging og annen grunnutnyttning bør skje slik at nedbøren fortrinnsvis får avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Av forarbeidene til loven (NOU 1994: 12 s. 409) fremgår at bestemmelsen særlig tar sikte på tettbygde strøk. Bestemmelsen forutsetter at tette flater bør unngås dersom dette er mulig. Paragrafen retter seg både mot tiltakshaverne og relevante myndigheter. Selv om ikke regelen inneholder noe absolutt påbud, forutsetter forarbeidene at den tas i betraktning ved utforming av regulerings- og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven, og ved vurdering av utearealene etter dagjeldende plan- og bygningsloven § 69. Dette vil tilsvare dagens arealplanlegging på reguleringsplannivå.

Bestemmelsens annet ledd annet punktum går et skritt lenger. Den gir vassdragsmyndighetene anledning til å pålegge tiltak som kan gi bedre infiltrasjon av nedbør i grunnen, dersom dette kan gjennomføres «uten urimelige kostnader». Myndigheten er ved kgl.res. 15. desember 2000 nr. 1270 lagt til kommunen. Dermed kan det for eksempel stilles krav om infiltrasjon i grunnen i forbindelse med regulering, eller samtidig som det gis byggetillatelse. Det er heller ikke noe i veien for å kreve at man avstår fra å lage tette flater på et areal, jf. merknaden til § 7 i Ot.prp. nr. 39 (1998–99).

Muligheten til å gi pålegg kan også benyttes mot eksisterende bebyggelse. I lovforarbeidene er det lagt til grunn at vilkårene sjeldnere vil være oppfylt i disse tilfellene. Så vidt utvalget har klart å avdekke, er det liten bevissthet rundt hjemmelen til å gi pålegg i kommunene, og den brukes i liten eller begrenset grad.

Til sammenligning inneholder også byggtেকnisk forskrift (TEK 10) § 15-10 (2) bokstav c, og forurensningsforskriften § 15 A-4, regler som berører overvann, men disse ivaretar til dels andre hensyn, nemlig å forebygge skader, og unngå overbelastning av anleggene. Forurensningsforskriften er allerede omtalt, mens TEK 10 behandles nedenfor.

Vannressursloven har i likhet med forurensningslovens § 24a bestemmelser om ansvar for skade, se lovens § 47, og nærmere redegjørelse i kapittel 19.

8.1.5 Veglova

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) har til formål å «trygge planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private vegar» i tråd med trafikantenes og samfunnets interesser. Dessuten er det overordnede målsetninger å søke «trygg og god avvikling av trafikken» samt ta «omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles», jf. § 1a.

Veglova § 1 definerer offentlig vei slik: «Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglene i kap. IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private. Til veg blir og rekna opplagsplass, parkeringsplass, haldeplass, bru, ferjekai eller anna kai som står i beinveges samband med veg eller gate.»

Utforming og dimensjonering av veier styres i stor grad av «vegnormaler», en samlebetegnelse for standarder/normaler i Statens vegvesens håndbokserie. Vegnormalene er kravdokumenter som har hjemmel i forskrift 21. juni 1963 nr. 23 om anlegg av offentlig veg, jf. veglova § 13. I tillegg til vegnormaler finnes det retningslinjer og veiledninger i håndbokserien. Arealmessig planlegging av veier skal skje innenfor plan- og bygningslovens system, jf. § 12. Imidlertid er bygging av offentlige veianlegg unntatt vesentlige deler av byggesaksbehandlingen og tekniske krav, se byggesaksforskriften § 4-5. Bakgrunnen er at de samme hensyn som byggesaksreglene skal ivareta, anses ivaretatt av veimyndighetene gjennom veglovas system med blant annet vegnormalene.

Overvannsledninger og ledninger for veiens øvrige drensssystem er en del av veien og reguleres av veglovas regler. I tillegg gjelder forurensningslovens regler (§ 24a) om ansvar for skade forårsaket av vann fra veiens avløpsanlegg.

Skal vann- og avløpsledning legges i offentlig vei, eller nærmere veien enn tre meter fra veikant,

må veimyndighetene positivt samtykke til tiltaket. Det følger av veglovas § 32. Bestemmelsen åpner for at veimyndighetene kan fastsette større avstandskrav. Tillatelse er nødvendig selv om det er innhentet samtykke etter annen lovgivning, eksempelvis plan- og bygningsloven.

Det er etter veglova § 57 også forbudt å gjøre inngrep i offentlig vei, og å lede kloakkvann og dremsvann inn i eiendomsområdet for veien uten veimyndighetenes tillatelse. «Eigedomsområdet til offentlig veg» i veglova § 57 er ikke sammenfallende med det privatrettslige eiendomsbegrepet. «Eigedomsområdet» omfatter både det arealet som utgjør veiens kjøre-, gang- eller sykkelbane, og i tillegg blant annet veiskuldre, banketter, grøfter og skråninger i tilknytning til veien.

Statens vegvesen har tidligere utarbeidet standard vilkår for tillatelser etter §§ 32 og 57. Disse er i dag erstattet av forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei. Her fremgår (§ 16) at veimyndighetene kan kreve ledningene endret eller flyttet på ledningseiers bekostning dersom dette er nødvendig av hensyn til veien. Av forskriften (§ 17) fremgår også at ledningseier er ansvarlig for all skade som ledningen måtte påføre veien, samt at forholdet til tredjemand reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler.

8.1.6 Sivilbeskyttelsesloven

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) har til formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved blant annet uønskede hendelser i fredstid. Eksempel på slike uønskede hendelser er ekstremvær som kan ramme liv og helse, fremkommelighet og/eller sentrale samfunnsfunksjoner.

Kommunene har etter loven et overordnet ansvar for å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og vurdere hvordan de vil påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal sammenstilles i en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Den skal omfatte både eksisterende og framtidige risiko- og sårbarhetsforhold, og utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur. Videre skal den inneholde vurderinger av hvordan ulike risiko- og sårbarhetsforhold påvirker hverandre.

Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt vektlegger kommunenes samordningsansvar. Det vil si at kommunen skal sørge for at ulike virksomheter samarbeider og at også ulike private aktører eller frivillige organisasjoner integreres i arbeidet. Videre skal kommunen samarbeide med fylkesmannen og evt. andre kommuner. Analysen skal inngå i den løpende kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven og revideres sammen med kommuneplanen, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet (se også omtale i kapittel 11.4).

ROS-analysen skal ellers danne utgangspunkt for kommunens beredskapsplan for håndtering av uønskede hendelser. Selv om ROS-analysen viser at kommunen har sårbare områder for ekstreme nedbørhendelser, følger det ikke av loven noen plikt til å iverksette tiltak for å hindre eller forebygge skade på liv, helse, kritisk infrastruktur o.l. Kommunenes plikter til å iverksette tiltak må i disse tilfellene utledes av særlovgivningen.

8.1.7 Naturskadelovgivningen

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven) hadde opprinnelig to deler. Den ene delen omfattet erstatningsregler ved naturskade. Den andre delen inneholdt de såkalte sikringsbestemmelsene. Mens sikringsbestemmelsene er beholdt, er den delen av loven som omfatter erstatning opphevet og erstattet med den nye naturskadeerstatningsloven (lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader). Loven trer først i kraft 1. januar 2017. Fra samme tidspunkt endres navnet på eksisterende lov til lov om sikring mot naturskader. Inntil dette skjer, gjelder naturskadeloven med sitt opprinnelige innhold.

Mens erstatningsbestemmelsene har som siktemål å yte erstatning for gjenoppretting av naturskade, har sikringsbestemmelsene som siktemål å redusere faren for at det oppstår ny naturskade. Det er bare skader man ikke kan forsikre seg mot som faller inn under erstatningsordningen. Tilfeller som faller inn under erstatningsordningen vil derfor være naturskade på veier, bruer, kaier og moloer samt jord- og skogbruksarealer. Eiendom som helt eller i det vesentligste tilhører det offentlige, er i alle tilfeller unntatt fra ordningen. Erstatning ytes gjennom Statens naturskadefond.

Med naturskade menes skade som direkte skyldes naturulykke som skred, storm, flom, stormflo o.l., jf. lovens § 4. Skade som umiddelbart skyldes nedbør er unntatt, med mindre sær-

lige forhold skulle tilsi noe annet. Nedbørsskade erstattes eventuelt bare når naturhendelsen i seg selv har forårsaket skade. Årsakskravet har vært praktisert strengt, se blant annet Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 25.

Den nye naturskadeerstatningsloven viderefører ordningen med at nedbørsskader (og skader fra isgang) bare erstattes når det foreligger særlige forhold. I følge lovforarbeidene (Prop. 80 L (2013–2014) s. 58) skal årsakskravet fortsatt praktiseres strengt, slik at «dagens etablerte forståelse av årsakskravet ikke uthules». Dersom det skal gjøres unntak fra årsakskravet, må skaden skyldes en så nærliggende følge av naturulykken at det er vanskelig å skille mellom årsakene.

Med avgrensningen mot skader som skyldes nedbør, vil skader fra overvann vanligvis falle utenfor loven.

I tillegg til den statlige erstatningsordningen for naturskade som reguleres av naturskadeloven, dekkes naturskader også av private forsikringer gjennom lov 16. juni 1989 nr. 70, Naturskade-forsikringsloven. Forutsetningen er at de ting som kreves erstattet under ordningen er forsikret mot brannskade, jf. lovens § 1. Erstatning utjevnes i tilfelle gjennom Norsk Naturskadepool. Alle forsikringsselskaper som tilbyr brannforsikring må være medlem av poolen. Naturskade som faller inn under ordningen er definert på sammen måte som i naturskadeloven. Det innebærer at rene overvannsskader faller utenfor ordningen.

Som nevnt, inneholder naturskadeloven også sikringsbestemmelser – bestemmelser som skal forhindre at det i fremtiden oppstår naturskade. Også sikringsbestemmelsene knytter seg til begrepet naturskader, slik dette er definert i lovens § 4. Det innebærer at faren for overvannsskader normalt faller utenfor sikringskravene. Bestemmelsene om sikring har likevel en viss interesse, fordi de pålegger forvaltningen plikt til å forebygge skade som direkte skyldes naturulykker og som i sin tur kan føre til overvannsskade.

8.1.8 Plan- og bygningsloven

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) inneholder de overordnede og generelle krav for all samsfunnsplanlegging, arealstyring og byggesaksbehandling. Lovens hovedformål er bærekraftig utvikling, jf. § 11. Planlegging skal etter loven være sektorovergripende som et felles redskap for offentlige myndigheter og organer. Byggesaksreglene skal sikre at vedtatte arealplaner

gjennomføres og at lovens overordnede krav til forsvarlige bygg blir ivaretatt.

Håndtering av overvann vil måtte vurderes både på planstadiet, i forhold til ny bebyggelse og i tilknytning til eksisterende bygg, slik at det ikke oppstår skade, fare eller unødvendig ulempe, og slik at samfunnets ressurser utnyttes på en best mulig måte. Plan- og bygningsloven inneholder regler som på ulik måte ivaretar eller vil kunne ivareta disse hensyn.

Plandelen i loven inneholder nærmere bestemmelser om nasjonal, regional og kommunal planlegging. Det er først og fremst på kommunenivå det vil være aktuelt å se nærmere på hvordan man skal håndtere nedbørmengder som overvann. Kommunene vil i den forbindelse kunne utarbeide kommuneplan og reguleringsplaner med nærmere regler for håndteringen. Arealplanene er rettslig bindende for alle tiltak som faller inn under loven, enten det er tale om nybygg eller bygningsmessige endringer av noen betydning, konstruksjoner og anlegg, større fyllings- eller terrengarbeider eller bruksendringer. Det innebærer at tillatelse til tiltaket ikke gis med mindre kravene i planen er oppfylt.

Bygningsdelen i loven inneholder nærmere krav til de tiltak som faller inn under loven. Bestemmelsene er gitt for å sikre at de offentlige krav som er knyttet til en forsvarlig bygningsmasse blir ivaretatt. Reglene suppleres av forskrift, hvor det særlig er de materielle regler i byggteknisk forskrift (TEK 10) som har betydning (se kapittel 8.1.9 om denne). I byggesaksdelen finner man blant annet bestemmelser som tar sikte på å hindre skader fra overvann og andre trusler.

Mest vidtgående er plan- og bygningsloven § 28-1, som fastlegger at grunn ikke kan bebygges dersom det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Slike områder vil vanligvis ikke bli åpnet for bebyggelse gjennom kommuneplan eller reguleringsplan, siden det i forbindelse med forberedelsen av slike planer, skal utarbeides en ROS-analyse som nærmere kartlegger denne type faremomenter. Bestemmelsen er derfor mest aktuell å anvende der man ikke har vært klar over problemene på planstadiet. Er området for tiltaket eller omkringliggende områder særlig utsatt for overvann, vil det derfor måtte gjøres tilstrekkelige sikringstiltak før området eventuelt kan bygges.

Økte nedbørmengder med mer overvann og infiltrasjon i grunn øker risikoen for bygnings-skader. Derfor bestemmer plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd at avledning av grunn- og overvann skal være sikret før man tillater oppføring av

bebyggelse på tomte. Formålet er å hindre at slikt vann trenger inn i bygningen. Men siden en drenering ikke er evigvarende, inneholder loven også krav om at drenering for eksisterende bebyggelse må sikres gjennom vedlikehold. Nærmere krav til dreneringen vil avhenge av blant annet terreng- og grunnforholdene. Det er gitt utfyllende bestemmelser om drenering og overflatevann i TEK 10 §§ 13-14 til 13-16. Om disse, se kapittel 8.1.9.

8.1.9 Byggteknisk forskrift

Bestemmelsene i forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om teknisk krav til byggverk (byggteknisk forskrift/TEK 10) er hovedsakelig gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 29-5. Paragrafen krever at ethvert tiltak etter loven skal prosjekteres og utføres slik at krav til sikkerhet, helse, miljø og energi blir sikret, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas. Gjeldende forskrift (TEK 10) ble gitt 26. mars 2010. I tilknytning til dette inneholder forskriftene nærmere bestemmelser som gjør det mulig å møte klimaendringene ved å stille krav til både prosjektering og utførelse.

For overvann finnes de viktigste bestemmelsene i §§ 13-14 til 13-16, samt i § 15-10. De første gjelder byggverkets påvirkning fra miljøforhold, mens den sistnevnte paragrafen står i forskriftens delkapittel om utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg.

Av § 13-14 fremgår at grunnvann, overflatevann, nedbør, bruksvann og luftfuktighet ikke skal trenge inn i bygg og gi fuktskader, mugg- og soppdannelse eller andre hygieniske problemer. Når det gjelder fukt fra grunnen, fastsetter § 13-15 at det rundt bygningsdeler under terreng og under gulvkonstruksjoner på bakken skal treffes nødvendige tiltak for å lede bort sigevann og hindre at fukt tenger inn i konstruksjonene.

For overflatevann er det bestemt at terreng rundt byggverk skal ha tilstrekkelig fall fra byggverket dersom ikke andre tiltak er utført for å lede bort overflatevann, jf. § 13-16. Et fall på 1:50 i en avstand på 3 meter anses normalt som tilstrekkelig, jf. Direktoratet for byggkvalitets veileder til bestemmelsen (DiBK, 2015).

Reglene om avløp omtaler også overflatevann. Det følger av § 15-10 (1) at bortledning av overvann (og drens vann) skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelser eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet. For å sikre dette, krever bestemmelsens annet ledd bokstav c at overvannet fortrinnsvis skal infiltreres i grunnen eller på annen måte håndteres lokalt. Kravet bygger på hensynet til både vannbalansen i området

(jf. vannressursloven § 7) og belastningen på avløpsanleggene (jf. forurensningsloven § 22).

8.1.10 Standard abonnementsvilkår for vann og avløp

Det er vanlig at kommuner fastsetter standardiserte abonnementsvilkår for sine vann- og avløpstjenester. Mange kommuner har bygd sine vilkår på Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, som ble utgitt i revidert utgave av Kommuneforlaget på vegne av KS i 2008. Dagens standardvilkår bygger på tidligere versjoner, herunder Normalreglement som ble utviklet på 1990-tallet. Ulike vilkår for tilknytning og bruk har også vært i bruk lenge før dette.

De standardiserte abonnementsvilkårene har to deler – en alminnelig del med administrative bestemmelser, og en teknisk del med konkrete krav til teknisk utførelse.

Bestemmelsene er forutsatt gitt av kommunene som eier av hovedanleggene for vann og avløp, og som leverandør av tjenester innenfor vann- og avløpssektoren. En del bestemmelser i de standardiserte vilkårene er direkte eller indirekte hjemlet i lover og forskrifter. Det fremgår av innledningen til de standardiserte vilkårene at en del av bestemmelsene er en utdyping og konkretisering av lover og forskrifter, men med enkelte tilleggsvilkår.

Når slike vilkår er vedtatt, vil som utgangspunkt de som knytter seg til kommunalt vann- og avløpsanlegg være bundet av vilkårene på et privatrettslig grunnlag, se punkt 1.1 i de alminnelige bestemmelsene. Det fremgår av de samme vilkårenes punkt 1.2 at de gjelder både eksisterende og nye abonnenter, uavhengig av om de har underskrevet en erklæring om å overholde vilkårene eller ikke. Vilråene er – så langt de passer – også gjort gjeldende for påslipp til kommunale ledninger fra offentlige plasser, veger o.l. Dessuten gjelder vilkårene også eiendommer som er tilknyttet private anlegg, forutsatt at de private anleggene er tilknyttet det offentlige vann- og avløpsnett. Også ledninger og øvrige anlegg for overvann faller inn under definisjonen av offentlig vann- og avløpsanlegg (de alminnelige vilkår punkt 1.3).

Utvalget drøfter forholdet mellom offentlig myndighetsutøvelse og privatrettslige abonnementsvilkår i kapittel 15.

Gjennom abonnementsvilkårene (de alminnelige vilkårene punkt 3.14) har kommunen også regulert – eller, mer presist – delvis fraskrevet seg det objektive ansvar for skader og ulemper som kan oppstå hos abonnementene som følge av svikt

i avløpssystemet. Utvalget drøfter adgangen til slik ansvarsfraskrivelse i kapittel 19.

8.2 Utvalgets vurderinger av overordnede rammer for håndtering og regulering av overvann

I det følgende gis en oversikt over utvalgets vurderinger av gjeldende regelverk for overvannshåndtering på overordnet nivå. Her fremgår også utvalgets syn på de mer overordnede rammer for regulering og håndtering av overvann som utvalget legger til grunn for gjennomgangen av regelverket i del 3.

8.2.1 Behov for samordning av regelverket

Som gjennomgangen av regelverket viser, er bestemmelsene om håndtering av overvann i dag nedfelt i flere lover og forskrifter, hvor det først og fremst er de ulike sektorens behov for å løse overvannsproblemene innenfor sine områder som har vært bestemmende for innholdet. Det har ledet til at vi har flere regler som dekker vesentlig de samme forhold, men basert på forskjellige hensyn.

For eksempel kan det på litt ulike vilkår stilles krav om at overvann skal infiltreres i grunnen i stedet for å sendes inn på ledningsnett etter regler både i vannressurslovens § 7, forurensningsloven § 22, TEK 10 § 15-10 og punkt 3.12.1 i standard abonnementsvilkår. Siden hensynene er noenlunde ensartede (sikre vannbalansen, forebygge skader og hindre unødvendig belastning av ledningsnett), er det i utgangspunktet vanskelig å se noen grunn til at bestemmelser om dette skal nedfelles i ulike regelverk, og sågar med til dels forskjellig innhold.

8.2.2 Behov for å styrke plansystemet som overordnet verktøy for overvannshåndtering

Da Holt-utvalget fremmet sin innstilling, NOU 1987: 33 Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen, la man til grunn at plan- og bygningsloven klarere skulle fremstå som en samlende behandlingslov for arealforvaltningen med lokale avgjørelser under sektornøytral ledelse (NOU 1987: 33 s. 14).

Arbeidet med å samordne plan- og bygningslovens regler med sektorlovgivningen har pågått i mange år, og det er fortsatt en uttalt ambisjon å

forenkle, samle og strukturere de mange lovverk som gir regler om samfunnsplanlegging og om bruk og vern av arealer og andre ressurser. I forarbeidene til plandelen i gjeldende plan og bygningslov, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), uttales på s. 38:

«Behovet for samordning følger av at det på mange områder fortsatt er et fragmentert og sammensatt beslutningssystem innen offentlig forvaltning i form av en rekke sektorlover som delvis griper inn i hverandre. Dette er spesielt klart når det gjelder arealdisponeringen, hvor det også er behov for samordning over administrative grense rent geografisk og samordning mellom forskjellige myndighetsnivåer.»

I tråd med dette var det en uttalt ambisjon med plan- og bygningsloven at den skulle gi et hovedsystem for planlegging og fastsetting av arealbruk som kunne ivareta mange forskjellige sektorbehov og interesser, og at dette skulle resultere i:

- En enklere og mer oversiktlig lovgivning som gjør det lettere å orientere seg for berørte parter og forvaltningen selv.
- Bruk av mindre ressurser enn summen av sektorvise beslutningssystemer.
- Redusert mulighet for motstridende avgjørelser.

Som grunnlag for sin gjennomgang av regelverket legger utvalget til grunn at plan- og bygningsloven skal være det *overordnede* styringsverktøyet for samfunnsplanleggingen og arealforvaltningen. Det innebærer blant annet at håndtering av overvann må inngå som en ordinær del av arbeidet med arealplanene, fra risiko- og sårbarhetsanalyser på saksforberedelsesstadiet til planformål, hensynssoner og planbestemmelser på vedtakelsesstadiet.

Overvannshåndtering må også inngå som en ordinær del av byggesaksbehandlingen for å hindre at det bygges på steder som kan bli oversvømt ved sterk nedbør. Alternativt må man i hvert fall sørge for at bygg og konstruksjon gjøres så robuste at de tåler de nye klimautfordringene med økt og mer intensiv nedbør.

Samtidig må byggesaksreglene utformes slik at den som bygger har et tydelig ansvar for å ta hånd om overvann på en måte som ikke utsetter ledningsnettene eller andre for fare for skade. Så langt det er mulig bør håndtering først og fremst skje gjennom infiltrasjon i grunnen eller lokal fordrøyning.

Eksisterende regelverk gir en rekke virkemidler for å håndtere overvann, både på planleggings- og byggesaksstadiet. For utvalget blir oppgaven derfor først og fremst å vurdere om de virkemidler man har i dag er tilstrekkelige og hensiktsmessige, eller om virkemiddelapparatet bør forsterkes og tydeliggjøres med sikte på å få en større bevissthet rundt de utfordringene klimaendringene representerer, samt skape et mer effektivt virkemiddelapparat.

Plan- og bygningslovgivningen retter seg hovedsakelig mot nye tiltak og mot søknadsplichtige endringer av eksisterende bygg og konstruksjoner. Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å foreslå noen endringer i denne funksjonen. Loven vil i en viss utstrekning påvirke tiltak i eksisterende bebyggelse, men de utfordringer som ligger i at ledningsnettene ikke har kapasitet til å avlede alt overvannet, og som derfor gjør det nødvendig å begrense eller hindre påslipp, må primært løses innenfor sektorlovgivningen. Hvis det blir nødvendig å etablere nye anlegg eller konstruksjoner for å ta hånd om overvannet, vil selvsagt plan- og bygningslovens regler gjelde for disse. Virkemidler rettet mot eksisterende bebyggelse drøftes i kapittel 14.

Mens plan- og bygningsloven retter seg mot arealforvaltningen, er særlovgivningen først og fremst knyttet mot ulike typer virksomhet, selv om også disse i noen utstrekning inneholder regler om bruk og vern av arealer.

Som redegjort for i kapittel 8.1 om gjeldende regulering for overvann, berører overvannsproblematikken flere sektorer og særlover. Når overvann avledes i kommunale hovedledninger inngår det i kommunenes virksomhet. Da gjelder både lov om kommunale vass- og avløpsanlegg og forurensningsloven. Selv om plan- og bygningsloven skal være det overordnede verktøy for samfunnsplanlegging og arealforvaltningen (herunder overvannshåndtering), vil overvannsproblematikken fortsatt være relevant å regulere i flere særlover.

8.2.3 Behov for å regulere forholdet mellom kommune som anleggseier og abonnent

Utvalgets mandat er først og fremst knyttet til lovgivning og rammebetingelser for håndtering av overvann i byer og tettsteder, men omfatter også et spørsmål knyttet til lovgivning og rammebetingelser for vann og avløp generelt (som drikkevann, sløkkevann og avløpsvann), jf. mandatpunktene d og e. Utvalget har derfor sett på behovet for å regulere forholdet mellom kommunen som anleggseier, og dens abonnenter. Vurderingene

knytter seg ikke bare til overvann, men også til vann- og avløpstjenester for øvrig.

Det er stor grad overlatt til den enkelte kommune å regulere forholdet til abonnentene som mottar vann- og avløpstjenester. Kommunene fastsetter sine lokale vilkår for tjenestene i kraft av sitt eierskap til anleggene. De fleste kommuner baserer vilkårene på Standard abonnementsvilkår for vann og avløp (tidligere Normalreglement for sanitæranlegg). Se mer om disse i kapittel 14.2.10 og 15.2.6.

Forholdet mellom kommunene og deres abonnenter er også i noen grad regulert i ulike lovverk. Eksempelvis er huseiers tilknytningsplikt regulert i forurensningsloven og plan- bygningsloven, eierskap til anleggene og abonnentenes gebyrplikt er regulert i vass- og avløpsanleggsloven, anleggseiers erstatningsansvar for skader er regulert i forurensningsloven og vannressursloven, og ekspropriasjonsadgangen i forbindelse med utbygging av anlegg i oreigningslova og plan- og bygningsloven.

Utvalget mener uoversiktlig og til dels manglende lovregulering gir abonnentene dårligere rettsikkerhet, og skaper usikkerhet og merarbeid for kommuner som leverer tjenestene. Tvister mellom abonnent og kommune må i hovedsak bringes inn for domstolene, noe som både kan være tidkrevende og kostbart.

Siden ingen statlig myndighet har ansvar for å ivareta helheten i regelverket, har bransjeorganisasjonen Norsk Vann synliggjort behovet for utvikling av et samlet regelverk. I Norsk Vanns rapport 141/2004 ble det konkludert med at det var behov for en sektorlov for vann- og avløpstjenester, og ti år senere ble dette fulgt opp med et konkret forslag til innhold i en slik lov (Norsk Vann rapport 214/2015). I tillegg har Norsk Vann sammen med KS sørget for regelverksinformasjon gjennom en rekke rapporter, temaveiledninger, kurs og foredrag, og gjennom daglig bistand til sine medlemmer. Et eksempel på dette er utarbeidelsen av standard abonnementsvilkår for vann- og avløp som KS fikk revidert og sendt til landets kommuner høsten 2008, med anbefaling om vedtakelse. Andre eksempler er Norsk Vanns bok «Vann- og avløpsrett» og nettportalen «vaju.no».

Høsten 2007 nedsatte Statens forurensningstilsyn (SFT) på oppdrag fra Miljøverndepartementet en tverrsektoriell arbeidsgruppe for å vurdere behovet for en egen sektorlov for vann og avløp. Arbeidsgruppen mente det ikke var behov for nedsette et eget lovutvalg, ettersom den så det som mulig å løse de fleste problemstillingene

innenfor rammen av eksisterende regelverk. Gruppen pekte imidlertid på at overvann burde gis større prioritet på grunn av mangler i regelverket, og på grunn av forventet økning i overvannsproblemer som følge av økt urbanisering og økt nedbørintensitet. Den pekte også på behovet for å plassere det statlige koordineringsansvaret for overvann i ett departement (SFT, 2007). Både organisasjoner som representerer abonnenter og som representerer kommuner, var uenige i arbeidsgruppens vurdering av at det ikke var behov for en egen sektorlov, og har i ettertid påpekt at verken regelverk eller veiledning på området er bedret siden arbeidsgruppens utredning.

Mellom 85 og 90 prosent av landets innbyggere er avhengige av at kommuner leverer vann- og avløpstjenester. Særlig i byer og tettsteder vil situasjonen raskt bli kritisk, dersom befolkningen skulle få forurenset drikkevann, mangle vann til å spyle ned i toalettene med, eller det ikke lenger leveres vann til brannsløkking. I tillegg vil omfanget av skader på bygninger øke hvis det ikke blir gjort tiltak for å hindre skader fra overvann, noe som krever avklart ansvarsfordeling mellom huseiere, kommune og de gebyrfinansierte vann- og avløpstjenestene.

I Norge er det tradisjon for å lovregulere kommunale og statlige tjenester, eksempelvis skole, trygd, barnevern og helse, i egne sektorlover. Det samme gjelder infrastrukturtenester som vei, jernbane, kraft og ekom. Nett- og energiselskapene har for eksempel god forankring for sin virksomhet gjennom energiloven, vannressursloven og vassdragsloven, med OED og NVE som ansvarlig statlig myndighet.

Spørsmålet om behovet for en egen sektorlov for vann- og avløpstjenester har vært tema i Stortinget ved flere anledninger. Så sent som i Innst. 380 S (2014–2015) uttalte Helse- og omsorgskomiteen at med så store utfordringer som vann- og avløpssektoren står overfor, er det viktig å få på plass mer avklarte og funksjonelle bestemmelser i form av en sektorlov for dette viktige tjenesteområdet i kommunene.

I Sverige og Finland er de sentrale rammebetingelsene for vann- og avløpstjenester blitt vurdert å være av så stor samfunnsmessig betydning at det her er gitt egne sektorlover. Finland fikk sin «Lag om vattentjänster» i 2001 og Sverige sin «Lag (2006: 412) om allmänna Vattentjänster» trådte i kraft 1. januar 2007. Sistnevnte lov bygget på tidligere lover fra 1970 og 1955. I den nye svenske loven ble kommunenes ansvar for tjenestene tydeliggjort ved at det ble slått fast at felles vanntjenes-

ter skal tas hånd om gjennom kommunale vann- og avløpsanlegg. Kommunens ansvar for utbygging av offentlige vann- og avløpsanlegg ble ved loven utvidet til ikke bare å gjelde for de tilfelle der dette var nødvendig av helsemessige årsaker, men også der det var behov for dette av hensyn til beskyttelse av miljøet.

Det er etter utvalgets syn ønskelig med tydelige regler som fastlegger nærmere kommunenes ansvar for levering av vann- og avløpstjenester. Det er også behov for å regulere rettigheter og plikter i forholdet mellom kommunene og deres abonnenter. Det er videre hensiktsmessig med en ansvarlig statlig myndighet som kommunene kan henvende seg til for å få veiledning. At tvister mellom abonnent og kommune i dag normalt må bringes inn for domstolen, mener utvalget er et lite hensiktsmessig alternativ til forvaltningsklager.

Utvalget mener derfor at det er behov for en samlet regulering av kommunale tjenester innen vann og avløp (herunder overvann) som også fastlegger kommunenes plikt til å anlegge, drifte og vedlikeholde slike anlegg og som tar opp i seg abonnementsvilkår og reglene om vann- og avløpstjenester som i dag omfattes av forskjellige lovverk. Utvalget mener et slikt samlet regelverk vil gjøre det lettere for både kommuner og abonnenter å forstå og anvende reglene, samtidig som det gir økt fokus på betydningen av gode vann- og avløpstjenester. Utvalget viser til forslaget til sektorlov for vanntjenester som Norsk Vann utga i rapport 214/2015. Uten å ta stilling til innholdet i de konkrete bestemmelsene, mener utvalget at dette forslaget kan være et utgangspunkt for en nærmere utredning av en sektorlov som regulerer forholdet mellom kommunen som anleggseier og tjenesteleverandør, og dens abonnenter. Utvalget mener det er mest nærliggende at en slik lovregulering knyttes til dagens lov om kommunale vass- og avløpsanlegg.

Plan- og bygningsloven, forurensningsloven, matloven, vannressursloven, oreigningsloven og helselovgivningen vil i forhold til en eventuell lov om vanntjenester fortsatt være sektorovergripende regelverk som alle myndigheter og virksomheter må forholde seg til. Det er uheldig med parallelle regler med tilhørende parallell myndighetsutøvelse. Utvalget legger derfor til grunn at man ikke bør flytte eller eventuelt også endre/gjenta sektorovergripende bestemmelser i en slik lov.

8.2.4 Behov for å avklare fordeling av forvaltningsoppgaver for overvann

Overvann er en tverrsektoriell utfordring som berører mange sektorer og forvaltningsnivåer. Behovet for sammenhengende løsninger gjør at koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer blir en viktig suksessfaktor. De ulike sektorene og forvaltningsnivåene bør utvikle en felles strategi for å løse overvannsproblemene og sørge for at strategien kommer til uttrykk i overordnede planer.

Forvaltningsansvaret bør være avklart og fremgå av regelverket på en lett tilgjengelig måte, slik at alle aktører vet hvem de skal forholde seg til, og slik at hensynet til overvann blir ivaretatt tilstrekkelig i alle relevante saksbehandlingsprosesser. Se nærmere drøftelse av forvaltningsansvar og fordeling av forvaltningsoppgaver i kapittel 21.

8.3 Utvalgets vurderinger av grunnleggende prinsipper for håndtering og regulering av overvann

I det følgende gis en oversikt over de mest sentrale og grunnleggende prinsippene som utvalget har lagt til grunn i sin vurdering av gjeldende og alternative virkemidler og rammebetingelser for håndtering av overvann (utredningens del 3).

8.3.1 Overvannsutfordringene er lokale og må løses på kommunalt nivå

Som en konsekvens av at overvannsproblemene er lokale og derfor må løses lokalt, vil det være den enkelte kommune som må ta tak i problemene, både gjennom sin planlegging, og ved å ha fokus på dette ved byggesaksbehandling og øvrig myndighetsutøvelse. Samtidig vil kommunen som anleggseier ha et særlig ansvar for å hindre at det oppstår skade som kan tilbakeføres til svikt i avløpsanleggene, enten dette skyldes tekniske feil eller kapasitetsmangler.

8.3.2 Ansvar for overvannstiltak må også ligge på grunn- og anleggseiere

Klimatilpasningsmeldingen (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 35) sier at et grunnleggende prinsipp for arbeidet med klimatilpasning er at ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer. Meldingen sier at dette inne-

bærer at alle i samfunnet har et ansvar for klimatilpasning; den enkelte, husholdninger, private foretak og myndigheter.

Selv om utvalget mener staten og kommunene bør ha et overordnet ansvar for håndtering av overvann, er det viktig å påpeke at en betydelig del av ansvaret for overvannshåndtering også må ligge på grunneiere og anleggseiere.

Det er utvalgets syn at den enkelte har et særlig ansvar for å håndtere overvann på sin eiendom. Samtidig må man finne seg i og tåle den naturlige avrenningen innenfor det avrenningsområde som man er en del av. Som en konsekvens av dette ligger det til den enkelte å forebygge skade. Ofte kan dette skje med relativt enkle tiltak, som for eksempel å sørge for fall fra grunnmur mot omkringliggende terreng, slik det er krav om etter byggteknisk forskrift.

Den som etablerer et anlegg for oppsamling eller avledning av avløpsvann, bør som anleggseier også ha et ansvar for å bygge og drifte et slikt anlegg slik at det forårsaker minst mulig skade. Det kan innebære at anleggseier må iverksette nødvendige vedlikeholdstiltak, eller sørge for oppgradering av anlegget slik at anlegget kan opprettholde sin funksjon.

Disse prinsippene må også gjelde i forhold til vei, hvor det er veiholder som i utgangspunktet har ansvaret for håndteringen av overvannet innenfor veiens område (som omfatter veien med skuldre, grøfter og skråning i tillegg til selve kjørebanelen). Her vil veiholder oftest etablere grøfter for oppsamling og avledning av vannet. Og i slike tilfeller må veiholder selv påse at vannet ikke forårsaker skade.

For utslipp av forurenset overvann fra vei, legger utvalget til grunn prinsippet om at forurenser skal betale.

8.3.3 Reglene må ta hensyn til regionale og lokale klimaforskjeller

Prognosene for klimautviklingen viser tydelig at klimaendringene vil ha store regionale og lokale forskjeller. Samtidig er byer og tettsteder svært forskjellige. I noen områder er fortettingen kommet langt, med mye tette flater som gir en rask avrenning med tilhørende belastning på ledningsnett. Ledningsnett er også av varierende dimensjoner og kvalitet. Disse forholdene tilsier at problemene må løses lokalt.

Som en konsekvens av disse forholdene, kan det ikke stilles absolutte tekniske krav til håndtering av overvann. Reglene bør i stedet utformes slik at kommunene gis handlingsalternativer innen en gitt minimumsstandard til funksjon. Dette kan oppnås ved å knytte minimumskravet til sannsynlighet og sårbarhet for skade.

8.3.4 Overvannstiltak bør være samfunnsøkonomisk lønnsomme

Langsiktige planleggings- og beslutningsprosesser som ikke tar inn hensynet til klimaendringene, kan øke risikoen for skade og påføre samfunnet betydelige kostnader (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 36). Som vist i kapittel 3.3, er det både direkte og indirekte kostnader forbundet med skader som følge av overvann. I tillegg skal man ikke undervurdere ulempen ved utrygghet for at skadene skal gjenta seg, eller verdien av å utnytte overvann som en ressurs.

Et overvannstiltak bør ideelt sett utløses av at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre det. Utvalget legger til grunn at tiltakene bør være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Gitt usikkerheten i skadevirkninger og tiltakskostnader, er det vanskelig å sikre lønnsomhet i hvert enkelt tilfelle. Det er derfor hensiktsmessig å formulere dette som en målsetting, ikke som et absolutt krav for hvert enkelt tilfelle.

Del III

*Vurdering av gjeldende og alternative
virkemidler og rammebetingelser for håndtering
av overvann*



Figur 9.1

Kapittel 9

Krav om sikkerhet mot overvannsskader

Utvalget skal i henhold til sitt mandat vurdere «behov for å lovfeste minimumskrav/akseptabel risiko ved tiltak for å forebygge skader fra overvann, inkludert ved tilpasning til klimaendring». Klimatilpasningsutvalget påpeker også i NOU 2010: 10 (s. 112) at det er behov for statlige retningslinjer for å dimensjonere vann- og avløpssystemene slik at det tas høyde for klimaendringene. Utvalget har derfor sett på hvilke standarder som gjelder i dag, og gjort en særskilt sammenlikning og vurdering opp mot kravene som gjelder flom i vassdrag.

9.1 Gjennomgang av gjeldende rett

9.1.1 Forholdsregler mot naturskader i plan

Vanligvis står kommunene nokså fritt til å fastsette innhold i arealdelen til kommuneplanen og andre arealplaner. Kravene om fysisk sikkerhet og forebygging av naturskader er eksempler på begrensninger i denne friheten. Det følger av naturskadelovens § 20 første ledd at kommunene har en plikt til å treffe forholdsregler mot naturskader i tråd med plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a. Det innebærer at kommunene må benytte adgangen man har etter plan- og bygningsloven til å fastlegge hensynssoner i kommuneplanens arealdel. Det kan i tilknytning til hensynssonen gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak eller virksomhet innenfor sonen. Men plikten er ikke ubetinget. Det følger av plan- og bygningsloven § 11-8 første ledd at hensynssoner bare skal benyttes i «nødvendig utstrekning».

Naturskadeloven § 20 pålegger også kommunene å hindre bebyggelse i områder som ikke er tilstrekkelig sikre etter plan- og bygningsloven § 28-1. Dessuten pålegger lovens § 20 kommunene en separat plikt til å treffe forholdsregler mot naturskader «ved nødvendige sikringstiltak». Nøyaktig hvor langt denne plikten går er uklart. I en rettsavgjørelse fra Eidsivating lagmannsrett 23. mars 2012 (LE-2011-190892 (11-190892ASD-ELAG/) – «Svartjønn») ble det slått fast at plikten uansett ikke ga uttrykk for en motsvarende rett som kunne påberopes av private.

Etter § 21 kan kommunen i tilknytning til sikring kreve avstått grunn og rettigheter ut over de tilfeller som følger av oreigningsloven. Kostnader kommunen har forbundet med sikring kan kreves refundert, jf. § 24. Naturskadeloven § 22 gir kommunen anledning til å fatte dele- og byggeforbud i områder der det kan oppstå fare for naturskade. Bestemmelsen supplerer kommunens adgang til å fastsette tilsvarende forbud i påvente av arbeidet med ny regulering etter plan- og bygningsloven § 13-1, og adgangen til å gi tilsvarende påbud etter plan- og bygningsloven § 28-1.

I Norge behandles nærmere definerte naturskader forsikrings- og erstatningsmessig annerledes enn andre skader. Se nærmere omtale av dette i kapittel 20.

9.1.2 Sikkerhetskrav for flom

For flom i vassdrag er det definerte sikkerhetskrav i § 7-2 i byggt teknisk forskrift (TEK 10), som vist tabell 9.1.

Tabell 9.1 Sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatt område

Sikkerhetsklasse for flom	Konsekvens	Største nominelle årlige sannsynlighet
F1	Liten	1/20
F2	Middels	1/200
F3	Stor	1/1000

Kilde: TEK10, § 7-2.

Sikkerhetskravene i TEK 10 gjelder nye byggverk med utearealer, og ved utvidelser og nybygg tilknyttet eksisterende byggverk. Det er skilt mellom tre tallfestede sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatte områder, hvor hver klasse representerer en gitt konsekvens. Konsekvensen gjelder skade på materielle verdier. Der det er fare for menneskeliv henviser reglene til sikkerhetsklassene som gjelder for skred, jf. § 7-3. Veiledningen til TEK 10 utgitt av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK, 2015) definerer hvilke typer bygg som hører til i de ulike sikkerhetsklassene.

Sikkerhetsklasse F1 omfatter byggtekniske tiltak med antatt lav verdi, typisk garasjer, uthus og lignende. Sikkerhetsklasse F2 omfatter tiltak der oversvømmelse har middels konsekvens, typisk boliger, skoler, industribygg og lignende. De økonomiske konsekvensene ved skader på byggverket kan være stor, men kritiske samfunnsfunksjoner settes ikke ut av spill. Tiltak der oversvømmelse har stor konsekvens er plassert i sikkerhetsklasse F3, og gjelder bygg for sårbare grupper som sykehjem, og byggverk som skal fungere i lokale beredskapssituasjoner. Der det ikke er praktisk mulig å plassere eller sikre byggverk mot flom, kan en utforme og dimensjonere byggverket slik at det tåler oversvømmelse, og dermed forebygge fare for mennesker eller større materielle skader.

I tillegg finnes en fjerde klasse for særlig stor konsekvens, jf. TEK 10 § 7-2, første ledd. Er konsekvensen av flom særlig stor, skal ikke byggverk plasseres i flomutsatte områder. Det gjelder blant annet byggverk som har nasjonal eller regional betydning for beredskap og krisehåndtering, så som regionsykehus.

9.1.3 Veiledende dimensjoneringskrav for overvannsanlegg

I dag er det opp til kommunen selv å vurdere hvilke nivå de skal legge seg på når det gjelder overvannshåndtering. Vann- og avløpssektoren har lenge forholdt seg til dimensjonerende nedbør gjennom tekniske bestemmelser fra KS i Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, der «overvannsledningens belastning kan beregnes på grunnlag av sannsynlig maksimal regnintensitet for området og de forskjellige nedslagsfelters areal og beskaffenhet» (se punkt 3.1.2.1 i revidert utgave fra 2008). Dette prinsippet for dimensjonering av overvannsledninger er også vanlig i andre land som Sverige, Danmark, Finland, Tyskland og England (Rambøll, 2015b).

Det finnes en europeisk standard om utvendige stikklednings- og hovedledningssystemer med kriterier for dimensjonering av overvannsledninger, som er implementert i Norge gjennom NS-EN 752 (2008). Standarden angir et rammeverk for design, konstruering, rehabilitering, vedlikehold og drift av ledningsnett på utsiden av bygninger. Kriteriene for dimensjonerende nedbør er differensiert etter områder med stigende skadepotensial. I områder med stor fare for tap av økonomiske verdier og samfunnsfunksjoner, er dimensjoneringskravene strengere sammenlignet med områder med lavt skadepotensial.

Mange land har innført dimensjoneringskrav tilsvarende NS-EN 752. I sin kartlegging av risikoakseptkriterier for overvannsskader, fant Rambøll (2015a) likevel variasjoner i de svenske, finske, danske, engelske og tyske minimumskravene for dimensjonering.

Tabell 9.2 Norsk Vanns anbefalte minimums dimensjonerende gjentakintervall for separat- og fellesavløps-system

Dimensjonerende regnskyllhyppighet ¹ (1 i løpet av «n» år)	Plassering	Dimensjonerende oversvømmelseshyppighet ² (1 i løpet av «n» år)
1 i løpet av 5	Områder med lavt skadepotensiale (utkantområder, landkommuner etc.)	1 i løpet av 10
1 i løpet av 10	Boligområder	1 i løpet av 20
1 i løpet av 20	Bysenter/industriområder/forretningsstrøk	1 i løpet av 30
1 i løpet av 30	Underganger/områder med meget høyt skadepotensiale	1 i løpet av 50

¹ Ledningsnettet skal bare fylles til topp av rør ved dimensjonerende regnskyllhyppighet

² Oversvømmelsesnivået skal normalt regnes til kjellernivået (90 cm over topp rør)

Kilde: Norsk Vann BA, 2008, s. 50.

Vann- og avløpssektoren, gjennom Norsk Vann Rapport 162/2008, anbefaler generelt strengere dimensjoneringskrav til overvannsledninger sammenlignet med NS-EN 752, se tabell 9.2. Videre har enkelte kommuner gått lengre enn det som anbefales fra Norsk Vann. Oslo kommune og Trondheim kommune anbefaler for eksempel at høyere gjentakintervaller for nedbør benyttes i områder der konsekvensene kan bli store ved overvannsflokk (Rambøll, 2015a).

9.2 Utvalgets vurdering av behovet for sikkerhetskrav mot overvannsskader

Kapittel 4 beskriver faktorer som kompliserer forvaltningen. Utvalget ser at kommunene med dagens praksis ikke alltid må forholde seg til kostnadene som belastes samfunnet, og i andre tilfeller mangler kommunen virkemidler for gjennomføring av tiltak. I slike tilfeller bør staten tre inn for å korrigere markedssvikten. Med utgangspunkt i det samfunnsøkonomisk optimale nivået (S^* i figur 7.13), kan statens virkemidler knyttet til forebygging av overvannsskader grovt deles i to hovedgrupper:

- pålegge kilden til skadevirkningene en avgift (T^* i figur 7.13)
- sette et forbud mot overvann utover det samfunnsøkonomisk optimale nivået (S^* i figur 7.13).

Den økonomiske tilnærmingen a) er å legge en avgift på utslipp av overvann tilsvarende den marginale skaden. Da vil det lønne seg for utslipper å redusere sitt utslipp inntil tiltakskostnaden er like høy som avgiften, altså i punktet S^* som vist i figur 7.13. Fordi det er vanskelig å identifisere kildene til overvannsskader, er avgift på selve utslippet et mindre egnet virkemiddel i denne sammenheng.

Den andre tilnærmingen, b), er å lovfeste nivået S^* direkte. Skadene kan da reduseres ved å legge begrensninger på de aktivitetene som forårsaker skaden. Dette kan for eksempel gjøres ved å sette standarder for hvor og hvordan det er lov å bygge. En annen løsning er offentlig finansierte tiltak som reduserer skadene til ønsket nivå. Av de to alternativene anser utvalget at en standard for sikkerhet mot overvannsskader vil være en god tilnærming.

Minimumsstandard og kostnadseffektivitet

Kapittel 7.3.3 beskriver samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Med full informasjon om alle kostnadstall (både tiltaks- og skadekostnader), og full viten om frekvens og omfang av store nedbørshendelser, ville man kunnet beregne et optimalt nivå på overvannshåndteringen. I realiteten vil det være utfordrende å beregne det optimale nivået nøyaktig. Utvalget ser derfor et behov for å sette en standard som sikrer et felles nasjonalt minimumsnivå på overvannshåndteringen. For at en slik minimumsstandard ikke skal medføre høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn det gir av nytte, må kravet settes lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt (se nærmere diskusjon i kapittel 9.4).

Staten bør pålegge alle kommuner den samme minimumsstandarden når det gjelder nivå for overvannshåndteringen/sannsynlighet for skader. Minimumsstandarden bør sette krav til hvor ofte kommunens innbyggere skal kunne forvente å oppleve oversvømmelser som medfører skade. Det vil være kommunens ansvar å nå dette nivået til lavest mulig kostnad. Kommunen står dermed fritt til å velge den billigste løsningen som oppfyller kravet. For at kostnadseffektivitet skal kunne oppnås, er det viktig med stor grad av fleksibilitet med hensyn til hvordan minimumsstandarden kan oppfylles. Rigide, uniforme og detaljerte tekniske krav vil sjelden kunne være forenlige med et prinsipp om kostnadseffektivitet.

Den nasjonale standarden bør være et funksjonskrav for overvannshåndtering. Det kan imidlertid tenkes tiltak hvor løsninger i henhold til en standard ikke anses som tilstrekkelige ut fra en lokal vurdering. Funksjonskravene bør derfor innføres som minimumskrav. I tillegg bør det differensieres mellom ny og eksisterende bebyggelse.

Med en felles nasjonal minimumsstandard trenger ikke kommunene å detaljtrrede samfunnsøkonomisk optimal funksjon for hvert eneste overvannsanlegg. Kravene vil gjøre det lettere å samordne nasjonal veiledning og forskningsprosjekter. Dessuten vil kravene kunne gi økt forutsigbarhet og trygghet for innbyggerne.

9.3 Utvalgets forslag

9.3.1 Sikkerhet mot overvannsskader for ny bebyggelse

Sikkerhetsklasser

Sikkerhetsklasser for skade fra overvann bør utformes slik at overvannstiltak utløses lettere i områ-

der med høyt skadepotensial, fremfor områder med lavt skadepotensial. Hvilken sikkerhetsklasse et område skal plasseres i, avhenger av konsekvensene som kan følge av ukontrollert avrenning av overvann. Dess høyere sikkerhetsklasse, dess strengere blir kravet til kapasiteten i overvannssystemet. Videre må sikkerhetsklassene reflektere lokale forskjeller i nedbørintensitet.

Når sikkerhetskrav mot overvannsskader i ny bebyggelse skal utformes, bør regelverket i tillegg ivareta noen overordnede hensyn:

1. Opprettholdelse av sikkerheten over tid, og
2. Helhetlig forvaltning av overvann i nedbørfeltet.

Punkt 1 og 2 henger sammen. Ny utbygging fører ikke bare med seg problemer med overvann lokalt, innenfor det nye utbyggingsområdet. Utbyggingen kan også øke mengden avrenning nedstrøms. Sikkerheten mot overvannsskader kan dessuten bli lavere som følge av etterfølgende ny utbygging. Disse forholdene må ivaretas ved anvendelse av sikkerhetskravene. Konkret innebærer dette at det må finnes en oversikt over hele nedbørfeltet som grunnlag for en konsekvensvurdering av nye tiltak.

Utvalget har landet på at sikkerhetskravene bør rettes mot funksjonen til overvannssystemet i sin helhet. Overvannet skal disponeres og avledes på en trygg måte slik at sikkerhetskravene over-

holdes. Sikkerhetskravene vil følgelig ikke definere hvilken kapasitet de forskjellige komponentene i overvannssystemet skal ha. Den ansvarlige må selv vurdere hvor mye overvann som skal håndteres, og hvordan (se mer om treleddsstrategien i kapittel 7.2.2). Det vil si at volumfordelingen av overvann i lokale overvannstiltak, ledningsnett, flomveier og vassdrag, samt bruk av eventuelle sikringstiltak, må avgjøres fra nedbørfelt til nedbørfelt, og overlates til lokal beslutning i tråd med prinsippet om kostnadseffektivitet. Hensynet til nytten av å bruke overvann som ressurs bør da også trekkes inn i vurderingen. Noen steder kan det ligge til rette for mye infiltrasjon og fordrøying. Andre steder, for eksempel i bykjerner, vil man kanskje fortsatt måtte basere seg på avledning via ledningsnett i kombinasjon med tilrettede traseer for trygg avledning av overvann.

Rambøll (2015a) har laget en oversikt med eksempler på bruk av risikoakseptkriterier for overvann fra Danmark, Finland, Storbritannia, Sverige, Tyskland samt en rekke norske kommuner. Tilnærmingen i de norske kommunene følger i noen grad kriteriene for overvannsanlegg i norsk standard NS-EN 752 og Norsk Vann Rapport 162/2008. På bakgrunn av utredningen fra Rambøll, anbefaler utvalget at antall sikkerhetsklasser for overvann holdes lavt, og at de tilpasses sikkerhetsklassene som allerede er etablert for flom. Utvalget foreslår derfor at sikkerhetsklassene for

Tabell 9.3 Forslag til sikkerhetsklasser for byggverk i områder som er utsatt for skader som følge av overvann

Sikkerhetsklasse	Største årlige sannsynlighet for skade fra overvann
1 Områder med lavt skadepotensial. Gjelder tiltak der skader grunnet overvann har liten konsekvens. Dette omfatter spredt bebyggelse og byggverk med lite personopphold og små økonomiske eller andre samfunnsmessige konsekvenser, eksempelvis lagerbygg, garasje og anlegg for rekreasjon.	1/20
2 Områder med middels skadepotensial. Gjelder tiltak der skader grunnet overvann har middels konsekvens. Dette omfatter de fleste boligområder og byggverk beregnet for personopphold, eksempelvis bolig, garasjeanlegg, brakkerigg, skole og barnehage, kontorbygning og industribygg som ikke inngår i sikkerhetsklasse 1.	1/200
3 Områder med høyt skadepotensial. Gjelder tiltak der skader grunnet overvann har stor konsekvens. Dette omfatter byggverk for sårbare samfunnsfunksjoner, eksempelvis byggverk for særlig sårbare grupper av befolkningen, f.eks. sykehjem, og lignende byggverk som skal fungere i lokale beredskapssituasjoner, f.eks. sykehus, brannstasjon, politistasjon, sivilforsvarsanlegg og infrastruktur av stor samfunnsmessig betydning.	1/1000

Kilde: Utvalget, basert på referansestandard til byggt teknisk forskrift, veiledning om tekniske krav til byggverk, § 7-2 fra DiBk november 2015.

overvann skal følge samme prinsipp som sikkerhetsklassene for flom i TEK 10 § 7-2. Tabell 9.3 beskriver forslag til sikkerhetsklasser for overvann og angir største årlige sannsynlighet for skade.

Plassering og utforming av nye byggverk skal sammen med lokale overvannstiltak, ledningsnett og avsatte traseer for trygg avledning av overvann sikre at det ikke oppstår skader ved nedbør med 20 års, 200 års eller 1000 års gjentaksintervall. En operasjonalisering av dette kan være å definere maksimal avrenning og kritisk nivå for overvann i det enkelte område, som i neste omgang kan nedfelles i reguleringsbestemmelser. Kritisk nivå kan noen steder være laveste kjellernivå, andre steder bakkeplan, eller en angitt høyde over bakkeplan.

Generelt sett må en for overvannsflom i større grad enn for flom i vassdrag ha fokus på effekten av ny utbygging på nedstrøms forhold. Dette er ikke prinsipielt forskjellig fra flom i vassdrag eller annen farevurdering, men tettheten av eksisterende bygg, anlegg, infrastruktur og brukerinteresser vil i de fleste tilfeller være mer fremtredende i små nedbørfelt i byer og tettsteder.

Sikkerhetskrav og hensyn til fremtidig avrenning, nedbør og havnivå

Fortetting og de forventede klimaendringene kan føre til et gradvis lavere sikkerhetsnivå. For å motvirke dette, bør det ved dimensjonering tas høyde for forventede endringer i avrenningsforhold, nedbør og havnivå i den aktuelle regionen. Fremtidige avrenningsforhold vil kunne beregnes på grunnlag av lokale utbyggingsplaner og kunnskap.

Fremtidig nedbør vil kunne utledes fra klimafremskrivningene. Rent praktisk kan hensynet til klimaendringene gjøres ved et påslag på dagens nedbørdata som tar høyde for den forventede klimautviklingen i anleggets levetid (klimafaktor). Se kapittel 7.2.2 for nærmere beskrivelse.

Fremtidig havnivå vil også kunne utledes fra klimafremskrivningene. Endret havnivå vil ha betydning for utforming og plassering av overvannssystemer. Se kapittel 3.1.5 for nærmere beskrivelse.

Utvalget mener at det er hensiktsmessig at det innføres nasjonale krav om bruk av klimafaktor og fremtidig havnivå, slik at overvannsanlegg kan plasseres, utformes og dimensjoneres i henhold til tilgjengelig kunnskap om klimaendringene.

Anvendelse av klimafaktorer forutsetter veiledning og oppfølging fra en nasjonal institusjon med tilstrekkelig og relevant kjennskap til regio-

nale klimamodeller. Det er utvalgets syn at det bør være en statlig oppgave å fastsette hvilken klimafaktor som skal brukes, og lage retningslinjer for bruk av IVF-statistikk.

Å ta hensyn til mulige endringer i havnivå forutsetter informasjon om fremtidig havnivå. Det er utvalgets syn at informasjon om fremtidig verdier for havnivå er en statlig forvaltningsoppgave.

Anvendelse av fremtidige avrenningsforhold forutsetter lokalkunnskap om utbyggingsplaner og planenes virkning på arealenes avrenningsfaktor.

Utvalgets forslag

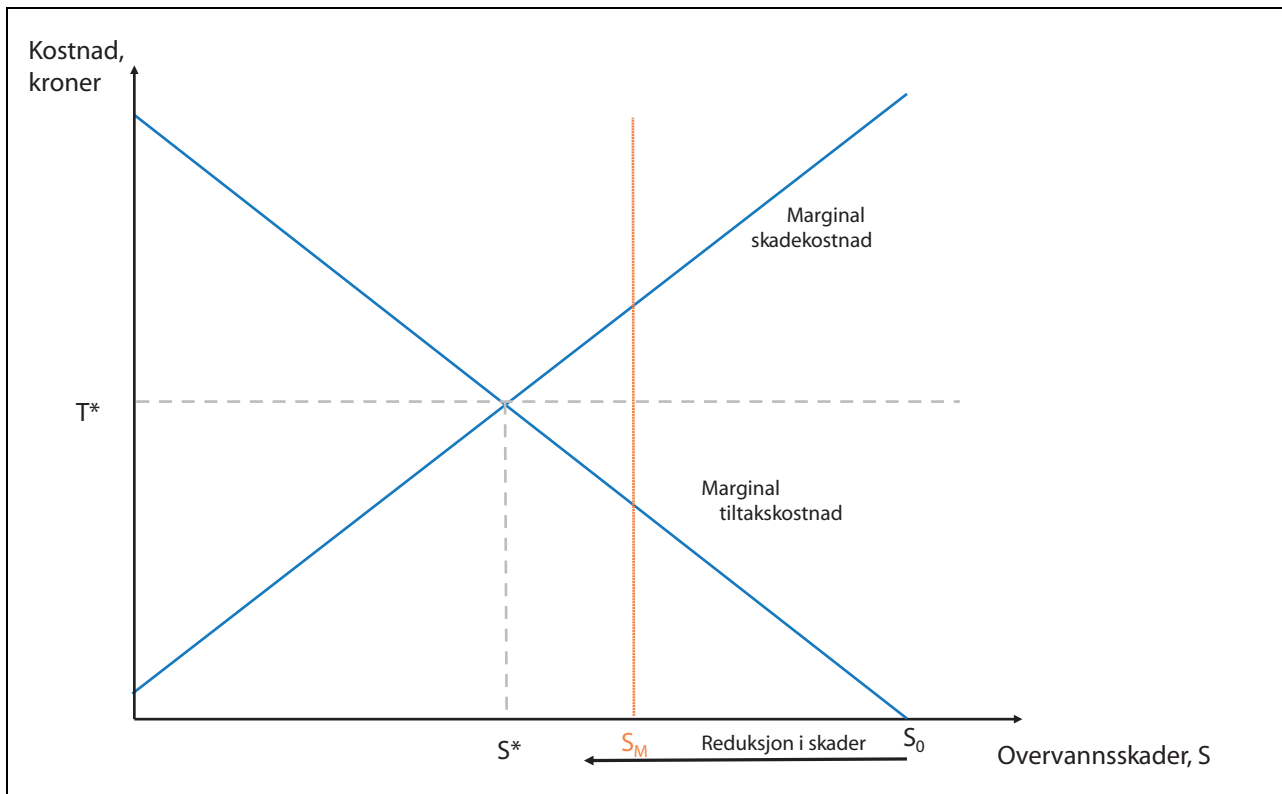
Byggteknisk forskrift (TEK 10) har spesifikke krav til sikkerhet mot bestemte naturfarer. Siden oversvømmelse som følge av overvann utgjør en sammenlignbar fare med oversvømmelse som følge av flom i vassdrag, mener utvalget det er rimelig å behandle disse på samme måte. Den fysiske sammenhengen mellom overvann og vassdrag tilsier også at enhetlige sikkerhetskrav vil være fordelaktige. Utvalget foreslår derfor å endre § 7-2. Ny bebyggelse, og eksisterende bebyggelse som påvirkes av avrenning fra ny bebyggelse, skal gjennom forskriftsendringen beskyttes mot overvann, på samme måte som bebyggelsen beskyttes mot ordinær flom i vassdrag, og stormflo. Sikkerheten for eksisterende bebyggelse skal opprettholdes selv om ny utbygging finner sted.

Forslaget går ut på å endre § 7-2 tredje ledd slik at det blir lydende: «Første og annet ledd gjelder tilsvarende for stormflo og overvann. *Sikkerhetsklasser for nedstrøms bebyggelse skal opprettholdes. Ved planlegging skal beregnede verdier for fremtidig havnivå og nedbør benyttes.*» Formålet med presiseringen i tredje punktum er å sikre at fremtidige klimaendringers innvirkning på havnivå og nedbør blir tatt hensyn til ved forebygging av skader, i tråd med føre var-prinsippet.

Se nærmere drøfting om fordeling av statlige forvaltningsoppgaver i kapittel 21.4.2.

9.3.2 Sikkerhet mot overvannsskader i eksisterende bebyggelse

Når det gjelder eksisterende bebyggelse, er situasjonen en annen sammenlignet med ny bebyggelse. På grunn av arealdisposisjoner og overvannstiltak som allerede er gjennomført, vil det være færre alternative tiltaksmuligheter i eksisterende bebyggelse enn ved nybygging. Minimumskrav til sikkerhet for eksisterende



Figur 9.2 Minimumsstandard og optimalt nivå for skadereduserende tiltak

Kilde: Vista Analyse, laget på oppdrag fra utvalget.

bebyggelse vil derfor kunne tvinge fram tiltak som blir svært kostbare, og som derfor ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Grunnet sannsynligheten for slike ulønnsomme tiltak, har utvalget valgt å ikke anbefale minimumskrav til sikkerhet mot overvannsskader for eksisterende bebyggelse. De foreslåtte sikkerhetsklassene gis derfor ikke anvendelse for eksisterende bebyggelse.

Ideelt sett bør sikkerheten mot overvannsskader være den samme over alt. Det bør imidlertid overlates til den enkelte kommune å velge type tiltak, og takt på utbygging av overvannssystemet, i allerede bebygde områder. Problemer med overvann må i disse områdene løses gjennom kommunens arealplanlegging og gjennomføres gjennom pålegg og offentlige investeringer og tilskudd. Se kapittel 10 til 18 om slike virkemidler.

Utvalget anbefaler for øvrig at staten utarbeider veiledere og retningslinjer for tiltaksvurderinger for eksisterende bebyggelse. Se mer om fordeling av statlige forvaltningsoppgaver i kapittel 21.4.2.

9.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget legger ut fra en helhetsvurdering opp til nasjonale funksjonskrav for overvannshåndtering for ny bebyggelse. Utvalget er klar over at det vil være store forskjeller mellom kommuner når det gjelder kostnader forbundet med å overholde kravet, og at det ikke er fast sammenheng mellom nytte og kostnader som tilsier at nytten av kravet automatisk er høyere enn kostnaden. Illustrert ved figur 9.2, er det ikke gitt hvor skadenivået som svarer til det nasjonale kravet, vist som S^M i figuren, befinner seg i forhold til det som gir den samfunnsøkonomisk beste løsningen, kalt S^* i figuren (se også omtalen i kapittel 7.3.3. og figur 7.13).

Utvalget legger opp til at kravet for ny bebyggelse skal tilsvare en minimumsstandard for hvor ofte kommunens innbyggere skal kunne forvente å oppleve skader som følge av overvann. Dersom dette nivået, fortsatt kalt S^M , settes slik at kravet er mindre strengt enn det som er optimalt (S større enn S^*) for alle tilfeller, kan det betraktes som et rettferdig nedre sikkerhetsnivå for å unngå skader for hele landet, samtidig som prinsippet om kostnadseffektivitet overholdes. Fra dette

nivået er det fortsatt samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere overvannskadene ytterligere, da nytten ved ytterligere tiltak er høyere enn kostnadene ved tiltakene. Dersom det nasjonale kravet innebærer at nivået settes lavere enn det optimale (S^*), vil kostnadene ved kravet overstige nytten.

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av kravet avhenger altså av hvor godt det nasjonale nivået treffer i forhold til gjeldende kostnadsforhold for skader og tiltak. Tiltaksmulighetene er størst for nye byggverk, slik at sannsynligheten for at en kan finne et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak er relativt større, enn for eksisterende bebyggelse.

En nasjonal minimumsstandard til sikkerhet mot overvannsskader for ny bebyggelse vil gjøre regelverket mer forutsigbart for kommuner, utbyggere og innbyggere. Minimumskrav vil også klargjøre kunnskapsbehovet og lette gjennomføringen av forebyggende tiltak. Utvalget forventer derfor at forsikringskostnader, direkte skade på kritiske byggverk og samfunnsfunksjoner, samt indirekte skadekostnader vil gå ned som følge av flere og mer målrettede overvannstiltak. Se kapittel 3.3 for nærmere gjennomgang av unnåtte skadekostnader.

I noen kommuner kan kostnadene være høyere enn nytten, mens i andre vil kravet medføre en nettogevinst. Sannsynligheten for at minimumsstandard gir nettogevinst er større i utbyggingssområder sammenlignet med områder som allerede er bygd. Utvalget foreslår derfor ikke nasjonal minimumsstandard til sikkerhet mot overvannsskader for eksisterende bebyggelse. Dersom kommunen ønsker å innføre en lokal minimumsstandard for eksisterende bebyggelse, bør kommunen foreta en samlet vurdering av nytte og kostnader.

Tiltakskostnader

Kostnadene ved skadeforebyggende tiltak i utbyggingssområder vil utgjøre de største kostnadene ved forslaget. Disse kostnadene vil være prosjektavhengige, og variere mellom lokaliteter, type skader og omfang av tiltak. Tiltakskostnadene vil bygges inn i prosjektet, og kostnadene bæres av utbygger eller grunneier. Se mer om tiltakskostnader i kapittel 22.

I noen tilfeller kan det være mer hensiktsmessig å gjennomføre skadeforebyggende tiltak i eksisterende bebyggelse nedstrøms av utbyggingssområdet, i stedet for i selve utbyggingssområdet. Dersom den samfunnsøkonomiske nytten overstiger tiltakskostnaden, men tiltakskostnadene likevel er svært høye, kan byrden bli uforholdsmessig høy for grunneier. Utvalget anbefaler at kommunen vurderer gebyrfinansierte tilskudd i slike tilfeller. Det vil sikre kostnadseffektiv gjennomføring, samtidig som fordelingsvirkningene jevnes ut mellom fellesskapet og grunneier (se kapittel 18.5.2 om tilskudd).

Administrative kostnader

De nye kravene til sikkerhet vil påføre kommunene økte administrative kostnader i ulik grad. Se kapittel 7.7 om administrative kostnader knyttet til kartlegging av avrenningslinjer for overvann og beregning av vanndybder. Utvalget forutsetter at staten vil kunne bistå kommunene med å utarbeide grunnleggende nedbørdata og aktsomhetskart, og omtaler dette nærmere i kapittel 21.4.2 om fordeling av forvaltningsoppgaver. Hvem som skal bære kostnadsøkningen er dermed gjenstand for forhandlinger mellom kommune og stat.

Sikkerhetskravet vil utløse behov for mer nedbørdata og flere målestasjoner sammenlignet med i dag. Kostnaden ved å bygge ut stasjonene er anslått til ca. 15 millioner kroner. Driftskostnader vil komme i tillegg.

Kapittel 10

Krav for å hindre forurensning

10.1 Hvordan forurenses overvann?

Overvannet i sentrumsområder tilføres forurensning fra mange ulike kilder. Overvann fra veier er betydelig mer forurenset av miljøgifter enn overvann fra andre deler av et tettsted. Hvor forurenset overvannet er, vil i vesentlig grad avhenge av mengden trafikk og andelen tette flater (COWI, 2013).

Overvann fra vei inneholder tungmetaller og organiske miljøgifter. Forurensningen stammer hovedsakelig fra slitasje, eksosutslipp, materialbruken i biler, overflatedekker og fra drift av veinettet. Sammensetningen av stoffer i overvann fra vei vil variere fra område til område.

Årsdøgntrafikken (ÅDT) er i seg selv ikke avgjørende for omfanget av forurensning. Terrenget, samt veienes utforming, overflate og avløpsystem vil også ha betydning for konsentrasjon og sammensetning av forurensende stoffer i overvannet (Statens vegvesen, 2011b). Faktorer som fartsgrenser, andel tungbiltransport, bruk av piggdekk og hvor ofte kjøretøy starter eller stopper, har betydning for mengden støv som genereres som følge av veitrafikk (vegvesen.no, 2015). Tiltak for å redusere støvutslipp vil dermed også ha betydning for hvor forurenset overvannet er.

Veisalting er en aktuell kilde til forurensning av overvann. Saltet kan gi skader på vegetasjon og svekke effekten av renseinnretninger som f.eks. regnbed (Paus og Braskerud, 2013). Salting av vei kan dessuten føre til at metaller som i utgangspunktet var partikkelbundne, lekker ut til omgivelsene (Norrström, 2005). Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet vurdere behovet for forskriftsregulering av veisalting. Utvalget går derfor ikke nærmere inn i denne problemstillingen. Det vises til Miljødirektoratets arbeid.

Det er ikke bare veitrafikken som er en kilde til forurenset overvann. Atmosfærisk nedfall og avrenning fra bygninger har også betydning. Det samme gjelder driftsutslipp fra industri, vaskevann fra tunneler og annen virksomhet. Selv om slike utslipp kan forurense overvannet, er utslip-

pene i hovedsak ikke nedbørsbetinget. De kan derfor reguleres gjennom konsesjonsbehandling etter forurensningsloven. Regulering av denne type utslipp faller utenfor utvalgets mandat.

10.1.1 Hva består forurensningen av?

Metallene bly, kobber og sink, samt til dels nikkel og krom, er de viktigste bidragsytere til forurensning av overvann fra vei. Også andre tungmetaller/sporelementer som antimon og molybden, samt wolfram fra piggdekk og palladium/platina fra katalysatorer, er trafikkrelaterte. PAH (poly-sykliske aromatiske hydrokarboner) dannes ved ufullstendige forbrenningsprosesser, og finnes i asfalt og oljeprodukter. Stoffer som brukes til understellsbehandling (DEHP, di-(2-ethylhexyl)-ftalat, og andre ftalater) og i bilpleieprodukter (NPE, nonylfenoethoxylater) finnes også i betydelige mengder i avrenningsvann fra vei. Det er i henhold til VD rapport nr. 46 fra Statens vegvesen (2011) påvist direkte sammenheng mellom trafikkmengden og de ovennevnte stoffene.

Miljøgifter har gjerne høy affinitet for partikler og organisk materiale, og binder seg til disse. Men også partikler i seg selv kan gi skader på biologi. Partikkelforurensning kan for eksempel medføre atferdsendringer og vevskader hos fisk, og tilslamme gyteområder (Statens vegvesen, 2011b). Særlig har partikler fra sprengning vist å ha negative effekter, på grunn av den nåleformede strukturen partiklene får. Partikler i overvann vil derfor særlig kunne være et problem i områder med anleggsvirksomhet.

Mikroplast er plastfragmenter mindre enn 5 millimeter. Som mikroplast regnes også ofte andre fragmenter mindre enn 5 millimeter, som for eksempel av tekstiler og gummi. Det er stor internasjonal oppmerksomhet rundt utbredelsen og miljøeffektene av mikroplast. Fragmentene binder til seg miljøgifter, og tas opp av dyr. Enkelte undersøkelser viser at overvann fra vei er den største kilden til utslipp av mikroplast til miljøet, med 5 000 tonn i året (Mepex, 2014).

En annen kilde til mikroplast er maling. Særlig på gamle bygninger kan malingen også inneholde både tungmetaller og organiske miljøgifter som lekker ut til omgivelsene ved nedbør. Utlekking av maling fra bebyggelse vil derfor også kunne forurense overvannet. I Bergen er det eksempelvis funnet at gammel PCB-maling på husene fremdeles medfører forurensning av havneområdene via overvann og avløpsanleggene (NGU, 2010).

10.1.2 Hvor mye forurensning kommer med overvannet?

COWI har på oppdrag fra Miljødirektoratet beregnet årlige utslipp fra overvann på landsbasis (COWI, 2012). Tungmetaller i overvann ble for kvikksølv anslått til ca. 20 kg/år, for bly ca. 2 700 kg og for sink 22 000 kg/år. For de organiske miljøgiftene ble de årlige utslippene beregnet til 0,7 kg tributyltinn, 1,5 kg PFOA (perfluorert forbindelse), 1,8 kg PFOS (perfluorert forbindelse), mens de høyeste utslippene var på 187 kg for nonylfenoler, 221 kg PAH (polysykliske aromatiske hydrokarboner) og 1 695 kg DEHP (ftalat). For organiske miljøgifter er det ifølge COWI behov for å gjøre mer systematiske undersøkelser av innholdet i overvann (COWI, 2013).

I henhold til www.norskeutslipp.no førte overvann i 2010 med seg om lag halvparten så mye bly til vann som landbasert industri i Norge. Utslipet av kvikksølv fra landbasert industri går hovedsakelig til luft, men utslipp fra overvann var i 2010 nesten dobbelt så stort som det samlede utslippet av kvikksølv til vann fra industrien. Utslipet til vann av PAH fra industrien var om lag ti ganger høyere enn utslippet av PAH fra overvann. Noen undersøkelser viser høyere innhold av miljøgifter i overvann sammenliknet med restutslipp fra avløpsanlegg (Lindholm, 2015), men dette varierer ut fra hvilke stoffer man ser på (Miljødirektoratet, 2012).

NIVA (2013) beregnet at tette flater og elver var den største kilden til utslipp av tungmetaller, PCB og PAH til indre Oslofjord. Overvann utgjør altså samlet en vesentlig kilde til forurensning.

10.2 Når er overvann så forurenset at det må renses?

På bakgrunn av rapporten fra COWI (2012) har Miljødirektoratet konkludert med at forurenset overvann i enkeltstående saker normalt ikke medfører skade eller ulempe som krever tillatelse

Boks 10.1 NORWAT

Forsknings- og utviklingsprogrammet Nordic Road Water, NORWAT (2012–2016), er et fire-årig forsknings- og utviklingsprogram i Statens vegvesen. NORWAT tar sikte på en tredeling av renskrav, slik at ved veier under en viss ÅDT (for eksempel 5 000) regnes infiltrering i grøftesystem for å være tilstrekkelig, mens over en gitt ÅDT (for eksempel 30 000) må overvann fra vei renses. I spennet mellom 5 000 og 30 000 ÅDT skal det gjøres en nærmere vurdering av behov for rensning basert på resipientens sårbarhet.

For å avgjøre hvorvidt resipienten er sårbar ønsker NORWAT å utarbeide en veiledning som gir et bedre beslutningsgrunnlag for den enkelte planlegger/miljørådgiver. Metodikken vil bygge på vannets hydromorfologiske egenskaper (marint, ferskvann, elv, innsjø etc.), og vannets fysiske og kjemiske egenskaper (pH, ionestyrke, organisk materiale og biologiske aspekter i resipienten som (rødlistearter, forvaltningsviktige arter etc.) Brukeregenskaper som for eksempel rekreasjon, bading etc. vil også være viktig.

etter forurensningsloven, jf. brev fra Miljødirektoratet til fylkesmennene datert 6. mai 2014.

Hvorvidt det foreligger brudd på forurensningsforbudet, og dermed behov for å gi pålegg om rensing eller omlegging av overvannsutslipp, vil etter Miljødirektoratets vurdering avhenge av sammensetningen til overvannet, tilstanden i resipienten og brukerinteresser. Miljødirektoratet peker på miljømålene i vannforskriften som en viktig faktor for når tiltak mot forurensning i overvann bør iverksettes.

Miljødirektoratet har på bakgrunn av rapporten til COWI (2012, anbefalt noen tommelfingerregler for når rensing og tiltak mot forurenset overvann bør vurderes nærmere (Miljødirektoratet, 2014). Generelt mener Miljødirektoratet at overvann fra veier med ÅDT i størrelsesorden 15-30 000 eller mer, kan være forurenset i den grad at tiltak er nødvendige. I tette byer vil det normalt være behov for rensing av overvannet (andel tette flater >50 prosent). Veier med en ÅDT på mindre enn 10-15 000 vil etter Miljødirektoratets vurdering normalt ikke ha behov

for rensing, og heller ikke vann fra et åpent tettsted (andel tette flater <50 prosent).

Dersom konsentrasjonen av miljøgifter i overvannet overskrider 10 x miljøkvalitetsstandarden for årlig gjennomsnitt i vannforskriftens vedlegg VIII A: «Miljøkvalitetsstandarder for EUs prioriterte stoffer og prioritert farlige stoffer i ferskvann og kystvann,» mener Miljødirektoratet tiltak bør vurderes. Spesielt trekker direktoratet frem bly, kadmium, nikkel, benzen og DEHP som aktuelle stoffer å vurdere nærmere.

Som momenter i vurderingen av om overvannet er forurenset, trekker Miljødirektoratet også frem betydningen av andre miljømål for vannforekomsten, herunder brukermål (som for eksempel drikkevann, badevann, fiske- og fritidsaktiviteter) og biologisk mangfold. Klimafremskrivninger og betydningen av økt utvasking av stoffer og økt belastning fra overvann på resipienter, bør også inkluderes. Tiltak som er robuste overfor ulike/usikre klimaforhold anbefales valgt først. Direktoratet mener også at den relative betydningen av forurenset overvann, sammenlignet med andre forureningskilder, bør vektlegges i vurderingen av rensetiltak.

Innholdet av forurensning i sandfangslammet kan bidra i kildekartlegging for forurensning. Et høyt nivå av miljøgifter kan gi grunn til å se nærmere på tilførsler til sandfanget, men også eventuelt tiltak for å begrense utslippene fra sandfanget etter kraftig nedbør. Tilstandsklasser for forurenset grunn kan benyttes som en indikasjon på når ekstra tiltak, som feiing, hyppigere tømning av sandfang, fordøyning eller avskilling av regnvann ved kraftig nedbør osv., kan være nødvendig. I henhold til Miljødirektoratets veileder «Helsebaserte tilstandsklasser for forurenset grunn», TA 2553/2009, er det som regel bare nødvendig å beregne risiko for spredning når jord er forurenset i helsebasert tilstandsklasse fire eller fem. Er resipienten særlig sårbar, kan det være grunn til å vurdere nærmere undersøkelser og tiltak ved tilstandsklasse tre, jf. TA 2553/2009.

10.3 Håndtering av forurenset overvann

10.3.1 Transport i ledninger

I dag transporteres (avledes) overvann i egne separate overvannsledninger eller i fellesledninger sammen med sanitært og industrielt avløpsvann. I byer og tettsteder er avløpsnettene ofte lagt

som fellesledninger. Utslipp fra fellesledninger må ha utslippstillatelse i henhold til forureningsforskriften kapittel 13 eller 14. Standardkravene for rensing er hovedsakelig stilt for å ivareta behovet for rensing av sanitært og industrielt avløpsvann.

I tørrværsperioder vil noe av forurensningen i fellesnettet sedimentere i ledningene og bli spylt bort når vannføringen øker. Ved moderat nedbør og tidlig i en nedbørepisode vil økt vannføring føre disse sedimentene til renseanlegget. Når nedbøren er kraftig nok, vil dette kunne medføre at sedimentene går i overløp i stedet for til renseanlegget. Dette, sammen med den øvrige første overflaterenningen ved kraftige regnskyll, kalles «first flush». Enkelte undersøkelser tyder på at «first flush» ikke er like aktuelt for nordiske forhold som andre steder (Westerlund, 2007). Betydningen av «first flush» vil uansett variere, men er særlig aktuell for partikkelbundet forurensning (Statens vegvesen, 2011b). US Federal Highway Administration anbefaler at en regnmengde på inntil 13 mm skal kunne ledes til rensing. Det svenske Trafikverket anbefaler likeledes en regnmengde på 10–15 mm (Statens vegvesen, 2007).

For å håndtere økende mengder avrenning og redusere mengden avløpsvann som går i overløp fra fellesledninger, legger myndighetene i Norge opp til at overvann i større grad skal separeres fra spillvannet. Regjeringen har i nasjonale mål for vann og helse (Regjeringen, 2014) vedtatt at samlet overløp for et rensedistrikt bør være mindre enn 2 prosent av forureningsproduksjonen. Dette målet er i utgangspunktet satt med hensyn til utslipp av fosfor, men vil i praksis bety et mål om at kun 2 prosent av avløpsvannet, inkludert overvann, går i overløp.

Disse nasjonale målene vil føre til at fellesnettet i større grad separeres, og at større mengder overvann ikke lenger renses i avløpsrenseanleggene. Forurensning som kommer med overvann vil i stedet gå direkte til resipient og dermed spres over større områder. De store avløpsrenseanleggene har normalt utløp til gode resipienter. Potensielt sett vil forurensning fra overvann kunne nå mer sårbare resipienter enn tidligere. Samtidig vil mindre tilførsler av forurensning til avløpsrenseanleggene være positivt for slamkvaliteten og bruken av slammet som jordforbedringsmiddel i landbruket. Det er fylkesmannen som er forureningsmyndighet for utslipp fra separate overvannsledninger og som vurderer behovet for rensing, jf. kapittel 10.2.

10.3.2 Rensing

Rensing av forurenset overvann ved kilden

Det er et grunnleggende prinsipp at forurensning i størst mulig grad skal stanses og renses ved kilden, og at forurenser skal betale for nødvendige tiltak knyttet til eget utslipp. Primært bør det derfor, i den grad det er mulig, unngås at overvannet blir forurenset. Dersom forurensning først havner i resipienten, hoper den seg ofte opp i sedimentene. Opprydding i slik forurensning er svært kostbart. Å få den gjennomført er dessuten tidkrevende, blant annet fordi plasseringen av ansvaret for forurensningen er komplisert, og fordi det er vanskelig å finne disponeringsløsninger for de forurensede massene. Dessuten inneholder massene store mengder vann. Forurenset overvann bør derfor i størst mulig grad renses før det havner i resipienten.

En vanlig løsning langs veier er å benytte såkalt naturbasert rensing, med sedimentasjonsbasseng som våtmark eller vannspeil, eventuelt kombinert med infiltrasjon. Renseeffekten er i disse tilfellene avhengig av vannets oppholdstid (Statens vegvesen, 2011).

En annen renseløsning er grøfter, kanaler og områder med vegetasjon som danner transportveier for vann, såkalte bioretensjonsystemer, som for eksempel regnbed. Disse systemene ligger helt eller delvis tørre mellom regneepisodene. Regnbed er godt egnet til å håndtere første avrenning etter nedbør «first-flush» og vil kunne holde tilbake mye forurensning fra overvann (Paus & Braskerud, 2013; Davis mfl. 2009).

Det er enklest å få til tiltak mot forurenset overvann dersom de innarbeides tidlig i planarbeidet i kommunen. Å legge til rette for lokal overvannshåndtering i etterkant av at bebyggelsen står ferdig, er langt mer utfordrende. I tettbebygde strøk er det ofte plassmangel, og en sammensatt infrastruktur. Tomteprisene er også gjerne svært høye, som gjør det utfordrende å benytte arealer til andre formål enn bebyggelse. Dette skaper utfordringer for rensing av overvann. Store vannmengder skal håndteres på begrenset plass på kort tid, og et stort spekter av forurensninger setter spesielle krav til rensemetode. Avrenningshastigheten vil også være høy. Dette vanskeliggjør en del vanlige rensesprosesser som normalt tar tid, og krever magasineringskapasitet for å fungere.

Statens vegvesen (2007) har kartlagt renseløsninger som er aktuelle for byområder. Eksempler på slike renseløsninger er vått overvannsbasseng utformet som teknisk anlegg, lukket sandfilter med eller uten aktivt filtermedium eller kjemika-

liedoserings og åpen filtergrøft/åpent basseng. Felles for renseløsningene er at alle har potensiale for høy renseseffekt ved riktig dimensjonering og utforming. Overvannsbassenger og filtergrøfter/filterbassenger har lavest behov for vedlikehold. Et annet effektivt tiltak for å hindre forurensning av overvann fra vei er systematisk gatefeieing (Aquateam COWI, 2015).

Aquateam COWI (2015) fremhever at det er behov for å utvikle mer kompakte renselanlegg for avrenningsvann fra vei. Mer kompakte anlegg vil imidlertid også føre til at anleggene blir teknisk mer avanserte med et påfølgende behov for driftstilsyn og driftskompetanse, sammenliknet med dagens renseløsninger.

Overvann kan være forurenset, men feil håndtering av overvann kan også gi forurensningsproblemer. For eksempel kan for grunne/vanskelig tilgjengelige fordrøyningsbasseng gi algeoppblomstring og forsøpling. Dårlig tømning og vedlikehold av sandfang kan gi opphopning av forurensning, som igjen kan øke konsekvensene av utspyling ved kraftig regnskyll.

Vedlikehold av de systemene man velger er derfor en forutsetning for riktig håndtering av overvann.

Sandfang

Et sandfang er en kum som er satt ned for at større partikler skal holdes tilbake og ikke avleires i ledninger og renselanlegg. Grus, sand og andre partikler sedimenterer på bunnen av sandfanget, mens vannet ledes videre. Vannet ledes ut til resipienten via overvannsledning, eller til den kommunale fellesledning. Sandfangene eies og skal driftes av veieier når de er plassert i vei.

Sandfang har mange viktige funksjoner. Ved å hindre at sand føres til ledningene minsker sandfangene slitasjen i avløpspumper og ledninger, reduserer faren for avleiringer og for at avløpsledninger går tette. Regelmessig tømning av sandfang gir mindre sand i avløpsystemet, og dermed færre skader på pumper og færre oversvømmelser og trafikkproblemer. Dette er blant annet beskrevet av (COWI, 2015d).

Fordi miljøgifter i overvann i stor grad vil være bundet til partikler, kan sandfangskummer også ha stor betydning for hvor mye av miljøgiftene i overvann som ledes ut til resipienten. I områder der overvann føres til et fellessystem kan sandfangskummer redusere mengden partikkelassosierte miljøgifter som føres til avløpsanlegget og forringer kvaliteten på avløpslammet.

Både tungmetaller og organiske miljøgifter holdes tilbake i sandfangskummer (Aquateam COWI, 2015). Et standard sandfang kan, ifølge Lindholm (2015), holde tilbake om lag 50 prosent av tungmetallene som kommer med overvannet. Effektiviteten av kummene er nært knyttet til hvor mye materiale som er akkumulert i kummen, og det er en forutsetning for effekten at sandfangene tømmes før de blir fulle.

Undersøkelser fra USA viser at sandfang kan holde tilbake opptil 57 prosent av grove partikler og 17 prosent biologisk nedbrytbart materiale, målt som biologisk oksygenforbruk (BOF), som tilføres sandfang (EPA, 1999). Ettersom overvannet separeres fra det øvrige avløpsnett, vil sandfangene ofte være det eneste gjenstående potensielle rensetrinnet for forurenset overvann. Dette understreker betydningen av skikkelig vedlikehold av sandfangskummer gjennom hyppig kontroll og tømming.

Regelmessig oppfølging av sandfangskummer forutsetter at veieier har registrerte opplysninger om gatesluk med sandfangskummer i sitt ledningskartverk. Det er et gjennomgående problem i mange kommuner at veieier mangler gode rutiner for inspeksjon og tømming av sandfang. Årsaken til dette kan være manglende bevilgninger og/eller manglende forståelse av betydningen nedstrøms. I mange tilfeller tømmes sandfang først når publikum melder om vann i veibanen. Da er sandfangene og avløpsledningene allerede fulle av sand, og forurensninger som kunne vært samlet opp, spres i stedet videre til miljøet (Lindholm, 2015).

United States Environmental Protection Agency (EPA), anbefaler at sandfang inspiseres en gang årlig, og tømmes når de er 1/3 fulle. Deres sandfangene ved den årlige inspeksjonen er mer enn 1/3 fulle, må de tømmes oftere. Hvis det hopper seg opp søppel i sandfangene, skal de tømmes minst ukentlig (EPA, 1999). Lindholm (2015) konkluderer med at sandfang bør tømmes når de er ca. 50 prosent oppfylt.

Undersøkelser (COWI, 2014b; COWI, 2015c), blant annet fra Bergen, indikerer at finpartikulært materiale ikke alltid sedimenterer i sandfang, men blir vasket ut ved kraftige regnskyl. Sandfangkummenes utskillingsegenskaper, og muligheter for å forbedre disse ytterligere, er ikke grundig kartlagt, og bør sees nærmere på (Aquateam COWI, 2015). Det kunne for eksempel undersøkes om det finnes teknologi for at sandfangene ved store nedbørmengder kan holde tilbake forurensete partikler fra «first flush», mens resten av overvannet passerer uten rensing. Slik vil man kunne sikre at det meste av

forurensningen holdes tilbake, også ved kraftige regnskyl.

10.4 Regulering av forurenset overvann etter gjeldende rett

Forurensningsloven

Forurensningsloven § 5 første ledd unntar forurensning fra vei fra lovens virkeområde. Dersom loven skal gis anvendelse på vei, kreves det særskilt vedtak om dette. Det er i forvaltningspraksis lagt til grunn at unntaket bare gjelder for forurensning som skyldes transportmidlene som kjører på veien, for eksempel støy og luftforurensning. Dette er basert på uttalelser i forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 13 og utover). Det er på bakgrunn av dette antatt at unntaket i § 5 første ledd ikke kommer til anvendelse på forurensning som følge av veisalting. Likeledes er det lagt til grunn at det samme gjelder forurenset overvann fra vei. Forurensningsloven får altså anvendelse på forurenset overvann. Overvann som ikke er forurenset omfattes ikke av loven, med unntak av det som reguleres av bestemmelsene om avløp i kapittel 4.

Definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6 gir ingen klar anvisning på når skader og ulemper på miljøet som følge av overvann skal anses om forurensning. Det kan derfor være vanskelig å slå fast når loven får anvendelse. Forurensning fra overvann vil i de fleste tilfeller ikke medføre en skade eller ulempe som krever utslippstillatelse etter forurensningsloven, jf. § 8 tredje ledd. Men dersom overvannet medfører fare for forurensning, kan fylkesmannen gi pålegg om tiltak etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd (jf. rundskriv T-3/12).

Systemet i forurensningsloven og virkemidlene er imidlertid i liten grad tilpasset regulering av diffuse kilder, slik som overvannsutslipp. Forurensningsforbudet i § 7 og virkemidlene i loven forutsetter at det foreligger en fare for forurensning eller at forurensningen har inntrådt, noe som begrenser mulighetene for å regulere overvann.

Miljødirektoratet har i brev 6. mai 2014 instruert fylkesmannen til bare å pålegge tiltak i tilfeller der overvann utgjør et miljøproblem (Miljødirektoratet, 2014). Dette innebærer at tiltak først og fremst anses som aktuelt for oppsamlet overvann fra byområder og veianlegg. Behovet for tiltak må vurderes ut fra innholdet i overvannet, tilstanden i recipienten og brukerinteresser.

Pålegg kan i hovedsak gis i form av krav om rensing og endring av utslippspunkt. I de fleste til-

feller der det vil være aktuelt å gi pålegg om rensing, er overvannet allerede samlet opp og ført til avløpsanlegg. Av instruksjonen følger det at pålegg om at forurenset overvann skal samles opp bare bør gis i unntakstilfeller, f.eks. der det er nødvendig for å bedre tilstanden i en resipient.

Dersom et utslipp av forurenset overvann kommer fra en virksomhet som har andre utslipp som krever tillatelse etter forurensningsloven, skal utslipp av overvann, herunder påslipp til avløpsnett, reguleres i utslippstillatelsen. Hvem som er forurensningsmyndighet vil avhenge av hvilken bransje virksomheten er knyttet til.

Forurensningsforskriften

Forurensningsforskriften kapittel 15A gjelder for påslipp av avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet og utslipp, jf. § 15A-1. Med avløpsvann fra virksomhet menes alt avløpsvann fra bygninger og anlegg som benyttes i handel, industri, transport, herunder veier, jf. § 15A-4 annet ledd.

Forurensningsforskriften § 15A-4 gir, på visse vilkår, kommunen hjemmel til å forby eller regulere påslipp av overvann fra virksomheter til kommunens avløpsnett. Kravene som stilles må være nødvendige for å ivareta hensynet til drift av kommunens avløpsanlegg. Med hjemmel i § 15A-4 kan kommunen således også regulere påslipp av overvann fra veier til offentlig avløpsanlegg. Hvilke vilkår kommunen ønsker å stille til et påslipp ligger til forvaltningens skjønn, forutsatt at kravene er fastsatt for å sikre ett eller flere av punktene 1-5 i § 15A-4. Kommunen kan imidlertid ikke nekte påslipp som den er pålagt av statlige myndigheter å motta, jf. forurensningsloven § 23 første ledd.

Vedtak etter kapittel 15A kan gis både til nye og eksisterende påslipp fra virksomhet. Adgangen til å endre tidligere godkjent påslipp er imidlertid snever. Vilkårene for å omgjøre slike vedtak framgår av forvaltningsloven § 35.

Kapittel 15A ble fastsatt for at kommunen skulle kunne ivareta sine behov for å beskytte egne avløpsanlegg og ansatte, og sikre at de kunne overholde renskravene til egne renselanlegg, tross påslipp som kommer fra bransjer som kommunen selv ikke er forurensningsmyndighet for.

Kommunen er for øvrig forurensningsmyndighet etter kapittel 7 i forurensningsforskriften. Dette kapitlet gjelder lokal luftforurensning. I medhold av disse bestemmelsene kan kommunen bl.a. vedta forbud mot bruk av piggdekk. Et slikt

forbud vil gi bedret luftkvalitet, og vil samtidig ha stor betydning for forurensning av overvann.

Vannforskriften

Hovedformålet med vannforskriften er å gi rammer for fastsetting av miljømål, som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Det generelle målet i vannforskriften er at alle vannforekomster minst skal opprettholde eller oppnå «god økologisk og kjemisk tilstand».

For å nå miljømålene skal det utarbeides regionale forvaltningsplaner og tiltaksprogram. Forurensning fra overvann skal integreres i arbeidet med tiltaksanalyser i vannområdene og tiltaksprogrammene for vannregionene. Overvann er blant annet inkludert som «diffus avrenning» fra byer/tettbebyggelser og transport/infrastruktur i mal for regionalt tiltaksprogram (2013).

I praksis sammenlignes overvannstiltak med andre tiltak, og eventuelt prioriteres ut fra samfunnskostnader og effekter/nytte av tiltakene. De sektortiltakene som gir størst miljøforbedring per krone prioriteres først. Statens vegvesen har et særlig sektoransvar for forurenset overvann, men også kommunen og fylkeskommunen i de tilfellene hvor de er veieiere.

Produktkontrollloven

Produktkontrollloven skal forebygge at produkter medfører helseskade eller miljøforstyrrelse (blant annet i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall o.l.), jf. lovens § 1. Krav til innholdsstoffer i produkter, for eksempel i maling til fasader osv., reguleres gjennom produktkontrollloven med forskrifter.

Vannressursloven

Gjennom vannressursloven § 7 kan kommunen pålegge tiltak som kan bedre infiltrasjonen i grunnen for å ta unna regnvann, så lenge dette ikke medfører urimelige kostnader.

Plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven er helt sentral for å sikre at det tilrettelegges for rensing av overvann der dette er nødvendig. Prosesser og vedtak etter loven legger grunnlaget for fremtidig arealutnyttelse. Disponeringen av areal har vesentlig betydning både for hvilket rens behov som oppstår, og hvilke arealer som kan være til-

gjengelige for eventuelle renseløsninger. Dette gjelder særlig i tettbebygde strøk hvor det er stort press på arealene. Plan- og bygningsloven gjelder også for planlegging av veier og annen infrastruktur som avløpsanlegg, og vedtatte arealplaner er bindende både for offentlige og private aktører.

Veglova

Veglova har et generelt formål om å ivareta godt miljø, jf. § 1a. Gjennom håndbokserien hjemlet i lovens § 13 settes premissene for dette. I kapittel 17 omtales overvann fra veier.

10.5 Forurenset overvann i andre land

For informasjon om hvordan forurenset overvann håndteres i andre land, viser utvalget til arbeidsgruppen «Water quality» under paraplyorganisasjonen CEDR (Conference of European Directors of Roads). Gruppen, der Statens vegvesen deltar, har nylig utarbeidet en rapport som sammenstiller praksis for håndtering av forurenset overvann i flere europeiske land. Rapporten inkluderer både anleggs- og driftsfase. Rapporten er ikke endelig vedtatt.

10.6 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Rent vann bør i stor grad håndteres gjennom infiltrasjon i grunnen, eller i egne overvannsanlegg, og ikke blandes med forurenset overvann. Veier er en stor kilde til forurensning av overvann. Siden det meste av forurensningen er lettest å rense nær kilden, er det utvalgets oppfatning at det er behov for regler som stadfester at veieier skal samle opp grus, sand, jord, partikler etc. som kommer med avrenning fra vei. Samtidig må veieier ha ansvar for å drifte, vedlikeholde og tømme installasjonene slik at de opprettholder funksjonen og ikke forårsaker skade. Det nærmere innholdet i slike regler gjennomgås i kapittel 10.6.1 nedenfor.

Tiltak mot lokal luftforurensning, jf. kapittel 7 i forurensningsforskriften, som for eksempel forbud mot piggdekk og regulering av fartsgrenser, vil også ha stor betydning for forurensning av overvann. Slike tiltak bør derfor vurderes nærmere av kommunene. For nærmere veiledning viser utvalget her til kapittel 7 i forurensningsforskriften, brev fra Miljødirektoratet (2014), Miljødirektoratets veileder til forskrift om lokal luftkvali-

tet (TA-1940/2003), Vegdirektoratets håndbøker, og arbeidet som pågår i FoU-programmet Nordic Road Water.

For øvrig bør håndteringen av overvann i størst mulig grad sikres gjennom god arealplanlegging og regulering av utslipp fra industri o.l. gjennom konsesjonsbehandling, samt krav til påslipp av overvann fra vei til kommunalt nett med hjemmel i forurensningsforskriften § 15A-4. Kommunene må, som i dag, selv regulere påslipp til avløpsnettet fra virksomheter, herunder veier, gjennom § 15A-4 i forurensningsforskriften.

10.6.1 Tiltak mot forurenset overvann fra sandfang

Etablering, drift og vedlikehold av sandfang bidrar til å hindre at forurensning havner i resipienten. Utvalget anbefaler, basert på grunnlagsmateriale fra COWI (2015d), at sandfang ideelt bør tømmes når ca. 50 prosent av lagringsvolumet er utnyttet. Hvor raskt sandfangene fylles opp vil være avhengig av en rekke faktorer, blant annet plassering i terrenget, omfang av gatestrøing, tilførsler fra områder utenfor vei og trafikkbelastning. Det er derfor vanskelig å sette et generelt krav om tømmefrekvens, fordi optimal tømmefrekvens ikke vil være lik for samtlige sandfang i en kommune. Det er i stedet mer hensiktsmessig å kartlegge og identifisere områder der det er behov for hyppigere tømning av sandfang.

Utvalget foreslår at funksjonskrav til tømning av sandfang i tettsteder inntas i nytt kapittel 15C i forurensningsforskriften. Bestemmelsen er begrenset til tettsteder, fordi dette er områder med mange aktiviteter som kan forurense overvannet. Det fremgår av utvalgets forslag at veieier er ansvarlig for at sandfang og lignende innretninger driftes, tømmes og vedlikeholdes slik at funksjonen opprettholdes, og slik at det ikke oppstår skade på avløpsanlegg eller fare for forurensning.

Fylkesmannen foreslås som forurensningsmyndighet og skal drive tilsyn med at veieier drifter, tømmer og vedlikeholder sandfang o.l. i samsvar med de krav som stilles. Dersom dette ansvaret skulle ligge på kommunen, ville i mange tilfeller kommunen både være ansvarlig veieier og forurensningsmyndighet. Utvalget mener en slik form for egenkontroll ikke er noen god løsning. Regelmessig tømning er nemlig avgjørende for at funksjonen til sandfangene opprettholdes. Derfor er det viktig at ansvaret følges opp.

Utvalget anbefaler at kommunene oppretter et forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdssystem (FDV) for sandfangskummer. En forutsetning for å gjen-

nomføre en slik systematisk oppfølging av sandfangskummene er at man har oversikt over antall kummer med sandfang og samtidig kan identifisere hvor hyppig sandfangene fylles til 50 prosent. Dette kan gjøres ved å registrere sandfang i et GIS-basert system.

I spesielt utsatte områder bør det fastsettes tømmeintervaller basert på individuell vurdering. For øvrige sandfangskummer bør det i utgangspunktet være tilstrekkelig å benytte et gjennomsnittlig tømmeintervall på ett til to år, avhengig av omfanget av sandstrøing i de forskjellige områdene. Over tid vil tømmefrekvensen for sandfang i ulike områder kunne bli mest mulig optimalisert. Optimal tømmefrekvens bør likevel vurderes opp mot administrative kostnader. Et stort spekter av tømmeintervaller vil sannsynligvis være lite hensiktsmessig.

Rister, sluk og sandfang ved vei anses ikke som en del av kommunal hovedledning og utvalget foreslår ingen endringer i dette. Dette er i samsvar med Standard abonnementsvilkår for vann og avløp – administrative bestemmelser punkt 1.3. (Standard abonnementsvilkår – revidert utgave av Kommuneforlaget utgitt på vegne av KS i 2008), samt regelen om at grensesnittet for de offentlige ledningene går ved tilkoblingspunktet til hovedledningen. Se for øvrig redegjørelse om grensedragningen mellom offentlige og private avløpsledninger i kapittel 15.2.3

10.6.2 Styrking av forvaltningen

Utvalget foreslår at Statens vegvesen opprettholder sitt arbeid med å utvikle metode og veiledninger for hvordan veiens dreosanlegg best kan bygges, driftes og vedlikeholdes for å ivareta overvannshåndtering i tettsteder og forebygge skader på offentlige avløpsanlegg.

10.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår å tydeliggjøre reguleringen av forurensning fra overvann fra vei, og hvem som er ansvarlig for det, i forskrift. Det er fortsatt veiholders ansvar å bekoste og overholde eventuelle vil-

kår kommunen har satt for påslipp til offentlig avløpsledning/overvannsanlegg, inkludert krav til påkoblingspunkt, feiing av gate og tømning av sandfang.

Sandfang eller tilsvarende anlegg langs veien er en del av veieiers anlegg. Det er derfor naturlig at veieier står ansvarlig for anleggene som etableres, driftes, tømmes og vedlikeholdes. Dette bidrar til å internalisere eksterne kostnader etter prinsippet om at forurensere betaler.

Kostnader for tømning av sandfang vil variere betydelig avhengig av omfanget på tømmeoppdraget og spylearbeid i tilknytting til tømningen. I tillegg til selve tømningen tilkommer kostnader for transport til deponeringssted, deponeringskostnad og administrasjonskostnader. Det er derfor vanskelig å innhente sammenlignbare enhetskostnader. COWI (2015e) har, på oppdrag fra utvalget, gjennomført en rundspørring til kommuner og tømmefirmaer for å kartlegge et kostnadsspennt for tømning av sandfang.

De samlede kostnadene for tømning av sandfang og deponering av slam varierer i området 800 til 1300 kroner per sandfang for tømmeoppdrag som omfatter flere sandfang. For tømning av enkeltkummer vil prisen ligge på mellom 3000 og 3500 kroner. Disse anslagene inkluderer ikke administrasjonskostnader.

I en kommune med 3000 sandfang, som i dag har en tømmefrekvens på hvert tredje år, vil en mer målrettet tømmerutine hvert andre år kunne utgjøre en ekstra årlig kostnad i størrelsesorden 0,5 til 1 millioner kroner. Kostnadsanslagene vil imidlertid være svært forskjellig fra kommune til kommune.

Regelmessig tømning av sandfang vil kunne redusere kostnadene per kum sammenlignet med hasteoppdrag i forbindelse med kraftig nedbør og oversvømmelse. Det vil også redusere kostnadene for spyling av rør som går tett som følge av at grus og sand sedimenterer i avløpsnett. Slike kostnader kan ofte bli betydelig høyere enn tømmekostnadene.

Avløpsslam fra renseanleggene brukes som en ressurs. I de tilfellene sandfang er koblet til fellesledninger, bør tømning av sandfang ses som et tiltak for å ivareta avløpsslammets kvalitet og bruksområde.

Kapittel 11

Håndtering av overvann i planlegging

11.1 Innledning

Plan- og bygningsloven er det primære verktøyet for arealforvaltning i Norge. Loven legger opp til at hver kommune skal planlegge og disponere arealbruken innenfor sine grenser. Loven er dessuten bygd opp slik at den er et viktig virkemiddel for å samordne nasjonale, regionale og lokale interesser.

Plasseringen og utformingen av bygninger og andre tiltak som faller inn under plan- og bygningsloven har betydning for hvor utsatt de vil være for skader fra overvann, og for hvordan tiltakene selv påvirker avrenningen og dermed omkringliggende arealer.

I stortingsmeldingen om klimatilpassing påpekes at plan- og bygningsloven «er det sentrale virkemiddel kommunene har for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til håndtering av økte mengder overvann.» (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 52). I tillegg uttales at loven gir kommunene «gode muligheter for å legge til rette for en god håndtering av overvann ved planlegging og nybygging i by og tettbebyggelse.»

Mange kommuner har allerede planer med prinsipper eller tiltak for håndtering av overvann. Det fremgår av utvalgets spørreundersøkelse at i utbyggingsområder har omtrent 60 prosent av kommunene prinsipper for overvannshåndtering i hovedplan for vann og avløp, 49 prosent i reguleringsplan og 33 prosent i kommuneplanens arealdel. For eksisterende bebyggelse har 56 prosent av kommunene prinsipper for overvannshåndtering i hovedplan for vann og avløp, 33 prosent i reguleringsplan og 24 prosent i kommuneplanens arealdel. 19 prosent av kommunene hadde derimot ikke relevante prinsipper i noen planer. Se nærmere om dette i vedlegg 1, figur 8.

Selv om hensynet til overvann i noen grad er integrert, etterspurte kommunene ved høringen av NOU 2010: 10 bedre rammebetingelser. Regelverket for planlegging og byggesaksbehandling er en vesentlig del av rammebetingelsene og vurderingene av disse inngår i utvalgets mandat.

Utvalget deler Klimatilpassingsutvalgets oppfatning om at plan- og bygningsloven gir gode muligheter for å få til en god overvannshåndtering ved ny utbygging. Utvalget mener plansystemet bør være det sentrale juridiske verktøyet for dette. Samtidig mener utvalget det er behov for enkelte endringer både i plan- og i byggesakdelen i loven.

En særskilt utfordring er håndtering av overvann i allerede utbygde områder. Mange slike områder har tilfredsstillende system for overvannshåndtering og det er en utfordring å planlegge og gjennomføre gode løsninger i slike områder. Utvalget har derfor særlig sett på hvordan plansystemet kan benyttes i forhold til eksisterende bebyggelse.

Hvordan avrenning kan og bør håndteres i slike områder er drøftet i kapittel 14.

11.2 Plan- og bygningslovens system

Plan- og bygningsloven gir regler for ulike planer på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Kjernen i plansystemet er kommuneplanen, som er kommunens overordnede styringsdokument. Gjennom kommuneplanen skal kommunene fastsette de overordnede rammer for utvikling og forvaltning av kommunens arealressurser.

Alle kommuner skal ha en kommuneplan. Planen består av en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel. Rettslig sett går det et viktig skille mellom samfunnsdelen og arealdelen. En arealplan (som kommuneplanens arealdel) gir juridisk bindende rammer for bruk og utforming av arealer og bygninger i kommunen. Andre planer (som samfunnsdelen) skal gi retningslinjer og legge grunnlag for arealplanlegging og annen virksomhet, men er ikke rettslig bindende på samme måte.

Kommuneplanens arealdel er som nevnt den overordnede plantypen. Her samordner kommunene sine behov for vern og utbygging. Ønskes større grad av detaljering, benyttes reguleringsplaner. Områderegulering gjennomføres når det

er behov for å styre arealbruken for et større område, men mer detaljert enn arealdelen gir rom for. Det er vanligvis kommunen som utfører denne type planlegging (jf. § 11-3). Detaljregulering brukes for mindre områder, eksempelvis for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og andre tiltak. Forslag til detaljplaner kan fremmes av private aktører, organisasjoner og andre myndigheter, eller av kommunen selv.

Tiltak som er søknadspliktige etter loven, som alle typer bygg- og anleggstiltak samt vesentlige bruksendringer, blir vurdert mot arealdelen til kommuneplanen og reguleringsplanene. Kommer tiltaket i konflikt med planene, gis ikke byggetillatelse.

En del tiltak, som er viktige i forhold til overvannstiltak, er unntatt fra byggesaksbehandling, se plan- og bygningsloven §§ 20-3 og 20-4. Blant annet gjelder dette «lokal drenering» og «intern vei på tomt og biloppstillingsplasser for tomtens bruk som ikke krever vesentlig terrenginngrep», jf. forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften/SAK 10) § 4-1. Også mindre, frittliggende bygg kan oppføres uten søknad og tillatelse. Dette er tiltak som kan påvirke infiltrasjon og avrenning i et område, og dermed få uheldige konsekvenser for omkringliggende bebyggelse og miljø. Imidlertid er det en forutsetning at også slike mindre tiltak er i samsvar med plan. Arealplanene er derfor et svært viktig styringsverktøy for kommunene.

Mens arealplanene avspeiler lokale vurderinger og behov, og derfor vedtas av kommunene, er nasjonale standarder og krav nedfelt i loven selv og i forskrift til denne. Disse reglene kan kommunene ikke fravike gjennom plan uten uttrykkelig lovhjemmel.

11.3 Overordnede mål og oppgaver ved utarbeidelse av arealplaner

11.3.1 Redegjørelse for gjeldende rett

Plan- og bygningslovens § 1-1 angir det overordnede formålet med loven: Planlegging og byggesaksbehandling skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Formuleringen er bred, og omfatter mange hensyn og interesser hvor også avrenning og overvann inngår.

Ytterligere oppgaver og hensyn for planleggingen er opplistet i § 3-1. For en nærmere utdyping av lovens formål, hensyn og oppgaver henviser utvalget til generell litteratur om plan- og bygningsrett, eksempelvis Pedersen mfl. (2010), s. 82 flg.

11.3.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

I tillegg til de hensyn som er listet opp i § 3-1, mener utvalget det vil være hensiktsmessig å presisere at også ulike sider av vannforvaltning er en sentral oppgave for planmyndighetene, slik at alle som utvikler og på annen måte forholder seg til planer blir minnet om dette.

Utvalget foreslår derfor at det tas inn en ny bokstav i § 3-1, med ordlyden «legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur». Med dette siktes det til at planers innvirkning på vannbalanse og andre vannrelaterte miljøforhold skal inngå blant de oppgaver og hensyn som skal tas ved planlegging etter loven. Med helhetlig forvaltning menes også bruk av vann som ressurs for byutvikling, rekreasjon, helsefremmende tiltak, naturmangfold og andre økosystemtjenester. En helhetlig, økosystembasert forvaltning har som formål og naturlig konsekvens at skadepotensialet reduseres. Se kapittel 7.1.2 om overvann som ressurs.

Etter utvalgets oppfatning har mange kommuner utfordringer knyttet til planlegging av infrastruktur for vann og avløp. Utvalget mener at håndtering av overvann må bygge på planer som også tar tilstrekkelig hensyn til omkringliggende områder. Man kan ikke etablere enkeltanlegg som løser forholdene lokalt, men som likevel skaper problemer for håndteringen av overvann i et større område. Derfor ønsker utvalget at plan- og bygningsloven også skal ta med seg all nødvendig infrastruktur som del av planoppgavene etter loven.

Dessuten mener utvalget paragrafens bokstav g), bør presiseres. Bestemmelsen fastlegger at det er en planleggingsoppgave å ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport. Slik den i dag er formulert, kan det virke som om dette punktet bare gjelder målet om å redusere utslipp av klimagasser: Transport og energibruk er jo sterke bidragsyttere til utslippsproblematikken. Imidlertid bærer forarbeidene klart preg av at punktet også gjelder klimatilpasning mer generelt (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 180).

Utvalget mener at også tiltak som gjør samfunnet bedre egnet til å håndtere klimaendringene (klimatilpasning) er en del av planleggingsoppgavene etter loven og at det bør fremgå direkte. Utvalget foreslår derfor at bokstav g) endres som følger: «ta klimahensyn gjennom løsninger for utslippsreduksjon, og tilpasning til forventede klimaendringer».

11.4 Forholdet til andre lover

Det er i kapittel 8.1 redegjort for andre lover og regelsett som gir føringer for kommunenes håndtering av overvann. Noen av disse reglene har direkte koblinger til plan- og bygningslovens regelverk. Dette gjelder blant annet regler om forebygging av og erstatning for naturskade etter naturskadeloven, og kommunenes beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven.

Naturskadeloven forutsetter at naturskader forebygges, blant annet gjennom plansystemet (se lovens § 20). Imidlertid faller overvann i utgangspunktet utenfor definisjonen av naturskade. Det gjeldende unntaket for nedbør og isgang ble vurdert siste gang i forbindelse med revisjon av loven i 2014. I proposisjonen ble det påpekt:

«Skade som følge av nedbør eller isgang er ikke å regne som naturskade etter loven her, da nedbør eller isgang ikke anses som naturulykke. Etter gjeldende § 4 andre ledd andre punktum kan fondsstyret «likevel yte hel eller delvis erstatning hvor særlige forhold tilsier det». Departementet mener at dette unntaket bør videreføres. Erstatning for slike skader skal imidlertid bare innvilges helt unntaksvis, og gjeldende praksis på dette området vil derfor bli videreført. Adgangen til slik billighetserstatning er tatt inn i lovforslagets § 4 tredje ledd (Prop. 80 L (2013–2014), s. 38).»

Dette innebærer at skader grunnet overvann – så lenge de direkte skyldes nedbør – faller utenfor plikten kommunen har til forebygging etter § 20. Det vil likevel være et grensesnitt hvor skader fra nedbør opptrer sammen med for eksempel storm eller flom i vassdrag og hvor det kan være vanskelig å skille konkret hvilken skade som skyldes hvilket naturfenomen. Derfor drøfter utvalget forholdet til naturskadebegrepet eksplisitt i kapittel 20, knyttet til erstatnings- og forsikringsordninger. Utvalget foreslår imidlertid ingen utvidet plikt i naturskadeloven til å benytte plansystemet for også å forebygge skader forårsaket av nedbør. Det er mest nærliggende at kommunene selv vurderer behovene for regulering innenfor plan- og bygningslovens eget regelverk.

De mest alvorlige truslene overvann utgjør mot samfunnet og befolkningens liv, helse og verdier fanges opp av sivilbeskyttelsesloven. Loven omfatter trusler fra alle kilder, herunder også naturfarer som flom og skred. I tråd med lovens § 14 skal kommunene utarbeide en hel-

hetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Andersen og Høgvold (2015) påpeker at klimaendringer ofte vil være relevant for analysen, blant annet knyttet til konsekvensene av ekstremvær, stor flom, skred eller overvann i tettbygde strøk.

Overvann vil spesielt være aktuelt for den helhetlige ROS-analysen i bykommuner og større tettbygde strøk. I mindre kommuner med spredt bebyggelse (eller mindre tettbebyggelser) kan riktignok bygninger og andre interesser være utsatt for overvannsskader, men uten de samme tverrsektorielle utfordringene som i en større by. En del hendelser hvor overvann medfører skade faller derfor utenfor virkeområdet for helhetlig ROS, nemlig de tilfellene som bare fører til skader på bygninger og hvor det ikke er fare for liv, helse, kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner (Andersen og Høgvold 2015).

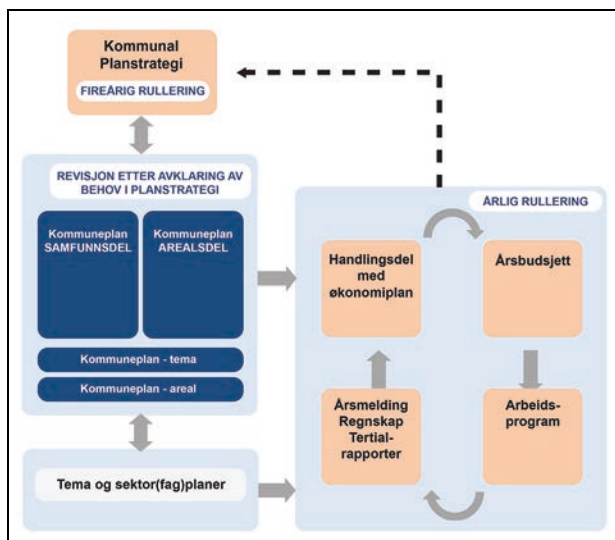
Hvis kommunen gjennom arbeidet med samfunnsikkerhet identifiserer farer som har relevans for arealplanleggingen, skal det tas hensyn til dette i planleggingen etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningslovens § 3-1 første ledd bokstav h, og sivilbeskyttelsesloven § 14 annet ledd.

11.5 Planer i og utenfor plansystemet

11.5.1 Redegjørelse for gjeldende rett

Alle kommuner har plikt til å utarbeide og vedta en kommuneplan, jf. plan- og bygningsloven § 11-1, med en samfunnsdel med handlingsdel, og en arealdel. Dessuten kan kommunen også utarbeide kommunedelplaner hvis den ønsker å fokusere særskilt på bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Slike tematiske planer blir vanligvis utarbeidet som delplaner under samfunnsdelen, men kan også vedtas separat. Som eksempel på tematisk kommunedelplan kan nevnes særskilte vann- og avløpsplaner med nærmere krav og retningslinjer for håndtering av overvann i kommunen. Se illustrasjon nedenfor om forholdet mellom planstrategi, delene av kommuneplanen, og slike tema og sektorplaner (hentet fra T-1494, s. 7).

Reguleringsplanene fyller samme formål som kommuneplanens arealdel, men på et mer avgrenset geografisk nivå. Reguleringsplaner er derfor mer detaljerte. Flertallet av reguleringsplaner



Figur 11.1 Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet

Merk at de to nederste, mørkeblå boksene etter utvalgets syn burde betegnes «kommunedelplan – tema» og «kommunedelplan – areal».

Kilde: Miljøverndepartementet (2011).

utarbeides av private forslagsstillere, oftest med sikte på å tilrettelegge for utbygging i egen regi.

Ved siden av kommuneplanen og reguleringsplaner skal og kan det vedtas andre planer innen plansystemet. Regional planmyndighet (fylkeskommunen) skal vedta regionale planer for de emner som fremgår av den regionale planstrategi, se plan- og bygningsloven §§ 8-1 jf. 7-1 eller der det fremgår av statlig pålegg. Er det behov, kan eksempelvis fylkeskommunen utarbeide en plan med retningslinjer for håndtering av overvann. Slike planer vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. Andre aktuelle planer for overvannshåndtering kan være temaplaner for vann, grønnstruktur, byutvikling eller lignende. Slike regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. § 8-2.

Det er imidlertid ikke noe i veien for at det også kan vedtas planer utenom plansystemet, og disse kan ha betydning for hvordan kommunen fordeler ressurser og fatter vedtak. Det kan for eksempel dreie seg om investeringsplaner for infrastruktur, eller hovedplaner for avløp. Slike planer vil ikke være omfattet av samme prosesskrav, som planer etter plan- og bygningsloven. De vil dermed kunne vedtas og endres raskere. Dette kan innebære at disse planene ikke nødvendigvis har vært gjennom en like bred beslutningsprosess som planer etter plan- og bygningsloven.

11.5.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Det er utvalgets oppfatning at planer for overvann primært bør behandles som en integrert del av planleggingen etter plan- og bygningslovens system. Åpne overvannsanlegg legger beslag på større areal enn avløpsrør eller lukkede vassdrag. Derfor er det utvalgets oppfatning at hensynet til overvann særlig bør vektlegges i arealplaner (kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner), inkludert nødvendige bestemmelser om ansvar for håndtering og retningslinjer for vedlikehold og drift (se nærmere om dette i kapittel 11.7.2). Dette vil innvirke på investeringsplaner for infrastruktur, handlingsdel og kommunens økonomiplaner. Utvalget mener kommunene bør vurdere å lage en kommu-delplan med tema overvann som viser vassdrag (åpne og lukkede), andre avrenningslinjer, hensynssoner, planlagt åpning av vassdrag, separering av avløpssystemet mv. Behovet for en slik separat plan vil måtte vurderes konkret.

11.6 Kommunenes ansvar og oppgaver

11.6.1 Redegjørelse for gjeldende rett

Mulighet og plikt til å ta hensyn til overvann

I Meld. St. 33 (2012–2013) står det at det er kommunen som er ansvarlig for overvannshåndteringen (s. 52). Det er ikke konkretisert nærmere hva dette ansvaret går ut på og utsagnet er derfor både upresist og lite klargjørende. Samtidig oppfatter utvalget det som en av sine oppgaver å bidra til klargjøring av nettopp dette. Utvalget tar utgangspunkt i at overvann er et naturfenomen og ikke en særskilt definert oppgave. Det er mange samfunnsoppgaver og hensyn som påvirkes av overvann, og det virker i utgangspunktet fremmed om alle disse oppgaver skulle samles i kommunen. Dessuten må en vesentlig del av ansvaret ligge hos grunneier, jf. utvalgets drøfting av grunnleggende prinsipper i kapittel 8.3.

Det er derfor mer nærliggende å forstå stortingsmeldingens utsagn i lys av sektorprinsippet. Det innebærer at kommunen må ta hensyn til påvirkningen fra overvann i de oppgavene de allerede har ansvar for. En av disse oppgavene er kommunal planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 3-3. Overvann kan ha betydning for mange av interessene som skal ivaretas av planlegging etter plan- og bygningsloven, som å sikre kvaliteter i landskapet, legge til rette for god forming av bygde omgivelser, ta klimahensyn og fremme

samfunnssikkerhet. Samlet vil hensynet til disse interessene bidra til hovedmålet om bærekraftig utvikling, jf. lovens § 11.

På den annen side gir ikke plan- og bygningsloven anvisning på bestemte løsninger. At kommunen skal ta hensyn til overvann i sin planlegging legger ikke nødvendigvis noen føring på hvilket innhold planene skal ha. Det vil i utgangspunktet være opp til kommunens skjønn. Nedenfor redegjøres for mulighetene kommunene har for å ta hensyn til overvann ved sin arealplanlegging.

Nasjonale føringer for hensyn til overvann

Stortingsmeldingen om klimatilpasning anbefaler kommunene å ha en overordnet strategi for håndtering av overvann i byer og tettbebyggelser. En slik strategi bør ifølge meldingen omfatte en vurdering av forventede nedbør- og avrenningsforhold, akseptabel risiko for flomsituasjoner, samt hva slags tiltak som bør vektlegges for å sikre en framtidrettet lokal overvannshåndtering (Meld. St. 33 (2012–2013), s. 53). Videre påpekes at vesentlige elementer fra en slik strategi bør innarbeides i kommuneplanens arealdel. En slik fremgangsmåte er antatt å gi kommunene et godt grunnlag for å ivareta hensynet til god overvannshåndtering i planlegging og byggesaksbehandling.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging er et verktøy som kom inn i plansystemet med loven i 2008 (jf. plan- og bygningsloven § 6-1). De nasjonale forventningene samler mål, oppgaver og interesser som regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger særlig vekt på i planleggingen. Forventningene utarbeides hvert fjerde år, i forkant av lokalvalgene. Første versjon kom i 2011, og en ny versjon ble vedtatt i juni 2015 (H-2347B). I begge utgaver er klima fremhevet som en sentral rammebetingelse og en viktig utfordring.

I dokumentet fra 2015 fremgår det at regjeringen blant annet forventer at kommunene

«... har en aktiv og helhetlig sentrumspolitik for å skape et godt og levende bymiljø. Kommunene tilrettelegger for etablering av boliger, arbeidsplasser, handel, service og sosiale møteplasser i sentrum. Et forpliktende samarbeid mellom kommunen og privat næringsliv bør vektlegges. Arkitektur, kulturminner, *landskapsverdier, vann og grønne elementer tas aktivt i bruk som ressurser* i sentrumsutviklingen.»

og videre at kommunene

«...tar vare på naturverdiene og legger til rette for fysisk aktivitet og trivsel for hele befolkningen ved å sikre *sammenhengende grønne strukturer, åpne vannveier* og nær tilgang til områder for lek, idrett, rekreasjon og nærfriluftsliv.» (H-2347B, side 23, uthevet her).

Et annet statlig verktøy som gir føringer for planleggingen i kommunene, er statlige planretningslinjer, jf. § 6-2. Regjeringen vedtok 26. september 2014 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR BATP). Hensikten med retningslinjene er å oppnå samordning av bolig-, areal- og transportplanleggingen, samt å bidra til mer effektive planprosesser, og et godt og produktivt samspill mellom kommuner, stat og utbyggere (se retningslinjenes punkt 1).

Av særlig relevans for overvannshåndtering, er punkt 4.7 første punktum: «I planleggingen skal det tas hensyn til *overordnet grønnstruktur, forsvarlig overvannshåndtering, viktig naturmangfold, god matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter.*»

Disse overordnede føringene sammenfaller med utvalgets forståelse av at overvann må inngå som et av flere momenter i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Overvannsstrategi og kommunal planstrategi

Kommuneplanen gjelder til den erstattes av en ny. Det beror på kommunens planstrategi (jf. plan- og bygningsloven § 10-1) om planen skal revideres, eller om eksisterende plan skal videreføres uten endringer. Planstrategien er et separat vedtak, hvor kommunen minimum hvert fjerde år (knyttet til valgperiodene) evaluerer behovet for å revidere kommunens planer, samt behovet for ny planlegging (se figur 11.1 ovenfor).

I plan- og bygningsloven § 10-1 fremgår at planstrategien bl.a. bør omfatte kommunens strategiske valg vedrørende arealbruk og miljøutfordringer. Hvilke utfordringer det er tale om og hvordan de kan løses er ikke angitt.

Derfor er det i prinsippet opp til den enkelte kommune å bestemme hvor omfattende og detaljert planstrategien skal være. Strategien bør drøfte langsiktige utviklingstrekk og utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og miljø, herunder arealbruk og håndtering av miljøutfordringene i kommunen. Ved vurderingen av kommunens planbehov må kommunen også vektlegge føringer nedfelt gjennom statlige planretningslinjer etter § 6-2 og i regionale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8. (Se nærmere om dette i kapittel

11.7 nedenfor.) Det innebærer at kommunen skal ta hensyn til overordnede mål og strategier for å møte klimaendringene med de føringer som er gitt for håndtering av overvann.

Strategien skal etter loven være behovsstyrt. Den skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 (3). Strategien må likevel være så omfattende at man kan ta stilling til om kommuneplanen skal gjelde uten endringer, eller om det er behov for revisjon.

Planstrategien har ingen direkte rettsvirkninger, men er retningsgivende for øvrig planarbeid i kommunen. Derfor skal strategien legge vekt på utviklingstrekk og planbehov. Kommunen kan peke ut særskilte tema og satsingsbehov. Håndtering av overvann kan for eksempel være et område for særskilt tematisk utredning og prioritering. Nærmere mål og strategier med bindende bestemmelser for den enkelte, fastlegges imidlertid i kommuneplanen. Det foreligger i dag en veileder om kommunal planstrategi, utarbeidet av Miljøverndepartementet i 2011 (T-1494), men denne sier intet spesifikt om overvann.

Overvann i planprogram og som del av utredningskrav for øvrig

Før man går løs på selve kommuneplanarbeidet, skal det også være utarbeidet et planprogram. Det er gitt nærmere bestemmelser om dette i plan- og bygningsloven § 4-1. Planprogrammet er et verktøy for å sikre at hensyn og formål ivaretas. Planprogrammet skal angi formålet med planarbeidet, og det skal i tilknytning til dette avklares hvilke utredningsbehov som foreligger. Den kommunale planstrategien og planprogrammet for kommuneplanen kan behandles parallelt. Skal strategien og programmet slås sammen i et felles dokument, må imidlertid fellesdokumentet oppfylle de krav til innhold og prosess som hver for seg gjelder for begge typer vedtak.

Det er etter gjeldende regler et krav at miljøutfordringene i kommunen ivaretas i planprosessen, slik det er nedfelt i §§ 10-1, 4-1 og 4-2 med videre. Utvalget oppfatter at overvann faller naturlig inn i denne kategorien.

I utgangspunktet er det opp til den enkelte kommune selv å fastlegge hvordan identifiserte utfordringer og behov eventuelt skal løses. I §§ 4-1 og 4-2 fremgår at man ved fastsettelse av planprogram skal avklare behovet for utredninger, og at den etterfølgende konsekvensutredningen skal beskrive nærmere planens virkninger for miljø- og samfunn. Heller ikke her er det stilt spesifikke krav til utredning og innhold i loven – men en del

føringer fremgår imidlertid av forskrift om konsekvensutredninger. Planprogrammet skal ellers baseres på nasjonale krav, slik de blant annet er nedfelt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 6-1 og ovenfor.

For planer som omfattes av kravene til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 4-2 (2), skal planprogrammet også redegjøre for behovet og opplegget for utredning av planens virkninger for miljø og samfunn. Kommuneplanens arealdel skal alltid følges av en konsekvensutredning. Nærmere krav til utarbeidelse av planprogram og konsekvensutredning følger av forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, forskrift 19. desember 2014 nr. 1726.

Ved utarbeidelse av arealplaner med rammer for fremtidig utbygging, skal det også gjennomføres en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), jf. § 4-3. Konsekvenser av overvann kan være et emne i denne analysen. For planer som omfattes av krav både om konsekvensutredning og ROS-analyse, forutsettes det i forarbeidene at ROS-analysen inngår i konsekvensutredningen (se også KU-forskriften for planer, vedlegg IV bokstav b).

Det er allerede i dag fastlagt at miljøutfordringene skal kartlegges og vurderes som ledd i planarbeidet. Økt nedbørmengde og flere episoder med kraftig nedbør som følge av klimaendringer inngår i dette. Samtidig varierer overvannsutfordringene mellom ulike steder i landet. Utredningsbehovene i den enkelte kommune vil derfor variere. Dette tilsier at regelverket – som i dag – ikke stiller detaljkrav, men overlater til den konkrete vurderingen av behovet for utredninger og løsninger til hver enkelt planprosess.

Denne konklusjonen støttes også av tilbakemeldinger utvalget har fått under sitt arbeid: Kommunene opplever at det i stor grad er rom for å ta hensyn til overvannshåndtering innenfor dagens plansystem. Andre faktorer, som ressurser og økonomi, oppleves som viktigere hinder for gode løsninger (se nærmere kapittel 5).

Overvann i kommuneplanene

Med utgangspunkt i den kommunale planstrategien, planprogrammet, konsekvensutredning og overordnede føringer på nasjonalt og regionalt nivå, skal kommunene utarbeide eller revidere sine kommuneplaner.

Plan- og bygningslovens § 11-2 fastsetter at kommunen i kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og stra-

tegie. Planen skal være retningsgivende for kommunens virksomhet, og avklare behov og rammer for sektorvise investeringer, herunder investeringer i kommunalteknisk infrastruktur. Videre skal samfunnsdelen inneholde et handlingsprogram for prioritering av kommunens ressurser, planleggings- og samordningsoppgaver. Handlingsdelen skal oppdateres årlig, og er på dette punkt sammenfallende med kravene kommuneloven stiller til økonomiplan, se kommunelovens § 44. Økonomiplanen kan derfor også inngå som en del av samfunnsdelen til kommuneplanen (se figur 11.1 ovenfor).

Samfunnsdelen inneholder ingen rettsvirkninger for den enkelte, men skal legges til grunn for kommunens egne vedtak, og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen. Rettslig sett har det dermed ingen betydning om kommunen vedtar en egen separat, og tematisk handlingsplan for overvann, eller innarbeider en slik plan i den samlede samfunnsdelen. Utvalget mener begge løsninger har fordeler og ulemper, og at vurderingen av hva som er mest gunstig må gjøres i det enkelte tilfellet. Imidlertid er det en vesentlig forskjell mellom planer og strategier som forankres politisk, og de som vedtas av sektorene selv (jf. også drøftelsen i kapittel 11.5 ovenfor). Basert på utvalgets egne erfaringer og andre innspill, synes det å være en klar fordel om strategier og overordnede planer som berører overvann blir politisk vedtatt. Utvalget anbefaler derfor å bruke plan- og bygningslovens prosess til dette formål.

Kommuneplanens arealdel avklarer hvordan arealene i kommunen skal brukes og vernes for å ivareta de hensyn som følger av loven på oversiktsnivå, og ellers løse de oppgaver og behov som fremgår av samfunnsdelen (se plan- og bygningsloven § 11-5).

Arealdelen skal inneholde tre elementer: Arealkart, arealplanbestemmelser samt en planbeskrivelse med konsekvensutredning. Plankartet skal vise hovedformål og hensynssoner og dermed konkret angi hvilken arealbruk som lovlig kan utøves innenfor vedkommende formålsområde og hensynssoner. Bestemmelsene skal mer generelt og overordnet angi krav som stilles til utnyttelsen og vern av områder som omfattes av planen. Planbeskrivelsen skal etter plan- og bygningsloven § 4-2 omfatte planens formål, hovedinnhold og virkninger og angi nærmere forholdet til rammer og retningslinjer som gjelder for arealbruken innenfor de ulike områder som omfattes. Dessuten skal planens virkninger for miljø og samfunn beskrives.

Kommuneplanen fastsetter fremtidig arealbruk og er derfor rettslig bindende for alle søknadspåklagte tiltak etter plan- og bygningsloven. Det samme gjelder annen ny virksomhet og arealbruk, se §§ 11-6 og 1-6.

Kommunen kan også velge å detaljere utvalgte deler av kommunen gjennom en arealdel for en del av kommunen, jf. § 11-5 første ledd og figur 11.1.

Siden kommuneplanen skal være av overordnet karakter, vil det ofte være behov for mer detaljerte planer som styringsverktøy for arealbruken før man tillater utbygging. Det er derfor ganske vanlig at kommunene stiller et såkalt plankrav gjennom sine planbestemmelser. Det innebærer krav om at det utarbeides reguleringsplan før det gis byggetillatelse eller før det gjennomføres tiltak etter loven (se nedenfor for eksempler på bestemmelser som kan stilles). Også uten særskilt bestemmelse kan det være påkrevd med reguleringsplan, hvis det «ellers 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 annet ledd.

Gjeldende veileder for utarbeiding og innhold av kommuneplanens arealdel ble utgitt i 2012 (T-1491). I denne veilederen nevnes overvann bare som eksempel på bestemmelse for sikringssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav a). Eksempelene knyttes til henholdsvis fare for oversvømmelse, og beskyttelse av vannforsyning. Utvalget anbefaler at omtalen av overvann utvides og tydeliggjøres når eksisterende veiledere skal oppdateres. Eventuelt bør det utarbeides separate veiledninger til kommunene, med angivelse av hvilke temaer som særskilt bør utredes og med forslag til ulike typer tiltak og løsninger, samt vurdering av nytte og kostnader.

Hvis kommunen mottar en søknad om et tiltak som er i tråd med gjeldende planer, men som den likevel mener bør inngå i en mer utfyllende planlegging av området, kan det fastsettes et midlertidig forbud mot tiltak etter lovens § 13-1. Søknaden vil da stilles i bero, og kommunen kan igangsette planlegging. Et slikt behov kan for eksempel være overvannshåndtering: Om kommunen ser at et område stadig utsettes for skader, og vil legge en helhetlig plan for disponeringen av overvann, er dette tilstrekkelig grunn til å nedlegge forbud.

Hvis sjansen for skader grunnet overvann er så store at de skaper konflikt med de ordinære kravene til sikker byggegrunn, vil kommunen uansett ha plikt til å nekte tillatelse. Se nærmere om dette i kapittel 13.

11.6.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Overvannsstrategi og kommunal planstrategi

Utvalget mener anbefalingen i Meld. St. 33 (2012–2013) (s. 53) om at kommunene bør ha og etablere en overordnet overvannsstrategi er fornuftig. Anbefalingen kan integreres i kommunens virksomhet på flere måter. Konsekvenser av nedbør, herunder av økende nedbørsmengder grunnet klimaendring, bør etter utvalgets mening inngå som et særskilt tema i kommunens planstrategi. I denne kan det også redegjøres for hvilke strategier kommunen har for benyttelse, infiltrasjon, forsinkelse og trygg avledning av overvann. Dessuten kan det foretas en vurdering av ledningsnettets kapasitet for å kartlegge områder der det er særskilt behov for å forebygge skader og ulemper. Se kapittel 7 om utforming av strategier for overvann.

Overvann i planprogram og som del av utredningskrav for øvrig

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett i kapittel 11.6.1, er det i stor grad rom for å ta hensyn til overvannshåndtering innenfor dagens plansystem – det er andre faktorer som er viktigere hinder for gode løsninger. Utvalget vil likevel understreke at en løsning hvor loven bare stiller generelle krav, ikke betyr at kommunene fritt kan se bort fra overvannsutfordringer. Tvert imot må kommunene ta hensyn til miljøutfordringene. Siden kravene bare er generelt angitt i loven, mener utvalget at det er behov for nærmere veiledning og oppfølging fra nasjonalt og regionalt nivå.

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å stille mer spesifikke innholdskrav til planstrategi, planprogram og konsekvensutredning for å sikre at overvann blir tilstrekkelig utredet og ivaretatt under behandlingen av kommuneplanen. Etter utvalgets syn er både mulighetene og forventningene ivaretatt i dagens regelverk og mer detaljerte krav til innhold vil derfor være overflødig. Videre vil forslaget om sikkerhetskrav i kapittel 9.3 aktualisere mulighetene for å benytte planregelverket til skadeforebyggende tiltak.

11.7 Innholdet i arealplanene – arealbruksformål, hensynssoner og bestemmelser

11.7.1 Redegjørelse for gjeldende rett

Arealformål i arealdel og reguleringsplan

Kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen, slik den er angitt i samfunnsdelen av planen, og de utslag og behov dette vil ha for arealbruken. I arealdelen skal det dermed fremgå hvordan arealene samlet sett skal utnyttes for å imøtekomme nåværende og fremtidige behov. Arealdelen skal ifølge forarbeidene «sikre en planmessig forsvarlig arealutnyttning» og «beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet» (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 210). I tråd med dette må kommunen følge opp identifiserte behov for håndtering og disponering av overvann i arealdelen.

Det kan etter loven fastsettes seks hovedformål for arealbruk i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-7. Oppregningen er uttømmende. Formålene er generelt formulert. Det har sammenheng med at kommuneplanen ikke skal vise flere detaljer enn det som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av arealbruken. Det er ikke anledning til å kombinere formålene, men de kan etter behov inndeles i angitte underformål. Også underformålene er uttømmende angitt i loven. De kan derfor heller ikke utvides eller endres (Ot.prp. nr. 36 (2007–2008) s. 213). Fastsettes arealbruken utelukkende gjennom et hovedformål, omfatter dette samtlige underformål.

I reguleringsplaner kan kommunen etter behov spesifisere ytterligere tillatt bruk, basert på de samme seks hovedformål. Underformålene for reguleringsplaner (§ 12-5) er noe annerledes formulert enn for arealdelen, men i all hovedsak de samme. For disponering av overvann har utvalget vurdert det dithen at denne forskjellen er uten betydning. Også for reguleringsplaner er formålene uttømmende angitt, men av lovens ordlyd og forarbeidene til loven fremgår at underformålene likevel skal kunne suppleres ytterligere i planen eller gjennom forskrift, jf. Ot.prp. nr. 36 (2007–2008) s. 231.

Særlig om arealformål «bruk og vern av sjø og vassdrag» (§§ 11-7 nr. 6 og 12-5 nr. 6)

Ett av de 6 hovedformålene som kan anvendes i kommuneplan eller reguleringsplan, er «Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strand-

sone», se plan- og bygningsloven §§ 11-7 nr. 6 og 12-5 nr. 6. Formålet kan inndeles i diverse underformål. De angitte underformålene dreier seg om ulik bruk (ferdsel, fiske, drikkevann o.l.), men ikke konkret om bruk av vassdraget som vassdrag (til transport av vann). Hensynet til beskyttelse av vassdragets kvaliteter og egenskaper som vassdrag, er i dag ivaretatt etter annet regelverk, som vassdragsloven, naturmangfoldloven og vannforskriften. Etter dagens regler er det derfor tilsynelatende ikke mulig å avsette areal for å bevare vassdragets evne til å transportere vann.

Oftest ligger det en sammensatt vurdering bak ønsket om bevaring av et vassdrag med tilhørende strandsone, hvor hensynet til vassdragets funksjon som transportør av avrenning bare er ett blant mange hensyn som kan og bør tale for beskyttelse. Forholdet mellom vassdrag og avledning av overvann er særskilt drøftet i kapittel 16, hvor det fremgår av kapittel 16.3.2 at utvalget foreslår en endring av plan- og bygningslovens § 1-8, slik at kommunene plikter å vurdere bruk av plan som virkemiddel for å ivareta vassdragets kapasitet til å lede vann.

Særlig om planformålet «teknisk infrastruktur» (§§ 11-7 og 12-5) – forholdet til gjenåpning av vassdrag, og føring av overvann i grøfter

Samferdselsanlegg og tekniske infrastrukturprosjekter er særskilte planformål i kommuneplanen (§ 11-7 annet ledd nr. 2), og i reguleringsplaner (§ 12-5 (2) nr. 2). Områder som skal benyttes til anlegg for håndtering av overvann – enten det er tale om eksisterende anlegg eller nye – kan derfor utlegges til dette hovedformål. Siden arealdelen er en grovmasket plan, blir det i praksis bare tale om å fastlegge de viktigste anleggene der. Nærmere detaljer vil mest hensiktsmessig kunne gjøres i reguleringsplaner.

Kommunene vil kunne bruke bestemmelsen til å sikre eksisterende vassdrag – enten de går åpent eller de er lagt i rør eller kulvert. Samtidig kan bestemmelsen benyttes for å båndlegge arealer for etablering av nye ledningstraseer. Det vil i denne forbindelse være mulig å spesifisere bruken og herunder for eksempel fastlegge at eksisterende fellesledninger skal separeres. Det må også kunne fastlegges at eksisterende vassdrag skal gjenåpnes og etablerte overvannsledninger skal saneres med føring av overvann i åpne kanaler eller grøfter.

I reguleringsplan kan arealformålet også spesifiseres ytterligere, og flere formål angis. Blant

annet kan det i reguleringsplaner brukes kode 2143 «overvannsnett». I kommuneplanen vil det bare avmerkes som 2100 «teknisk infrastruktur» – jf. veileder til kart- og planforskriften. Det er utvalgets oppfatning at dette underformålet kan brukes om både åpne løsninger for disponering av overvann, og mer konvensjonelle ledningsnett. Ved neste revisjon av veilederen, anbefaler utvalget at benevnelsen for kode 2143 endres til «overvannsanlegg».

Bestemmelser til plan og formål

I tillegg til arealbruksformål kan det i arealplaner gis bestemmelser som nærmere klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene, se § 11-7 siste ledd og § 12-1 første ledd. Siden bestemmelsene på samme måte som arealformålene er rettslig bindende, er rammene for hvilke bestemmelser som kan gis angitt i loven (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 217). Dette betyr at arealformålet kan suppleres med viktige vilkår for bruk, eksempelvis regler om hvorvidt et areal kan bebygges ytterligere, hvilke funksjoner og tiltak som tillates eller ikke, miljø- og funksjonskrav, krav om reguleringsplan før det gis byggetillatelse med videre.

Hjemmelen for bestemmelser til kommuneplanens arealdel fremgår av §§ 11-9 til 11-11. Bestemmelsene etter plan- og bygningsloven § 11-9 gjelder i utgangspunktet generelt for hele kommunen, men det er også anledning til å avgrense disse til bestemte tiltak eller nærmere angitte områder. Bestemmelser etter §§ 11-10 og 11-11 kan bare knyttes til sine respektive arealformål.

Etter dagens regler er det mulig å gi bestemmelser om disponering av overvann og forvaltning av vann for øvrig under flere regler, blant annet § 11-9 nr. 3 («avløp»), nr. 5 («funksjonskrav») og nr. 6 («miljøkvalitet»/ «grønnstruktur»). For eksempel kan nr. 5 benyttes til å beskytte vassdrag med tilhørende strandlinje ved å knytte byggelinjer til områder som ellers er avsatt til bebyggelse og anlegg etter § 11-7 nr. 1.

Hjemmelen for å gi bestemmelser til reguleringsplan fremgår av § 12-7.

I boks 11.1 og 11.2 vises flere eksempler på hvordan bestemmelser kan brukes for å legge til rette for hensiktsmessig håndtering av overvann. Eksempelene er ikke ment å være uttømmende, men alene vise et utvalg muligheter. Alle boksene er basert på gjeldende rett.

Boks 11.1 Eksempler på mulige bestemmelser i kommuneplanens arealdel

- prinsipper for håndtering av overvann, for eksempel overvannsledning, infiltrasjon, bekkeåpning med mer
- at overvann skal avledes til vassdrag, tereng eller føres til ledning
- krav om at det i reguleringsforslag og søknader sikres tilstrekkelig areal for lokal overvannsdisponering og infiltrasjon i grunnen (tilsvarende leke- og oppholdsarealer)
- krav om utforming av bygg og anlegg slik at naturlige flomveier bevares og sannsynligheten for overvannsflom reduseres
- overvannstiltak skal planlegges som bruks- og opplevelseselementer i utearealer
- blå-grønn struktur, som naturlige vannforekomster, kunstige vannspeil, vegetasjon og parkanlegg, skal være opparbeidet før brukstillatelse gis
- åpne strekninger for elver, bekker, vann og dammer skal opprettholdes
- blågrønnstruktur skal utformes slik at strukturen tilrettelegger for infiltrasjon og fordrøyning
- arealandel med blågrønn struktur
- avrenningshastighet (l/s), avrenningsfaktor eller fordrøyningskapasitet (m³) for områder
- grunnforhold med naturlig infiltrasjon skal opprettholdes

Kilde: Basert på eksempler fra miljøkommune.no

Boks 11.2 Eksempler på mulige bestemmelser i reguleringsplan

Overvannsrelatert arealbruk bør fremgå i reguleringsplanen sammen med blant annet detaljer om for eksempel type arealbruk, teknisk infrastruktur og vernehensyn. I reguleringsplaner er det mulig og hensiktsmessig å være mer konkret enn i arealdel. Det kan blant annet fastsettes at:

- søknad skal vise hvordan funksjon og kvalitet for overvannstiltak oppfyller krav til lokal overvannsdisponering i byggteknisk forskrift
- forbud mot tilkobling av taknedløp til overvannsledning eller spillvannsledning
- minstehøyde for byggegrunn i utsatte områder
- maksimalgrense for påslipp til overvannsanlegg
- krav om disponering og drenering av overvann som del av utomhusplan
- overvannshåndtering skal skje i fellesareal for flere eiendommer, eksempelvis ved bruk av blågrønne elementer
- bestemte krav til terrengforming og høyder, drenering og grunnarbeider

Kilde: Basert på eksempler fra miljøkommune.no

11.7.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Behovet for et nytt arealbruksformål

Håndtering av overvann over bakkenivå bør etter utvalgets mening primært inngå som en del av planens grønnstruktur. Vann er en betydelig ressurs som kan benyttes til å etablere gode bymiljøer.

Det er i dag anledning til å la vassdrag og lignende elementer inngå i område for «grønnstruktur» i arealplaner (se Pedersen mfl., 2010, s. 227). Det er også mulig å avsette områder innenfor grønnstruktur med underformål til bebyggelse og anlegg, jf. Veileder til forskrift 26. juni 2009 nr. 861

om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften), 6. utgave, 1. juli 2014, s. 73: «Innenfor grønnstruktur kan man benytte underformål fra bebyggelse og anlegg der dette er nødvendig for å detaljere og tydeliggjøre arealbruken, for eksempel presisere mindre bygninger, dammer og vannspeil.» I tråd med dette vil det være mulig å legge inn anlegg for overvannsdisponering som «andre typer anlegg» (kode 1560).

Utvalget har vurdert om nåværende arealformål til grønnstruktur er tilstrekkelige for å forvalte avrenning og overvann, og disponere og håndtere dette på en hensiktsmessig måte. Utvalget mener det er en svakhet ved dagens regelverk at det ikke er større fokus på vannet som ressurs. Slik underformålene er formulert i dag, er det hovedsakelig bruken av arealene som natur- og friområder som fremheves. Etablering av blågrønn infrastruktur i byene og innenfor tettstedene kan både ivareta behovet for å samle opp og

infiltrere overvann eller transportere vannet til resipient, og samtidig bidra til å skape gode miljøer for opphold, rekreasjon og naturmangfold. Utvalget foreslår derfor at det under hovedformål grønnstruktur legges et nytt underpunkt «områder for vanndisponering» for å tydeliggjøre at behovet for å disponere vannet i seg selv kan begrunne reguleringen. Områder som reguleres til dette formålet vil som følge av dette rettes mot første og andre ledd i treleddsstrategien (det vil si infiltrere og fordrøye overvann).

På grunnlag av dette foreslår utvalget at plan- og bygningsloven § 11-7 annet ledd endres slik:

«Arealformål: ...

3. Grønnstruktur.

Underformål:

naturområder, områder for vanndisponering, turdrag, friområder og parker. ...»

Likeledes foreslås § 12-5 annet ledd endret slik:

«I nødvendig utstrekning angis områder for: ...

3. grønnstruktur,

herunder areal for naturområder, områder for vanndisponering, turdrag, friområder og parker, ...»

Med utgangspunkt i plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 3 vil man altså kunne planlegge for blågrønn infrastruktur på et overordnet nivå, og tilsvarende etter § 12-5 nr. 3 i reguleringsplaner.

For ordinære vassdrag vil kommunen etter dette kunne velge mellom bruk av hovedformål grønnstruktur, eller hovedformål bruk og vern av sjø og vassdrag, eventuelt også hovedformål teknisk infrastruktur. Hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet vil avhenge av funksjonen. Dersom man ønsker å samle opp og infiltrere vannet og samtidig bruke det som en ressurs gjennom åpne løsninger, vil ofte underformålet vanndisponering som del av grønnstruktur passe best. Hvis det derimot hovedsakelig er ønske om å transportere overvannet trygt til resipient eller fordrøyningsanlegg, passer det bedre å bruke det eksplisitte vannformålet. Hvis det er nødvendig å sette av særskilte områder til overvannsanlegg under bakken, kan slikt areal etter utvalgets mening med fordel skilles ut som «traseer for teknisk infrastruktur», jf. ovenfor. Hvilket formål som velges, har også en viss innvirkning på hvilke bestemmelser som kan fastsettes.

Med utvalgets forslag om vanndisponering som nytt underformål under grønnstruktur ser

ikke utvalget noen grunn til å foreslå vannføring som et ytterligere, separat underformål.

Behov for ny hjemmel for bestemmelser til plan og formål

Selv om eksisterende regler gir flere muligheter for å sikre en hensiktsmessig håndtering av overvann, mener utvalget det vil være behov for å fremheve og tydeliggjøre dette ytterligere blant temaene det kan gis bestemmelser for. Dette har paralleller til presiseringen av oppgaver under § 3-1, og spesifiseringen av vannhåndtering som er foreslått under paragrafene for arealformål.

Utvalget foreslår derfor at § 11-9 nr. 3 første punktum endres slik: «krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, *avrenning*, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1.» Hjemmelen vil kunne dekke både mengde, hastighet og kvalitet på avrenning. Blant annet kan det pålegges at nye tette flater kompenseres gjennom fordrøyningsiltak, eller at det skal velges permeable dekker i visse områder.

Det kan på tilsvarende måte knyttes bestemmelser til reguleringsplanene. Det er § 12-7 som fastlegger rammene for hvilke bestemmelser som kan gis. Men er det gitt utfyllende bestemmelser i kommuneplan, vil disse også gjelde i regulert område med mindre annet er bestemt i nyere reguleringsplan, se § 1-5 annet ledd.

Det er etter utvalgets syn ikke behov for tilsvarende endringer i reglene om reguleringsbestemmelser. Som nevnt vil bestemmelser fastsatt i kommuneplan gjelde med mindre annet er bestemt i nyere reguleringsplan. Uansett gir § 12-7 adgang til å sette tilsvarende krav i reguleringsplan.

Bruk av planbestemmelser for å håndtere overvann

Etter utvalgets oppfatning bør kommunene bruke den nye hjemmelen for bestemmelser etter § 11-9 nr. 3 aktivt for å fastsette overordnede krav til overvannshåndtering, særlig i større områder som planlegges for utbygging. Kommunen bør også kombinere plankrav etter § 11-9 nr. 1 med utredningskrav etter § 11-9 nr. 8, og supplere disse med uformelle retningslinjer for planarbeidet, slik at man på en tydelig måte signaliserer de krav og forventninger som vil gjelde ved utarbeidelse av senere reguleringsplaner.

Ofte er det hensiktsmessig å disponere overvann i samarbeid mellom flere eiendommer. Tidli-

gere var det anledning til å regulere til arealbruksformålet «fellesområder», jf. plan- og bygningsloven 1985 § 25 (1) nr.7, men dette er ikke videreført i nåværende lov. En årsak kan være at det strengt tatt ikke var ett formål, men en samlekategori. Det som tidligere ble regulert som fellesområder, reguleres i dag under de enkelte formål (eks. teknisk infrastruktur, grønnstruktur mm). Etter dagens lov § 11-10 nr. 2 og 3 er det mulig å stille krav om «fysisk utforming av anlegg» og fastsette «hvilke arealer som skal være til offentlige formål og fellesareal». Dessuten påpeker forarbeidene at kommunen kan indikere bestemte fellesområder gjennom hensynssoner (NOU 2003: 14, s. 306). I tillegg kan man gjennom bestemmelser til reguleringsplan fastlegge hvilke arealer som skal være felles for flere særskilte angitte eiendommer, se § 12-7 nr. 14.

Etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 kan det i dag gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om angitte løsninger. Bestemmelsen kan anvendes for å forby tilkøpling av overvann eller drensvann på avløpsnett dersom dette er nødvendig for en mer effektiv rensing, eller redusere risiko for forurensningsskade. Kommunen kan gjennom en slik bestemmelse kreve infiltrasjon i grunnen eller andre former for lokal overvannsdisponering (LOD). Det kan også stilles krav om tilknytning til felles anlegg for infiltrasjon, fordrøyning eller trygg avledning av overvann. Gjennom utvalgets forslag til ny ordlyd, vil disse mulighetene bli tydeliggjort. Forslaget representerer likevel en viss utvidelse i forhold til regelverket i dag. Det vil for eksempel være adgang til å begrense andelen tette flater.

Adgangen til å gi slike bestemmelser i tilknytning til arealdelen, er et viktig virkemiddel for kommunene til å få kontroll på og styring med overvannet innenfor de deler av kommunen hvor det er behov for dette. Som eksempel på bruk av slike bestemmelser, kan det vises til Bergen kommunes arealdel av kommuneplanen fra 2010 (Bergen kommune, 2013), hvor det med hjemmel i § 11-9 nr. 3 er fastlagt at «Nedbør skal fortrinnsvis gis avløp gjennom infiltrasjon i grunnen og i åpne vannveier. Reguleringsplaner skal identifisere og sikre arealer for overvannshåndtering, og beskrive hvordan løsningene kan gi nye bruksmessige og visuelle kvaliteter til det offentlige rom.»

Det kan etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1 stilles krav om detaljreguleringsplan, even-

tuelt også krav om områderegulering. Selv om det er størst behov for et slikt krav i nye utbyggingsområder, er det ikke noe vilkår at det dreier seg om områder som skal bebygges. Plankrav kan også stilles i allerede utbygde områder. Kravet kan knyttes til bestemte deler av kommunen. Det kan gjelde ethvert søknadspiktig tiltak etter loven, men det er heller ikke noe i veien for å avgrense det til visse typer tiltak. Er det stilt slikt krav, vil man ikke få byggetillatelse før plan foreligger. Og skulle tiltaket være unntatt fra byggesaksbehandling, er man som følge av bestemmelsen avskåret fra å utføre tiltaket før planen er på plass.

Etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8 har kommunene også anledning til å stille bestemte utredningskrav som vilkår for etterfølgende reguleringsarbeid. Med bestemmelser etter dette punktet kan kommunene stille krav som går lenger enn det man ellers har anledning til gjennom reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven § 4-2. Bestemmelsen kan f.eks. benyttes til å få utredet behovet for fordrøyning av overvann fra tette flater innenfor reguleringsområdet slik at funksjonen til nedstrøms overvannssystemer ivaretas og risikoen for skade reduseres.

En annen hjemmel det kan være aktuelt å benytte, er muligheten til å stille rekkefølgekrav, jf. § 11-9 nr. 4. Det kan for eksempel stilles et generelt krav om at overvannsanlegg skal være på plass før nye områder kan tas i bruk. Likedan mener utvalget det kan være aktuelt å ta inn håndtering av overvann som element i utbyggingsavtaler (se § 11-9 nr. 2 jf. §§ 17-2 og 17-3).

Uavhengig av de nevnte punktene, kan det – uten særskilt hjemmel – gis føringer i kommuneplanen for innholdet i det fremtidige reguleringsarbeidet. Slike retningslinjer vil skape forutsigbarhet og forenkle planprosessen både for utbygger og kommune. Har kommunen utarbeidet retningslinjer for håndtering av overvann, kan man eksempelvis fastsette at disse skal legges til grunn for reguleringsarbeidet, slik det er gjort i Bergen kommune. Her har man i tillegg gitt en føring om at alle planer skal omfatte planer for vann:

«VA-rammeplan skal inngå i alle reguleringsplaner. Rammeplanen skal angi prinsippløsninger for området, sammenheng med overordnet hovedsystem og dimensjonere og vise overvannshåndtering og flomveier.» (Bergen kommune, 2013, s. 15)

I tillegg har kommunen i sine supplerende retningslinjer, som skal belyses og avklares i videre planarbeid, fastlagt at:

«Elver og bekker skal ikke lukkes. Flytting, senkning eller andre vesentlige inngrep skal normalt unngås, og bør avklares i reguleringsplan med parallell behandling etter vannressursloven. I planer som berører allerede lukkede eller sterkt påvirkede vassdrag skal det vurderes om, og eventuelt legges til rette for, at vassdraget gjenåpnes og restaureres.» (Bergen kommune, 2013, s. 34).

11.8 Hensynssoner i kommuneplan og reguleringsplan

11.8.1 Redegjørelse for gjeldende rett

I tillegg til arealbruksformål og bestemmelser, kan arealbruk styres gjennom såkalte hensynssoner fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6.

Hensynssonene skal angis på arealplankartet sammen med arealbruksformålet. I seg selv har ikke sonene noen konkret rettslig virkning, men det er anledning til å gi bestemmelser som er rettslig bindende, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-6 og 12-4.

Tidligere ga § 11-8 krav om at hensyn angitt i paragrafen skulle merkes som hensynssoner. Ved en lovendring i 2014 (lov 19. desember 2014 nr. 91) ble ordlyden endret, slik at kommunen nå kan velge hvilke hensyn den velger å fremheve som hensynssoner. Om endringen skriver departementet:

«I utgangspunktet skal kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Endringen klargjør at kommunen kan velge om den vil benytte hensynssone på kommuneplankartet eller ikke. Dersom kommunen velger å begrense bruken av hensynssoner, kan hensyn og restriksjoner ivaretas gjennom bruk av bestemmelsesområde og bestemmelser til de enkelte arealformålene eller delområdene som et alternativ til hensynssone. Lovens utgangspunkt er imidlertid at hensynssone benyttes der det er behov for å vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av et areal.» (Prop. 121 L (2013–2014), s. 14)

Kommunen har likevel plikt etter § 4-3 til å avmerke områder med fare, risiko eller sårbarheter som hensynssone. Det er ikke meningen at enhver fare skal utredes og tas med i planen, uavhengig av størrelse og alvorlighet. Behovet må vurderes i det konkrete tilfellet, basert på hva som har betydning for planens innhold (Junker 2015a, s. 480).

11.8.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Uavhengig av spørsmålet om hvor langt kommunens plikter rekker, har kommunen innenfor de rammer som følger av §§ 11-9 og 12-6 mulighet til å fastsette hensynssoner etter eget skjønn. Veilederen til kommuneplanens arealdel (T-1491) nevner «System for overvannshåndtering» som eksempel på vilkår som kan stilles etter § 11-8 (s. 101). I praksis kan dette for eksempel innebære at et grøntområde markeres med hensynssone for drøyningsareal, eller at vei/parkeringsplass e.l. markeres med hensynssone flomvei.

Utvalget mener kommunene aktivt bør benytte hensynssoner for å tydeliggjøre behovet for å sikre etablering av nødvendige overvannstiltak før eller i forbindelse med utbygging. Aktuelle hensynssoner som kommunen kan bruke for å hindre skader og ulemper som følge av overvann er blant annet

- sikrings-, støy- og faresoner etter § 11-8 a). Det kan for eksempel opprettes en hensynssone for de viktigste avrenningslinjer (traseer for avrenning av særlig intense nedbørshendelser) i byer og tettsteder, og kombinere disse med restriksjoner for arealbruk. Hensynssonen kan brukes for å sikre arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en vurdering av sannsynlighet og skadepotensiale.
- sone med særlige krav til infrastruktur, jf. § 11-8 b). Hensynssoner kan brukes på områder der det skal gis forbud eller påbud om nærmere angitte løsninger for disponering av overvann, avløpsledninger mv.
- krav om felles planlegging, jf. § 11-8 e).

Boks 11.3 inneholder konkrete eksempler fra Nedre Eiker kommune.

**Boks 11.3 Eksempler fra
kommuneplan Nedre Eiker
kommune**

§ 13.7 Hensynssone – overvannshåndtering, flomveier og erosjon

1. I områder som omfatter flomveier og erosjonsfare, markert «H_320_1-70», kreves det i forbindelse med utarbeidelse av nye reguleringsplaner nærmere utredning/undersøkelse med hensyn til overvannshåndtering. Nødvendige sikringstiltak/avbøtende tiltak må utføres i tråd med utredningens anbefalinger.
2. For tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 a), d) og m) som omfatter flomveier med tilrenningsareal større enn 5000 m² skal overflatevann håndteres på en slik måte at det ikke vil medføre fare for byggeprosjektet eller medføre skader på byggverk på inntilliggende naboeiendommer ved evt. endring av vannveier.
3. Det tillates ikke nybygg nærmere enn 5 m fra flomvei med tilrenningsareal større enn eller lik 50.000 m², med mindre hensikten med tiltaket er å forebygge erosjon eller forbedre overvannshåndteringen.

Kilde: Hentet fra Nedre Eiker kommune (Kommuneplanens arealdel 2015 - 2026, høringsforslag., 2014, s. 19)

11.9 Krav til faktagrunnlag for planer og tillatelser

11.9.1 Redegjørelse for gjeldende rett

Kommunen skal sørge for at faktagrunnlaget er tilstrekkelig før planer vedtas. Dette kravet følger av alminnelig forvaltningsrett, og er lovfestet i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 17 og 37. For bestemte planer og tiltak, har plan- og bygningsloven egne krav til hvordan informasjonen skal struktureres og presenteres, nemlig reglene om konsekvensutredninger (KU) og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Kunnskap med betydning for klimatilpasning (slik som rapporten Klima i Norge 2100) vil ofte være aktuelt innhold i slike dokumenter.

Nøyaktige krav til innhold og omfang av kunnskapsgrunnlaget vil variere. Kommunen kan selv

påvirke hvilke undersøkelser som må gjøres, siden den ved fastsettelse av planprogram (etter lovens § 4-1) skal avklare behovet for utredninger. Dessuten fremgår en del føringer for innhold av forskrift om konsekvensutredninger, hvor denne er relevant.

Kart- og planforskriften har som formål å gi enkel tilgang til pålitelig stedfestet informasjon. Forskriften inneholder imidlertid ikke i dag spesifikke krav til kommunene om kartgrunnlaget. Forskriftene fastsetter bare at kommunen skal sørge for et oppdatert offentlig kartgrunnlag som skal være egnet til å utføre kommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven.

I veilederen til forskriften, sist revidert i 2014, er det forutsatt at kartgrunnlaget «skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold i kommunen, bl.a. terrengformer, vassdrag, bebyggelse, veger, vegetasjon, adresser, eiendomsgrenser og stedsnavn.» (KMD, 2014, s. 13). I tradisjonell forstand tilsvarer dette det teknisk-økonomiske kartverket. Dessuten fremgår det av veilederen at kartgrunnlaget omfatter «ulike geografiske tema som er relevante i de ulike prosessene etter plan- og bygningsloven, for eksempel rasfaresoner, flomsoner, friluftsverdier mv.»

11.9.2 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget mener det er avgjørende for en hensiktsmessig forvaltning av overvann at kommunen tar helhetlige grep på et overordnet nivå. Skal kommunene drive en forsvarlig oversiktsplanlegging, må kommunen skaffe seg oversikt over arealenes egnethet for bebyggelse. Innenfor noen saksområder er man kommet langt ved kartlegging av disse forhold, slik at man mer konkret kan angi hvilke områder som ikke egner seg for utbygging eller som krever særskilte sikringstiltak for utbygging finner sted. Eksempelvis har NVE gjennom mange år samlet og behandlet data vedrørende flom og skred. Denne kunnskapen innarbeides regelmessig i arealdelen til kommuneplanene.

Det finnes ingen systematisk kartlegging av hvilke områder som er utsatt for skade som følge av overvann. Som beskrevet i Meld. St. 33 (2012-2013), gjør ny teknologi det mulig å kartlegge overflateavrenning slik at man bedre og mer effektivt kan identifisere flomveier med tilhørende fareområder (s. 46, pkt. 5.3). Metoder for slik kartlegging er nærmere beskrevet i kapittel 7.3.

Utvalget mener det er nødvendig å prioritere arbeidet med fremskaffelse av de nødvendige geodata om dette. De data som fremskaffes må inngå i det offentlige kartgrunnlaget som kommunene

har ansvaret for etter lovens § 2-1 og kart- og planforskriften § 5. Se mer om behovet for kartlegging og analyse i kapittel 7.2 og 7.3.

For at kartgrunnlaget skal tjene hensikten, foreslår utvalget at det i kartforskriften inntas mer spesifikke krav til kartfesting av forhold av betydning for kommuneplanleggingen ut over de opplysninger som inngår i det teknisk-økonomiske kartverket. Etter utvalgets oppfatning er det viktig med kartfesting av områder som har betydning for lokalisering av nåværende og fremtidig bebyggelse og beslutninger om øvrig bruk og vern av arealer. Det foreslås derfor at forskriftens § 5 første ledd presiseres gjennom et nytt tredje punktum, basert på det om i dag er angitt i veilederen (jf. ovenfor). Det nye punktumet skal lyde: «Kartgrunnlaget skal omfatte både fysiske og administrative forhold i kommunen, som terrengformer og grunnforhold, vassdrag og avrenningslinjer, bebyggelse og vegger, vegetasjon og blågrønn infrastruktur, eiendomsgrenser, adresser og stedsnavn.»

Utvalget forutsetter at kartlegging og -festing gjøres i samarbeid med relevante statlige organer. Regjeringen har i forslag til statsbudsjett for 2016 foreslått midler til å etablere en nasjonal terrengmodell. Planen er at den skal ferdigstilles i løpet av en periode på 4–5 år. Intensjonen med forslaget er å «gi et bedre kunnskapsgrunnlag i forbindelse med klimautfordringer og flere analysemuligheter innen mange fagområder», jf. Prop. 1 (2015–2016), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (s. 197).

Dersom kommunen i forbindelse med utarbeiding av planforslag, konsekvensutredning eller søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven finner at det tilgjengelige kartgrunnlaget er utilstrekkelig for å ta stilling til planforslag og søknader etter plan- og bygningsloven, kan kommunen pålegge den som står bak forslaget eller søknaden å fremskaffe nødvendig data. Dette følger av alminnelig forvaltningsrett, av plan- og bygningsloven system, og er dessuten hjemlet i kart- og planforskriftens § 6. Det vil være aktuelt å stille slike krav der det offentlige kartgrunnlaget ikke har den nøyaktighet eller detaljeringsnivå som anses påkrevd.

Hvilket detaljnivå som kreves i den enkelte sak vil til en viss grad være opp til den enkelte kommune å avgjøre. Selv om kommunen (even-

tuelt i samarbeid med statlige organer eller andre eksterne eksperter) har utarbeidet oversiktskart for avrenning, vil kommunen likevel kunne stille krav om at private forslagsstillere eller tiltakshavere kartlegger disse forhold i ytterligere detalj.

Selv om det faktiske grunnlaget for planer eller søknader er utarbeidet av forslagsstiller eller søknadshaver, er det kommunen som til slutt vedtar planene og som derfor er formelt ansvarlig for at grunnlaget er tilstrekkelig. Som utgangspunkt skal kommunen kunne legge til grunn at opplysninger som legges frem, er pålitelige. I grensetilfeller vil vurderingen være om kommunen har opptrådt tilstrekkelig aktsomt ved å legge opplysningene til grunn (se Junker (2015b), Taubøll (2015) og Høyesteretts dom gjengitt i Rt. 2015 s. 257 (Nissegården-saken)).

11.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget mener det er viktig for en hensiktsmessig forvaltning av overvann, at kommunen tar helhetlige grep på et overordnet nivå. Utvalget ønsker derfor å presisere behovet for å planlegge for håndtering av overvann i plan- og bygningsloven. Offentlige/kommunale styringsmuligheter er en nødvendig forutsetning for å ivareta kostnader knyttet til natur- og miljøskader. Forslagene innebærer en klargjøring av myndighetenes styringsrett og tilpasning til nye typer skader som følger nye utbygginger og endret klima.

Hensikten med forslagene er å redusere kostnader av overvannsskader på sikt ved å være tidlig ute med å planlegge god overvannshåndtering. I den grad forslaget utløser planer med tiltak for håndtering av overvann, påløper kostnader for gjennomføring av planene, som vist i eksempelet for København (boks 11.4). Hvilke tiltak som utløses, og kostnader og nytte ved disse, vil avhenge av lokale forhold. Tiltaksstrategi bør i tråd med de overordnede prinsippene om kostnadseffektivitet anbefalt av utvalget, velges slik at den samfunnsøkonomiske nettogevinsten blir størst mulig, jf. også eksempelet fra København (boks 11.4).

Forslagene kan også utløse behov for modellering og analyse av avrenning. Kostnader knyttet til slik modellering er behandlet i kapittel 7.7.

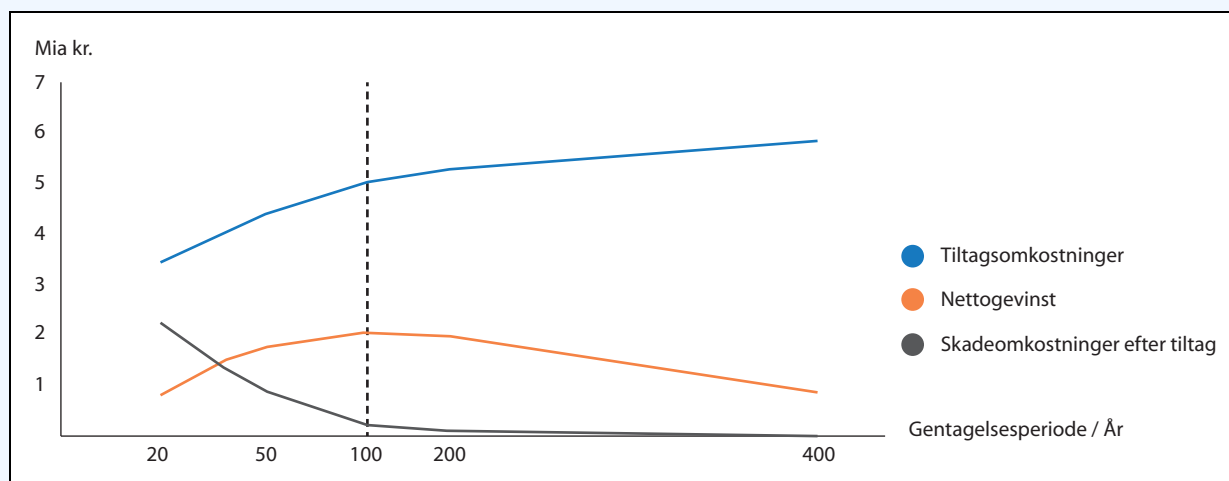
Boks 11.4 Københavns skybruddsplan 2012

Flommene i 2010 og 2011 økte fokuset på overvann, og overvann har vært svært høyt prioritert i København de siste tre årene. Fra før hadde København kommune en klimatilpassningsplan, som også inneholdt føringer for tiltak og virkemidler mot overvannshåndtering. Denne anbefalte løsninger hvor overvannet skulle ledes mot områder hvor det gjorde mindre skade, som parker, sportsanlegg, plasser etc. Erfaringene fra styrtregnet i 2011 viste, sammen med nye beregninger, at denne metoden ikke var god nok. Det var rett og slett ikke mulig å oppmagasinere så store vannmengder i byen. I skybruddsplanen er hovedtiltaket å lede vannet til havet via sikre vannveier.

Skybruddsplanen legger opp til at København oppgraderer overvannshåndteringen slik at det kun oppstår flomskader ved styrtregn som statistisk sett inntreffer hvert 100. år. Pla-

nene lister opp en rekke tiltak, og anslår at det vil ta minst 20 år før alle tiltakene er gjennomført. Det er et mål, så langt det lar seg gjøre, å kombinere overvannsløsninger med å gjøre byen mer grønn og blå, dvs. å lage åpne løsninger for overvannshåndteringen for å skape mer vann og grøntarealer i bybildet.

Samfunnsøkonomiske vurderinger ligger til grunn for hvilke tiltak som foreslås i planen. Figuren under viser resultatet av disse beregningene, som konkluderer med at det mest samfunnsøkonomisk effektive er å tilpasse tiltakene til å sikre mot styrtregn som inntreffer i gjennomsnitt en gang per 100 år. Planen foreslår tiltak som vil hindre vanndybden i Københavns gater å overstige 10 cm. Kommunen anslår at ved 10 cm vanndybde vil det bli få skader på bebyggelsen, og det vil fremdeles være fremkommelig for biler, sykler og fotgjengere.



Figur 11.2 Grafen viser at det er størst nettogeinst ved å innføre tiltak på et nivå for å sikre mot 100-årsflom

Kilde: Figuren er gjengitt fra skybrudsplan for København kommune (København kommune, 2012).

Med minimum 20 års gjennomføringstid for Skybruddsplanen, er det nødvendig med strenge prioriteringer. København kommune har utarbeidet en rapport med oversikt over hvilke gater og områder som er mest utsatt, og i hvilke områder flomvann vil gi størst skade. Denne risikoanalysen legges til grunn for å definere de høyest prioriterte områdene. Deretter følger områder hvor det er relativt lite kostbart å gjøre utbedringer. Blant de foreslåtte tiltakene er å lage en tunnell for overvann fra indre og vestre by til havet. Vann fra gater og flater skal

ledes inn til tunnellen som dimensjoneres for å ta svært store vannmengder.

Gjennomføringen av Skybruddsplanen er beregnet til å koste 3,8 milliarder DKK. Av dette er det lagt opp til at 1,2 milliarder DKK skal betales av private tomteeiere for utbedringer på tomtene. 2,2 milliarder DKK av kostnadene skal dekkes gjennom økte avgifter på vann og avløp. Dette er kostnader knyttet til utbedring av eksisterende og bygging av nye offentlige systemer for å lede vannet ut til havet. De siste 400 millionene skal dekkes over ordinær kommuneskatt.

Kapittel 12

Bestemmelser om gjennomføring av planer

12.1 Innledning

Når kommunen har vedtatt en plan, er forutsetningen at den skal gjennomføres.

Plan- og bygningslovens kapitler om gjennomføring dreier seg om fire kategorier regler: Eiers rett til å kreve erstatning for tap som følge av regulering (kapittel 15), ekspropriasjon (kapittel 16), utbyggingsavtaler (kapittel 17) og opparbeidelsesplikt (kapittel 18). Gjennomføringsreglene er i praksis et mellomnivå mellom plan og byggesak. Formålet er å sikre nødvendige arealer, og samtidig sikre kompensasjon til berørte eiere.

Utvalget mener det særlig er reglene om ekspropriasjon og opparbeidelsesplikt som vil være relevante for oppføring og etablering av anlegg og konstruksjoner for disponering av overvann.

Utgangspunktet for dette kapitlet er at kommunen har gjennomført planlegging i tråd med forutsetningene og normene drøftet ovenfor i kapittel 11, og at det er avsatt hensiktsmessige områder for infiltrasjon, fordrøyning og trygg avledning av vann. Dette kapittel handler om hva som ved behov skjer mellom planvedtak og byggetillatelse.

12.2 Redegjørelse for gjeldende rett

12.2.1 Innløsning og erstatning

Plan- og bygningsloven kapittel 15 gir grunneier rett til å kreve innløsning eller erstatning hvis arealdel eller reguleringsplan gjør at eiendommen blir ødelagt som byggetomt eller ikke lenger kan brukes regningssvarende. Grunneier vil også på nærmere angitte betingelser kunne kreve at det offentlige innløser tomta dersom den utlegges til bestemte offentlige formål.

12.2.2 Ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven

Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan Tiltak for å disponere avrenning, herunder forebygge skader som følge overvann, vil i noen tilfeller måtte legges på én eller flere private eiendommer for å være effektive. Utgangspunktet for gjennomføring av planer bør være at eierskap og bruksrett ordnes i minnelighet. Imidlertid kan det oppstå situasjoner hvor interessene er så motstridende at forholdet ikke lar seg løse gjennom vanlige, frivillige ordninger. I slike tilfeller kan det bli aktuelt med ekspropriasjon. Dette innebærer at «eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn», jf. plan- og bygningsloven § 16-1. På samme måte kan bruksrett, servitutter eller andre rettigheter knyttet til fast eiendom erverves, endres, overføres eller avløses.

Hovedregelen om ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven følger av § 16-2 første ledd: «Kommunen kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan». For overvannstiltak kan det for eksempel være nødvendig å ekspropriere eiendomsrett eller bruksrett til områder avsatt til infiltrasjon, fordrøyning eller trygg avledning av vann under formålet «område for vanddisponering» som foreslått av utvalget som nytt underformål under grønnstruktur, se kapittel 11.7.2.

Ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg mv.

Kommunen kan også ekspropriere grunn til vann- og avløpsledninger med tilhørende innretninger, jf. § 16-4. Slik ekspropriasjon kan foretas selv om området ikke er eksplisitt regulert til dette formål. Det er tilstrekkelig at strøket som sådant er regulert. I disse tilfellene er kommunens adgang til ekspropriasjon betinget av at staten samtykker til inngrepet. Bestemmelsen henviser til forurensningslovens definisjon av avløpsanlegg (§ 21),

som etter gjeldende rett også omfatter anlegg for overvann. (Se kapittel 15 for nærmere drøftelse.) Ordlyden i plan- og bygningsloven § 16-4 kan imidlertid virke begrensende, idet den bare nevner «ekspropriasjon utenfor veggrunn for ledning med tilhørende innretninger». Dette utelukker tilsynelatende overvannsløsninger på overflaten. Likevel viser forarbeidene at det er meningen at også disse er omfattet (Ot.prp. nr. 39 (1993–1994), s. 197):

«Ved å henvise til forurensningsloven § 21, oppnår en at samme forståelse av uttrykket «*avløpsanlegg*» legges til grunn i plan- og bygningsloven som i forurensningsloven. Etter departementets syn, dekker uttrykket «*avløpsanlegg*» i § 37 første punkt også slike innretninger som senere i samme punkt er kalt «*lukket eller åpent overvannsløp*». På denne bakgrunn mener departementet at det sistnevnte uttrykket er overflødig og kan strykes.»

Forarbeidene til § 16-4 i dagens lov henviser kun til tidligere lov: «Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 37 og er justert til ny nummerering.», se Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), s. 305. Uttalelsen i forarbeidene gir således tydelig anvisning på at også åpne løsninger omfattes og det er etter utvalgets syn ikke behov for nye regler under dette punkt.

Ekspropriasjon i forbindelse med opparbeidelsesplikt

Et annet tilfelle hvor det kan bli nødvendig med ekspropriasjon, er når en grunneier eller fester har fått pålegg om opparbeidelse etter § 18-1. I så fall kan kommunestyret gi vedkommende rett til å ekspropriere for å få gjennomført pålegget etter § 16-5. Utvalget foreslår at tiltak for disponering og forvaltning av overvann tas inn i bestemmelsen om opparbeidelsesplikt i § 18-1 (se kapittel 12.3.4 nedenfor). Tiltak som pålegges gjennom denne reviderte bestemmelsen vil dermed falle inn under plan- og bygningsloven § 16-5.

Er et område lagt ut til fellesareal for flere eiendommer, jf. § 16-5 annet ledd kan kommunestyret gi private rett til ekspropriasjon. Formuleringene i paragrafens annet og tredje ledd viser til § 18-2, som gjelder krav om opparbeidelse av fellesarealer. Hovedforskjellen mellom det som kan pålegges etter §§ 18-1 og 18-2, er om kommunen overtar ansvar for det som er opparbeidet etterpå. Dette vil dermed ha betydning for drift og vedlikehold av for eksempel et grøntområde som også

skal fungere som fordrøyningsareal ved kraftig nedbør. Forholdet til ekspropriasjon vil imidlertid bli det samme.

12.2.3 Ekspropriasjon til overvannsformål etter oreigningslova

For at ekspropriasjon til overvannsformål skal kunne vedtas etter oreigningsloven må inngrepet kunne hjemles i oreigningslova § 2 første ledd nr. 1-55, og det må foreligge interesseovervekt for inngrepet basert på en konkret vurdering.

Det kan etter oreigningslova § 2 første ledd nr. 47 foretas ekspropriasjon «så langt det trengst til eller for ... vassforsyning og avløp.» Bestemmelsen ble tilføyd ved vedtakelsen av forurensningsloven. Overvann regnes etter dagens regler som avløpsvann i henhold til forurensningsloven § 21 annet ledd, og det følger av forarbeidene til § 2 nr. 47 at den gjelder avløp for både overvann og forurenset avløpsvann, jf. NOU 1994: 12 Lov om vassdrag og grunnvann, s. 474. Dersom det er behov for å ekspropriere grunn for å legge avløpsledninger, inkludert separate ledninger for overvann, kan denne hjemmelen benyttes.

Når det gjelder andre typer tiltak for å forhindre skader som følge av overvann, som for eksempel etablering av traseer for trygg avledning av kraftig nedbør, fordrøyningsanlegg som kan utjevne påslipp av vann og øvrige overvannsanlegg, er det mindre tydelig om oreigningslova § 2 første ledd nr. 47 gir hjemmel til ekspropriasjon. Ordlyden og forarbeidene er åpne, og gir i utgangspunktet rom for de fleste typer tiltak som kan regnes som nødvendige («trengs») for avløp. Spørsmålet blir om behovet for «avløp» skal tolkes vidt eller snevert. Knytter behovet seg til kapasitet på et offentlig avløpsanlegg (enten fellesledninger, separat overvannsledning eller overvannsanlegg som betjener flere eiendommer), vil det være nærliggende å si at det foreligger et behov knyttet til avløp. Mindre tydelig er denne koblingen hvis det sentrale hensynet bak tiltaket er forebygging av skader – for eksempel å forhindre at avrenning fra en eiendom trenger inn i bygninger, eroderer masser e.l.

Imidlertid tror ikke utvalget denne problemstillingen vil komme på spissen, siden den aktuelle bestemmelsen i oreigningslova grenser opp mot andre hjemler for ekspropriasjon, slik som samme paragrafs nr. 53 og 54, samt plan- og bygningslovens §§ 16-2 og 16-4. Utvalget ser derfor ikke behov for å endre bestemmelsen.

Oreigningslova § 2 første ledd nr. 50-54 ble tilføyd ved vedtakelsen av vannressursloven den

24. november 2000. Av disse bestemmelsene er nr. 53 og nr. 54 mest aktuelle når det gjelder overvannshensynet. I følge nr. 53 kan ekspropriasjon vedtas så langt der er nødvendig for å gjennomføre «tiltak til vern mot flom og utrasing i vassdrag», og nr. 54 gir rom for å ekspropriere til «øvrige vassdragstiltak som ikkje vert omfatta av nr. 29, 47 eller 50-53».

Det første spørsmålet blir dermed om nr. 53, «tiltak til vern mot flom og utrasing i vassdrag» gir hjemmel for å ekspropriere til fordel for relevante tiltak, for eksempel erverv av privat grunn for å sikre en trygg avrenningslinje. Ordlyden i bestemmelsen gir ikke et klart svar på om denne kun er ment å omfatte tiltak mot flom i vassdrag, eller om den også omfatter alle slags flomtiltak, med andre ord også tiltak for å forhindre flom som kan knyttes til et vassdrag. Heller ikke forarbeidene gir noe konkret svar på dette spørsmålet.

Ser man oreigningslova. § 2 første ledd nr. 53 i sammenheng med nr. 54, som er ment å være en samlebestemmelse for øvrige vassdragstiltak, er det imidlertid naturlig å tolke nr. 53 slik at den gjelder tiltak til vern mot flom i vassdrag, og ikke til andre typer flom (som ikke stammer fra vassdrag). Ettersom ekspropriasjon er et inngripende vedtak overfor private, tilsier legalitetsprinsippet at det her kreves en klar lovhjemmel.

Det neste spørsmålet er om oreigningslova § 2 nr. 54 gir hjemmel til ekspropriasjon for tiltak ment for å disponere overvann, og i så fall hvilke. Bestemmelsen gjelder «øvrige vassdragstiltak», og skal sikre at det foreligger hjemmel for ekspropriasjon for ethvert tiltak det kan være aktuelt å utføre i henhold til vannressursloven. Begrepet «vassdragstiltak» er definert i vannressursloven § 3 bokstav a:

«vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning;»

Dette tilsier at inngrep i et vassdrag med sikte på å bedre vannkvaliteten i selve vassdraget, eller forebygge skader oppstrøms eller nedstrøms, vil være omfattet av hjemmelen i oreigningslova § 2 nr. 54. For eksempel vil både bekkelukking og bekkeåpning (restaurering av vassdrag) falle inn under bestemmelsen.

Også tiltak utenfor selve vassdraget, som for eksempel innebærer å lede overvann til et eksisterende vassdrag, vil kunne regnes som et vassdragstiltak og dermed falle inn under hjemmelen i oreigningslova § 2 nr. 54. Det fremgår blant annet av NOU 1994: 12 (s. 51, i boks 3.1) at tilføring av vann til et vassdrag kan være et vassdragstiltak etter loven. I Eidsivating lagmannsretts avgjørelse gjengitt i Rettens gang (2007) s. 468, uttaler retten om dette spørsmålet:

«Lagmannsretten finner etter dette at det ikke kan være tvil om at det å lede overflatevann i et rør og ut i bekken fra et relativt stort urbanisert område, er et vassdragstiltak. Et slikt tiltak er åpenbart egnet til å påvirke vanntilførselen i bekken. At tilsvarende vannmengde ville rent ut i bekken også uten tiltaket, kan ikke tillegges betydning.»

Derimot er det mindre nærliggende at øvrige terrenngrep, altså slike som ikke innebærer å lede overvann ut i et vassdrag, vil kunne regnes som vassdragstiltak. Et eksempel på dette kan være etablering av et område for infiltrasjon og fordrøyning. Grunnen til dette er forutsetningen om at ekspropriasjon krever en klar lovhjemmel.

12.2.4 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler kan benyttes for å la utbyggere ta på seg tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av utbyggingsvedtak. Kostnadene slike avtaler innebærer for utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Det kan uansett avtales forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, jf. § 17-3.

12.2.5 Opparbeidelsesplikt og refusjon

En sentral del av gjennomføringsreglene er reglene om opparbeidelse og refusjon. Ordningen innebærer at en grunneier/tiltakshaver kan pålegges å opparbeid deler av infrastrukturen som vilkår for å få bebygge eiendommen. Offentlige deler av infrastrukturen overtas av kommunen så snart de er ferdige. Kostnadene fordeles mellom grunneierne som drar nytte av opparbeidelsen (altså de som ellers ville blitt pålagt tilsvarende krav for sine respektive eiendommer). Den som har gjennomført opparbeidelsen, har dermed krav på refusjon for kostnadene til opparbeiding fra de andre

eierne. Reglene om opparbeidelse og refusjon er komplekse, men har lang tradisjon, og tjener en viktig funksjon for å sikre at grunnleggende infrastruktur blir etablert før utbygging tar til.

Hvilke elementer som kan kreves opparbeidet, er nøye regulert. Reglene følger av plan- og bygningsloven §§ 18-1 og 18-2.

Kravene om opparbeidelse av offentlige anlegg er samlet i § 18-1. Kravene gjelder offentlig vei, samt hovedledninger for vann og avløp, herunder også overvannsledninger. Den del av § 18-1 som gjelder hovedledningene har slik ordlyd:

«I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom: ...

b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg».

Dimensjonsbegrensningen har stått uforandret i lang tid. Etter utvalgets erfaring benyttes det ofte større dimensjon enn 305 mm. Justering eller fjerning av begrensningen har vært foreslått endret tidligere (Norsk vann, 2012).

12.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

12.3.1 Innløsning og erstatning

Regulering av overvann står ikke i noen særstilling i forhold til annen regulering, og utvalget foreslår derfor ingen endringer på dette punkt.

12.3.2 Ekspropriasjon til overvannsformål

Utvalget foreslår i kapittel 15 en endring av plan- og bygningsloven § 16-5 slik at kommunen kan gi samtykke til ekspropriasjon i den grad det er nødvendig for å oppfylle pålegg om tilknytning etter § 27-2. Dette vil kunne være aktuelt når det er nødvendig å legge ledning over annen manns grunn for å kunne knytte seg til offentlig avløpsledning. Se nærmere drøftelse om dette i kapittel 15.3.2.

Utover endringen av § 16-5 mener utvalget at gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven og oreigningslova oppfyller behovet for ekspropriasjon til overvannsformål, og foreslår ingen endringer av regler.

12.3.3 Utbyggingsavtaler

Utvalget har ikke gått nærmere inn på reglene om utbyggingsavtaler, men antar at tiltak med overvannsformål kan trekkes inn i slike avtaler etter alminnelige regler. Det foreslås følgelig heller ingen endringer i reglene.

12.3.4 Opparbeidelsesplikt og refusjon

På grunn av ønsket om åpne og blå/grønne løsninger for disponering av overvann, mener utvalget at koblingen til avløp og bruken av uttrykket overvannsledning i plan- og bygningsloven § 18-1 om krav til opparbeidelse er uheldig. Slik utvalget ser det, innebærer bestemmelsens ordlyd en hindring for å sikre at avrenning håndteres på en mest mulig hensiktsmessig måte. Derfor foreslår utvalget at kravet om disponering av overvann løsrives fra ledningsterminologien, og flyttes til en nytt punkt, bokstav d. Intensjonen og systemet for øvrig beholdes som i dag.

Ordlyden i det nye punktet foreslås å bli «hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann». Avgrensningen av hva som kan kreves etter utkastets § 18-1 første ledd bokstav d vil være de offentlige deler av overvannssystemet, altså det som vil overtas av kommunen, og som andre eiendommer ved ønske kan koble seg til. Vurderingen vil tilsvare den som gjelder hva som kan finansieres av overvannsgebyr (se kapittel 18).

Refusjon for opparbeidelse vil følge samme regler som i dag, se §§ 18-3 til 18-12. Utvalget foreslår å presisere ordlyden i § 18-3 for å presisere at også anlegg for håndtering av overvann er omfattet.

Særlig om opparbeidelsesplikt for fellestiltak.

I forbindelse med de øvrige forslagene til endringene finner utvalget det også hensiktsmessig å presisere innholdet i § 18-2, om opparbeidelsesplikt for fellesareal. Dagens ordlyd nevner eksplisitt felles avkjørsel og felles gårdsrom, samt sekkeposten annet fellesareal. Som utvalget har drøftet ovenfor, gir lovens regler god anledning til å regulere areal til ulike overvannstiltak.

Hvis areal er regulert til disponering av overvann fra flere eiendommer, mener utvalget dette faller inn under paragrafens ordlyd. Imidlertid vil det være hensiktsmessig å synliggjøre dette, og utvalget foreslår derfor at «felles disponering og avledning av overvann» tas inn som alternativ i paragrafens første ledd.

Refusjon for opparbeidelse av fellesarealer vil også følge samme regler som i dag. Utvalget foreslår at hjemmelen for refusjon, § 18-3 (2), endres slik at det eksplisitt fremkommer at også slike opparbeidelser er omfattet.

12.3.5 Dimensjonsbegrensning for rør som kan kreves opparbeidet og refundert

I bestemmelsen om hovedavløp (og hovedvannledning) i plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd bokstav b, er det gjort spesifikke begrensninger på hvilken dimensjon rør som kan kreves opparbeidet og refundert. Utvalget mener den spesifikke begrensningen (rør inntil 305 mm) kan virke som en barriere for å tilpasse nye deler av systemet til forventet utvikling i samfunn og klima. Hovedkostnaden ved legging av rør er uansett graving og annet arbeid, mens rørdimensjon spiller en mer begrenset rolle. (Ved en tidligere vurdering av samme problemstilling (Norsk Vann, 2012) anslo Sandnes kommune rørkostnaden til ca. 15 prosent av totalkostnaden.)

Utvalget registrerer at veiledningen til byggeteknisk forskrift fastlegger at man også i dag har adgang til å fravike dimensjoneringsbegrensningen. I denne heter det:

«Dimensjonsbegrensningen for vann-, avløps- og overvannsledning inkludert overvannsledning i pbl. § 18-1 første ledd kan fravikes av kommunen med hjemmel i pbl. § 18 -1 annet ledd når forventet økt kapasitet pga. fortetting og nedbørsprognoser mv. gjør det nødvendig.» (DiBK, 2011)

Utvalget er av den oppfatning at en slik fravikelse ikke er forenlig med loven, slik den foreligger pr. i dag. Bestemmelsen i § 18-1 annet ledd annet punktum, som veilederen viser til, har slik ordlyd:

«Kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg, innenfor *gjeldende bestemmelser* og så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.» (uthevet her)

Henvisningen til «*gjeldende bestemmelser*» må inkludere § 18-1 første ledd, hvor 305-millimetersbegrensningen fremgår.

Utvalget foreslår derfor å oppheve begrensningen på 305 mm. Paragrafens annet ledd om kommunens krav til løsninger og produktvalg vil fortsatt være gjeldende: Kommunen kan etter denne uansett bare kreve større dimensjoner «så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.»

12.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De fleste av utvalgets forslag i kapittel 11 innebærer presiseringer og tydeliggjøring av gjeldende regler, blant annet for å synliggjøre at overvannstiltak også inkluderer lokale, blågrønne tiltak. Disse presiseringene oppdaterer regelverket slik at det skal bli lettere for kommunene å følge opp krav om sikkerhetsklasser for overvann på planstadiet, jf. kapittel 9. Tydeliggjøringene legger bedre til rette for lokale overvannstiltak der disse vurderes som samfunnsøkonomisk mest lønnsomme. Presiseringene vil forenkle tolkningen av regelverket, og kan dermed være besparende i saksbehandlingen.

Endringen av regler for opparbeidelsesplikt og ekspropriasjon har som siktemål å bidra til en enklere og mer effektiv gjennomføring av arealplanene og antas ikke å ha særlige administrative og økonomiske konsekvenser ut over dette.

Kapittel 13

Overvann i byggesaksbehandling

13.1 Innledning

Som kontrast til planlegging, hvor kommunen har relativt stor skjønnsfrihet, er byggesaksbehandlingen mer bundet. Er en søknad om tillatelse til tiltak som faller inn under loven i samsvar med plan, og den heller ikke strider mot øvrige krav fastsatt i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, skal kommunen godkjenne søknaden (§ 21-4). Dette understreker behovet for tidlig og grundig behandling av overvannhensynet i planleggingsfasen.

Praksis har imidlertid vist at hensynet til overvann ikke ivaretas godt nok i byggesaksbehandlingen. Krav i lov og forskrift oppleves som utydelige, og håndheves i varierende grad. Videre rapporteres det om usikkerhet om hvordan valgte løsninger skal dokumenteres. Mellom aktørene kan det også være uklare ansvarsforhold. Et gjennomgående problem er at myndigheter, ansvarlige foretak og tiltakshavere mangler kunnskap og erfaring med hvordan overvann bør disponeres.

Som påpekt, er det derfor avgjørende at overvann integreres i planene. Når byggesaksprosessen starter, er det gjerne for sent å starte planlegging av helhetlige tiltak. For det første mangler en viktig del av virkemidlene, og for det andre er det geografiske omfanget normalt for lite. Dessuten er involvering fra ulike interesser mye mindre på byggesaksnivå enn i planleggingsfasen, slik at viktige kilder til veiledning og innspill mangler.

Likevel er det i byggesaksprosessen mange av tiltakene skal settes ut i livet. Her møter man vesentlige tekniske krav som må oppfylles. I dette kapitlet drøfter utvalget eksisterende regler, og identifiserte behov for endringer.

13.2 Redegjørelse for gjeldende rett

13.2.1 Alminnelig plikt til å sikre avledning av overvann, § 27-2

I plan- og bygningslovens § 27-2 femte ledd første punktum er det bestemt følgende: «Før oppføring

av bygning blir satt i gang, skal avledning av grunn- og overvann være sikret.» Det er altså et grunnleggende krav for byggetillatelse at avrenning ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Erfaringene utvalget har innhentet, tyder på at det kan være vanskelig å håndheve denne bestemmelsen og det er uklart hvilke krav som kan stilles og hovedinnvendingen er at innholdet er diffust.

Noen kommuner knytter kravet til avledning igangsettingstillatelsen. Dermed kommer eventuelle opplysninger om uheldige løsninger svært sent i byggeprosessen. Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) §§ 5-4 jf. 6-4 gir heller ikke noe entydig svar på om løsning for overvann eventuelt skal være del av rammetillatelsen. Dermed risikerer man at tiltaket er ferdig prosjektert før overvannsløsning godkjennes.

13.2.2 Sikkerhet mot farer og ulemper, § 28-1

I plan- og bygningsloven § 28-1 stilles krav til byggegrunn. Kravet gjelder både eiendommen som skal bebygges og øvrige eiendommer. Kravet gjelder uten hensyn til om området er regulert til utbyggingsformål. Det gjelder også eiendommer og grunn som utsettes for fare eller ulempe som følge av tiltaket. Paragrafens første ledd lyder:

«Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.»

Sikkerhetsnivået er altså skjønsmessig angitt – som «tilstrekkelig sikkerhet». Hva som skal regnes som tilstrekkelig sikkert må i prinsippet vurderes konkret.

Enkelte farekilder er nærmere spesifisert i forskrift. Særlig gjelder dette naturfarer som flom og skred. Nivået for hva som skal regnes som tilstrekkelig sikkert, er presisert i byggteknisk for-

skrift kapittel 7. Forslag til endring av byggtেকnisk forskrift er behandlet i kapittel 9.

Regelen i § 28-1 gjelder primært nybygg samt tilbygg og påbygg og passer derfor ikke så godt til å håndtere problemer i eksisterende bebyggelse. Det eksisterer imidlertid flere hjemler som kan brukes for å håndtere problemer knyttet til overvann i forhold til slik bebyggelse, se nærmere redegjørelse i kapittel 14.

I forbindelse med dette er det verdt å presisere at selv om ikke kravene i § 28-1 gjelder for eksisterende bebyggelse direkte, vil påvirkning av slike områder være relevant når bestemmelsen skal anvendes på nye byggetiltak. Dersom avrenningen fra et byggetiltak påfører andre eiendommer utilfredsstillende farer eller ulemper, skal tiltaket i utgangspunktet nektes. Alternativt må det settes vilkår som gjør påvirkningen akseptabel.

13.2.3 Andre aktuelle regler

Flere andre paragrafer i lovens byggesaksdel kan være aktuelle i arbeid med å håndtere avrenning og overvann. Dette gjelder blant annet plan- og bygningsloven § 28-3, som gir mulighet for å tilate tiltak på nabogrunn. Loven gir her mulighet for at den som er utsatt for risiko som følge av nedbør og avrenning kan få tillatelse til å gjøre tiltak på nabogrunn for å forebygge skader og ulemper. Kostnadene, herunder vederlag til eier av nabotomt, må som utgangspunkt dekkes av den som søker om å få gjort tiltakene.

Regelen om tiltak på naboieendom kan være aktuell ved nybygg, men vil kanskje særlig være nyttig i bebygde områder hvor det er oppstått problemer i etterkant av utbygging. Nærmere detaljer for bruk av denne muligheten i forbindelse med overvann, er derfor redegjort for i kapittel 14 om eksisterende bebyggelse.

Utvalget har også vurdert om plan- og bygningsloven § 29-6 kan være aktuell for å gi pålegg om drift og vedlikehold av overvannsanlegg. Basert på tilgjengelige kilder mener utvalget at anlegg for håndtering av overvann faller inn under bestemmelsen. Utgangspunktet er dermed at slike anlegg skal drives og vedlikeholdes slik at tiltenkt funksjon oppnås og slik at det ikke er til ulempe form omgivelsene. Er et anlegg til ulempe for omgivelsene, kan kommunen pålegge eier tiltak. Så vidt utvalget har klart å bringe på det rene, er imidlertid denne hjemmelen ikke tatt i bruk for overvannsanlegg eller tiltak med avrenningsformål.

Etter vannressurslovens § 7 kan det gis pålegg om å bedre infiltrasjon av nedbør i grunnen. Regelen omtales i kapittel 14, og det vises til gjennomgangen der.

Plan- og bygningslovens § 28-6 stiller krav om sikring av basseng, brønn og dam og gjelder følgelig også tiltak som håndterer overvann, som for eksempel åpne overvannsanlegg for fordroyning eller sedimentering. Ved behov vil det også kunne stilles vilkår om sikring i plan eller byggetillatelse. Kommunen kan også pålegge sikring der den anser dette som nødvendig. Direktoratet for byggkvalitets veiledning til byggtেকnisk forskrift § 8-4 gir nærmere anbefalinger for sikring av dammer nær bebyggelse. Generelt antas det tilstrekkelig å anlegge grunne partier med dybde på høyst 20 cm der barn kan komme til, og ellers bruke rist eller gitter for dypere partier. Sikringsbehovet må imidlertid vurderes konkret: Det vil være store forskjeller, avhengig av om vannet er stillestående eller i bevegelse, hvordan breddene er utformet, hvordan tilgjengeligheten i området ellers er med videre.

13.2.4 Særlig om byggesaksbehandling av vei

Offentlige veier er som hovedregel unntatt kravet om søknad og tillatelse, jf. SAK10 § 43 første ledd bokstav a: «Offentlige veganlegg som anlegges etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i veglova så langt tiltaket er detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.» Grunnlaget for dette unntaket er at det i medhold av veglova er fastsatt egne prosedyrer og krav til utføringen, slik at disse ivaretar de samme hensyn som saksbehandling etter plan- og bygningsloven skal sikre.

Statens vegvesen har egne retningslinjer for slik planlegging etter plan- og bygningsloven (Håndbok R760 – styring av vegprosjekter, se kapittel 3.3 og utover) og utforming (N100-veg og gateutforming og N200-vegbygging).

Når det gjelder håndtering av nedbør, vil planlegging og prosjektering av vei blant annet måtte ta hensyn til mengde vann som passerer gjennom kulverter, stikkrenner, i grøfter og lignende. Dersom det er aktuelt å benytte veiens areal til å avlede overvann, må det stilles særlige krav til utforming og gjøres vurderinger knyttet til transportbehov.

Problemstillinger knyttet til vei drøftes særskilt i kapittel 17.

13.2.5 Byggteknisk forskrift

Regler for å ivareta teknisk funksjon, fuktsikring, drenering mv.

Det sentrale utgangspunkt er at plan- og bygningsloven stiller krav om at alle «tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø og energi, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas», jf. § 29-5. Dette er reflektert i formålsparagrafen for byggteknisk forskrift, som stadfester at forskriften skal «sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi.»

Forskriften angir flere regler som har relevans for avrenning og overvann hvor siktemålet først og fremst er å hindre at bebyggelsen påføres fukt- og vannskader. I TEK 10 § 13-14 er det bestemt følgende:

«Grunnvann, overflatevann, nedbør, bruksvann og luftfuktighet skal ikke trenge inn og gi fuktskader, mugg- og soppdannelse eller andre hygieniske problemer.»

Kravet knytter seg til utførelsen av selve tiltaket med løsninger og materialer mv. Regelen suppleres av et mer konkret utformet krav rettet mot inntrenging av overflatevann i TEK 10 § 13-16:

«Rundt bygningsdeler under terreng og under gulvkonstruksjoner på bakken skal det treffes nødvendige tiltak for å lede bort sigevann og hindre at fukt trenger inn i konstruksjonene.»

Også dette handler primært om prosjektering og utførelse. Forskriften har imidlertid også, bestemmelser om avledning. En slik bestemmelse er innført i TEK 10 § 15-10:

«Avløpsanlegg skal prosjekteres og utføres slik at avløpsvann bortledes i takt med tilført vannmengde, og slik at god hygiene og helse ivaretas. Bortledning av overvann og drensvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet.

Følgende skal minst være oppfylt:

- a) Anlegg skal ha tilstrekkelig tetthet mot lekkasje ved normal bruk. Avløpsledning skal være selvrensende og ha nødvendige punkter for inspeksjon og rengjøring.
- b) Byggverk skal sikres mot oversvømmelse som følge av høy vannstand eller overtrykk

i avløpsledning. Sjenerende lukt skal ikke forekomme.

- c) Overvann, herunder drensvann, skal i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres lokalt for å sikre vannbalansen i området og unngå overbelastning på avløpsanleggene».

Her er oppmerksomheten flyttet fra byggverket, til omkringliggende omgivelser. Det stilles krav om at overvann skal bortledes hurtig nok til at det ikke oppstår oversvømmelse. Samtidig forutsettes det at mest mulig overvann og drensvann skal håndteres lokalt. § 15-10 gir ingen spesifikasjoner om hva som er akseptabel effekt av anlegg og tiltak for avledning. Meningen kan uansett neppe være at anlegget skal fange opp og tåle enhver nedbørshendelse og i veiledningen til paragrafen er det derfor tatt inn en setning om at eiere av nedenforliggende bygning må påregne vannets naturlige løp over sin grunn:

«Tiltak som hindrer infiltrasjon i grunnen, for eksempel tette flater og tiltak som iverksettes for å ta hånd om overvannet på eiendommen, skal ikke påføre andre ulemper. Det gjelder både naboeiendommer og områder hvor allmennheten ferdes. Eierne av nedenforliggende eiendom må påregne vannets naturlige løp over sin grunn, eksempelvis fra en bekk som flommer over eller vannsig på bakken etter langvarig regn» (HO-2/2012).

En lignende regel (om vannets naturlige løp) fantes tidligere i vassdragsloven (lov 15. mars 1940 nr. 3) § 10.

At grunneiere må akseptere en viss avrenning fra høyereliggende terreng er for så vidt ganske åpenbart, men blir ofte et problem i praksis. Grensen mellom hva som er vannets naturlige løp, og hva som er summen av mange nye tilførsler av overvann, er komplisert. Det har eksempelvis stor betydning om ovenforliggende nabo hogger trær eller asfalterer gårdsplassen.

13.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

13.3.1 Alminnelig plikt til håndtering av overvann

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett, gir byggesaksforskriften §§ 5-4 jf. 6-4 ikke noe entydig svar på om løsning for håndtering av overvann eventuelt skal være del av rammetillat-

sen. Dermed risikerer man at tiltaket er ferdig prosjektert før overvannsløsning godkjennes. Dette er et lite gunstig tidspunkt for kommunen eller andre å fremsette krav om endringer.

Utvalget har vurdert å knytte godkjenningen til rammetillatelsen, for eksempel ved at lovens § 27-2 første ledd utvides til også å gjelde grunn- og overvann samt drenering, med den konsekvens at siste ledd kan utgå. Utvalget foreslår imidlertid ikke endringer i denne bestemmelsen, da den anses tilfredsstillende sett i sammenheng med utvalgets øvrige anbefalinger. Hvis planen gir tydelige føringer for hvilke løsninger for disponering og avledning av overvann som kreves, vil § 27-2 i praksis være en henvisning til disse.

Derimot foreslår utvalget at det presiseres tydeligere i byggesaksforskriften at løsning for håndtering av overvann skal vurderes og avklares før rammetillatelse gis. I tråd med øvrige endringer i loven vil dette bidra til å synliggjøre vannforvaltning som et betydelig formål med arealplanlegging. Kommuners erfaring har vært usikkerhet knyttet til om konkret løsning for overvann skal være del av søknad om rammetillatelse. Utvalget mener svaret er ja, også etter gjeldende rett, men foreslår likevel endring av byggesaksforskriften § 6-4 bokstav g) slik at denne lyder «sikkerhet for godkjent veg-, vann- og avløpsløsning, herunder håndtering av overvann».

13.3.2 Sikring av overvannsanlegg

Som nevnt gjelder reglene om sikring av basseng, brønn og dam også for anlegg som håndterer over-

vann. Lovens § 28-6 første ledd gir kommunen mulighet til å pålegge gjenfylling (eller annen sikring) av dam eller brønn som antas å medføre særlig fare for barn. Imidlertid kan det gjenfylling ikke pålegges når dam eller brønn er påkrevet av hensyn til vannforsyningen. Utvalget foreslår å utvide dette unntaket, slik at også behov forbundet med håndtering av overvann vil være et moment som hindrer pålegg om gjenfylling. Dette innebærer å legge til formuleringen «eller overvannshåndtering» i slutten av § 28-6 første ledd tredje punktum.

13.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag går ut på å ivareta hensyn til overvann i byggesaksbehandlingen. Endringene som utvalget foreslår tydeliggjør at overvannshåndteringen må være på plass før rammetillatelse kan gis. Økt innsats i tidlig fase i byggesaksbehandlingen har til hensikt å redusere behovet for innsats i senere faser og sikre at muligheten for å etablere kostnadseffektive tilpasninger ivaretas. Det vil imidlertid medføre noe kostnader for byggherre i forbindelse med byggesaksbehandlingen. Det antas at dette ikke vil medføre vesentlige administrative kostnader for kommunene utover kostnadene med å kartlegge, modellere og analysere avrenning, og definere kravene til overvannshåndtering, jf. kapittel 7.7.

Kapittel 14

Overvannstiltak i eksisterende bebyggelse og anlegg

14.1 Innledning

I byer og tettsteder med konkurrerende arealbruk, består store deler av arealene av tette flater som hindrer vannet i å infiltrere i grunnen. Det er derfor vanlig å lede overvannet til ledninger og transportere det under bakken til en resipient eller et avløpsrenseanlegg. Avrenningsmengdene som oppstår som følge av fortetting og nedbør kan imidlertid overstige ledningsnettets kapasitet til å samle opp og transportere overvann.

Fortetting og klimaendringer gjør at overvannsmengdene øker og i flere tilfeller blir større enn opprinnelig forutsatt. Når tiltakene ikke er planlagt og dimensjonert for å håndtere de økende overvannsmengdene, øker skadene i antall og omfang. Bebygde områder oppfyller ofte ikke de krav man i dag ville ha stilt til håndtering av overvann. Ledningsnettets ble bygd i en annen tid med andre krav til kapasitet. Av praktiske og økonomiske grunner er det ikke hensiktsmessig å oppdimensjonere ledningsnettets slik at det alene skal kunne håndtere avrenning som følge av ekstrem nedbør. Det er derfor behov for virkemidler for å kunne stille krav til håndtering av overvannet i eksisterende bebyggelse på annen måte.

14.2 Redegjørelse for gjeldende rett

14.2.1 Planers virkning for eksisterende bebyggelse

Plan- og bygningsloven er primært rettet mot nye byggetiltak, og er dermed i mindre grad egnet for å endre på forholdene i allerede utbygde områder. Likevel er det et naturlig og nødvendig forhold mellom eksisterende og ny bebyggelse på mange områder, også når det kommer til nedbør og overvann: Nye byggetiltak vil kunne påvirke eksisterende bygninger, anlegg, infrastruktur (som avløpssystemer) og vassdrag. Likeledes vil bestående elementer og avrenningsforhold være en viktig faktor for nye planer og tiltak.

Kommunen står i utgangspunktet fritt til å omregulere arealer etter ønske og behov. Siden planprosesser er omfattende og tidkrevende, er det imidlertid neppe noe kommunene vil gjøre uten klare grunner og behov. Slike grunner vil ofte være relatert til nye byggeprosjekter.

I utgangspunktet gjelder en plan bare frem til en ny plan vedtas. Om forholdet mellom ny arealdel og eksisterende reguleringsplaner, heter det i departementets veileder til § 1-5 (Miljøverndepartementet, 2012, s. 127):

«Ny arealdel av kommuneplanen gjelder normalt foran eldre overordnede planer, eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan (etter tidligere lov), jf. § 1-5. Arealdelen gjelder ikke i den utstrekning den strider mot reguleringsplan som senere blir gjort gjeldende. Eldre statlige planbestemmelser, rikspolitiske bestemmelser (etter tidligere lov), reguleringsplaner og bebyggelsesplaner (etter tidligere lov) supplerer og utfyller kommuneplanens arealdel der det ikke er motstrid mellom disse.»

Dermed vil som hovedregel felles planbestemmelser o.l. i kommuneplan også gjelde for eksisterende byggeområder selv om de bare er omfattet av en eldre reguleringsplan. Bestemmelsene vil gjelde alle tiltak, i prinsippet også tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, se nedenfor.

14.2.2 Krav til overvannshåndtering ved nye tiltak i eksisterende bebyggelse og anlegg

Endringer av eksisterende bebyggelse, plan- og bygningsloven § 31-2 første ledd

Det kan normalt ikke stilles krav til overvannshåndtering ved utføring av tiltak på eksisterende byggverk selv om plan- og bygningsloven § 31-2 fastslår at bygningslovgivningen også gjelder slike tiltak. Det har sammenheng med at bestem-

melsen har begrenset rekkevidde og bare omfatter endringsarbeidene som sådan og bare så langt disse er søknadspliktige, se nedenfor.

Bestemmelsen i plan og bygningsloven § 31-2 første ledd har slikt innhold:

«Tiltak på eksisterende byggverk skal prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. På byggverk som er, eller brukes, i strid med senere vedtatt plan, kan hovedombygging, tilbygging, påbygging, underbygging, bruksendring eller vesentlig utvidelse eller endring av tidligere drift bare tilates når det er i samsvar med planen.»

Bestemmelsen stiller krav om at alle nye tiltak i eksisterende bebyggelse må gjennomføres i samsvar med gjeldende krav i lov, forskrifter og bestemmelser i arealplaner etter loven. Bestemmelsen representerer et praktisk viktig unntak fra lovens utgangspunkt om at eksisterende bygg ikke trenger å tilpasse seg nye regler.

Plan og bygningsloven § 1-6 definerer hva som skal regnes som tiltak:

«Med tiltak etter loven menes oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.»

Som utgangspunkt er det bare det som er søknadspliktig i loven som omfattes av definisjonen. Dermed er det bare tiltak av en viss størrelse som rammes, eksempelvis tiltak som innebærer at bygningen blir fornyet i vesentlig grad, eller tilbygget, påbygget eller underbygget (Pedersen mfl., del 2, 2010, s. 536). Derimot faller vanlig vedlikehold utenfor.

De materielle krav til tiltak som faller inn under loven fremgår av lovens bygningsdel og de byggtekniske forskriftene til loven (TEK 10). Kravene gjelder utelukkende endringene. Det kan følgelig ikke stilles krav til de deler av bygningsmassen som ikke omfattes av tiltakene. Det vises til Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 348. Av den grunn vil det for eksempel ikke være relevant å vurdere kravene i TEK 10 om at terreng rundt byggverk har tilstrekkelig fall for å unngå vanninntrengning når det foretas en søknadspliktig fasadeendring. Først når tiltaket er så omfattende at det kan reg-

nes som hovedombygging, kan krav gjøres gjeldende for hele byggverket.

Det er tiltakshaver (enten det er grunneier, forslagsstiller eller utbygger) som har ansvaret for at de gjeldende materielle reglene i plan- og bygningslovgivningen overholdes.

Ser man bort fra de søknadspliktige hovedombyggingene – hvor de materielle reglene i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter gjelder i sin helhet – må man anta at § 31-2 ikke har nevneverdig betydning for håndtering av overvann. De aller fleste tiltak på eksisterende bygg gjelder bebyggelsen som sådan og er begrenset til denne, slik at de krav som gjelder infiltrasjon og avledning i lovgivningen er uten relevans.

Særregel i plan- og bygningsloven § 3-12 annet ledd om pålegg på andre deler av bygget

Kommunen har etter plan- og bygningsloven § 31-2 annet ledd en viss adgang til å stille krav til andre deler av byggverket enn tiltaket gjelder. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Kommunen kan sette som vilkår for å tillate tiltak etter § 20-2 at også andre deler av byggverket enn det tiltaket gjelder settes i forsvarlig stand i samsvar med relevante tekniske krav. Dette kan gjøres når kommunen finner at byggverket er i så dårlig stand at det av hensyn til helse, miljø eller sikkerhet ellers ikke vil være tilrådelig å gjennomføre det omsøkte tiltaket.»

Bestemmelsen kan vanskelig tenkes brukt for å stille krav til overhåndshåndtering, siden det er et krav at det av hensyn til helse, miljø og sikkerhet ellers ikke vil være tilrådelig å gjennomføre endringsarbeidene. Forarbeidene nevner rømningsveier og bærekonstruksjoner som eksempler på relevante tilfeller. Pedersen mfl. (2011 s. 537) presiserer at bestemmelsen ikke kan brukes som et generelt grunnlag for å kreve oppgradering av eksisterende byggverk. Se også kapittel 14.2.3 nedenfor.

14.2.3 Øvrige krav til overvannstiltak etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens regler er primært rettet mot nye tiltak, mens eksisterende virksomhet faller utenfor. Imidlertid inneholder plan- og bygningsloven (med tilhørende forskrifter) enkelte bestemmelser som gjelder eksisterende bebyggelse uavhengig av om det skal gjøres endringsar-

beider. Noen av disse bestemmelsene gir kommunene anledning til å gi pålegg om håndtering av overvann.

Nedenfor følger en redegjørelse for bestemmelsene i plan- og bygningsloven som kan anvendes til å kreve slike overvannstiltak.

Særlig om krav til vedlikehold av avløpsanlegg og/eller drenering, jf. plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd

Etter hvert som tiden går vil ikke bare eksisterende bygningsmasse ha behov for utskifting og vedlikehold. Behovet vil være like stort for tilhørende tekniske anlegg, som drenering, avløpsledninger o.l. Dreier det seg om utskifting eller reparasjon av tekniske installasjoner, vil tiltaket være søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1, og tiltaket må derfor oppfylle de krav som følger av loven.

For vedlikehold av drenering gjelder særlige krav om at vannet skal avledes fra dreneringsgrøfta, slik at det ikke blir stående og trykke på grunnmur med risiko for skade. Krav om slik avledning følger av plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd, hvor det heter:

«Før oppføring av bygning blir satt i gang, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk.»

Formålet med bestemmelsen er å hindre at vann trenger inn i bygningen. Det er ikke noe krav om at drens vannet skal knyttes til offentlig ledning. Kommunen kan i stedet kreve at vannet i størst mulig grad infiltreres og håndteres lokalt.

I Norsk Vann rapport R200 om Håndtering av overvann fra urbane veier, oppsummeres regelverket slik (2014, s. 19):

«Kommunen kan etter plan- og bygningsloven pålegge grunneiere som allerede er tilkoblet den kommunale avløpsledningen å avlede grunn- og overvannet når de vedlikeholder dreneringen for et eksisterende byggverk. Utover dette gir ikke plan- og bygningsloven kommunen adgang til å bestemme hvordan en grunneier/vegeier skal håndtere overvannet. Kommunen kan imidlertid etter vannressursloven pålegge grunneier tiltak som vil gi bedre infiltrasjon, hvis det kan gjennomføres uten urimelige kostnader.»

Det er vannressursloven § 7 som gir kommunen anledning til å gi slike pålegg. Bestemmelsen omtales nærmere nedenfor.

Krav om sikring og istandsetting av byggverk og installasjoner, jf. plan- og bygningsloven § 31-3

Økte nedbørmengder med mer overvann og infiltrasjon i grunnen vil undertiden skape problemer for egen eller andres bebyggelse gjennom vannsig, ras eller utgliding. Derfor bestemmer plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd at avledning av grunn- og overvann skal være sikret før man tillater oppføring av ny bebyggelse på tomten.

Plikten til avledning av grunn- og overvann gjelder ikke bare på oppførings- og vedlikeholdstidspunktet. Plikten i § 27-2 femte ledd suppleres av § 31-3, som også stiller krav om at byggverk og installasjoner som omfattes av loven holdes vedlike slik at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, vannledninger eller miljø. Det er redegjort nærmere for hva som menes med installasjoner i punktet nedenfor. Bestemmelsen kan benyttes til å stille krav om utbedring av lekkasjer fra vann- og avløpsledninger, jf. Jakobsen (2010 s. 336). Gitt at vilkåret om skade eller ulempe er oppfylt, kan bestemmelsen også brukes for dreneringer og andre anlegg for håndtering av overvann.

Hjemmelen dekker bare krav om sikring og istandsetting for å avverge fare eller ulempe. Den gir således ikke noe alminnelig krav om oppgradering eller vedlikehold. Bestemmelsen gir heller ikke anledning til å gi pålegg om nye tiltak.

Bestemmelsen i § 31-3 har en parallell i de kommunale abonnementsvilkårene, se KS' Standardvilkår, administrativ del, punkt 3.7, hvor det er bestemt følgende:

«Kommunen kan gi pålegg om reparasjon, utbedring og omlegging av sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg som ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative og tekniske bestemmelser ...»

Forutsetningen for å kunne gi pålegg til private etter standardvilkårene er at forholdet kan ha betydning for drift og vedlikehold av det offentlige anlegget. Hvor forholdet også faller innunder plan- og bygningsloven § 31-3, bør imidlertid hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven § 31-3 benyttes, siden sanksjonsmulighetene er større etter plan- og bygningsloven, se Jakobsen 2010 s. 337.

En alternativ hjemmel for å kunne kreve utbedring eller omlegging av privat avløpsledning (stikkledning) finnes i forurensningsloven § 22 annet ledd, se kapittel 14.2.5 og 14.2.6.

Krav til tekniske installasjoner og anlegg, jf. plan- og bygningsloven § 29-6

Det er stilt ytterligere krav til tekniske installasjoner i plan og bygningsloven § 29-6 første til fjerde ledd. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Tekniske installasjoner og anlegg skal prosjekteres og utføres slik at de gir de ytelser som er forutsatt og tåler de indre og ytre belastninger som normalt forekommer. Kravene i § 29-3 første ledd gjelder tilsvarende.

Tekniske installasjoner og anlegg skal oppføres eller installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til forsvarlig helse, sikkerhet og miljø, herunder energiøkonomi, gitt i eller i medhold av loven blir oppfylt. Eieren av anlegget skal sørge for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell.

Dersom tekniske installasjoner og anlegg etter kommunens skjønn er til ulempe for omgivelsene, kan kommunen pålegge eieren å treffe nødvendige tiltak. Når særlige forhold gjør det rimelig, kan det bestemmes at utgiftene til slike tiltak helt eller delvis skal bæres av eier av annen eiendom som er årsak til at pålegget er gitt.

Denne paragrafen gjelder tilsvarende for tekniske installasjoner og anlegg i eksisterende byggverk.»

Bestemmelsen retter seg mot tekniske installasjoner og anlegg. I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) på s. 343 er uttrykket «tekniske installasjoner og anlegg» definert slik:

«Med installasjoner menes bygningstekniske installasjoner som er nødvendige for bygningens drift. Slike installasjoner og anlegg er en del av den tekniske utførelsen, men er likevel selvstendige deler av bygget.»

Bestemmelsen bygger på en tidligere regel om fyringsanlegg, piper mv., og i forarbeidene beskrives utviklingen slik (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 221):

«Gjeldende lov § 106 bygger på § 106 i bygningsloven av 1965. Ved lovrevisjon av 5. mai 1995 nr. 20 ble bestemmelsen gjenstand for

omfattende endringer. Overskriften ble endret fra «fyringsanlegg, piper og ventilasjonsanlegg» til «bygningstekniske installasjoner». Etter revisjonen fikk bestemmelsen et noe videre anvendelsesområde enn før, og omfatter i dag blant annet vann, avløp, ventilasjon, varme- og kjøleanlegg, heis og elektriske installasjoner. Samlebegrepet omfatter også de installasjonene det er særregler for i § 106a.»

Bestemmelsen i § 29-6 inneholder egentlig flere regler. Første ledd gjelder krav til prosjektering og utføring, og dreier seg først og fremst om nye tiltak. Annet ledd gjelder oppføring eller installering av tekniske installasjoner og anlegg, samt drift og vedlikehold av disse. Første del av bestemmelsen vil primært gjelde nye bygg og anlegg. Kravet om drift og vedlikehold i andre ledd gjelder eksisterende bebyggelse, og er langt på vei sammenfallende med de krav som kan stilles etter § 31-3.

Etter bestemmelsens tredje ledd kan kommunen pålegge eier av avløps- og dreneringsanlegg, herunder overvannsanlegg å treffe nødvendige tiltak dersom anlegget etter kommunens skjønn er til ulempe for omgivelsene. I forarbeidene til lovendringen 2005 (NOU 2005: 12 s. 344) fremgår følgende: «Det antas at kommunen ikke kan gi pålegg som går utover det som er nødvendig for å bringe tiltaket inn under tålegrensen i granelova.»

Hva som vil være «nødvendige tiltak» vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Imidlertid må slike krav gå ut på å avbøte ulemper som følge av installasjonen eller anlegget, og omfanget av det som pålegges tiltakshaveren må holdes innenfor rammene av den forvaltningsrettslige vilkårslærens krav til forholdsmessighet (Reusch (2013), rettsdata.no, note 844 til plan- og bygningsloven).

Bestemmelsens tredje ledd siste punktum ledd gjelder finansiering. Utgangspunktet er at den som eier anlegget og blir pålagt nødvendige tiltak, også må betale for disse.

Likevel fastsetter loven at i særlige tilfeller kan kostnadene pålegges en annen enn eier av eiendom hvor anlegg eller installasjon befinner seg, nemlig eier av eiendom som er årsak til at pålegget blir gitt. Det er uklart i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å anvende bestemmelsen, men det antas at det i tilfelle må dreie seg om tiltak som også andre enn eieren vil ha nytte av.

Utvalget er ikke kjent med at § 29-6 tredje ledd har vært brukt med tanke på overvannsproblematikk. Det kan muligens tenkes at hjemmelen kan

være aktuell å bruke i tilfeller hvor det ligger en særlig sårbar eiendom nedstrøms, og denne fordrer tiltak for å hindre avrenning. Alternativt kan det tenkes at hjemmelen kan være aktuell der det ligger en eiendom med særlig mye avrenning oppstrøms, og at det ikke er mulig å gjøre tiltak på denne (slik at nedstrøms eiendom må oppgradere anlegg for håndtering av overvann).

Krav til avledning av overvann og drensvann

Det følger av TEK 10 § 15-10 første ledd at avledning av overvann og drensvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet. For å sikre dette, krever bestemmelsens annet ledd bokstav c at overvannet fortrinnsvis skal infiltreres i grunnen eller på annen måte håndteres lokalt. Kravet bygger på hensynet til både vannbalansen i området (jf. vannressursloven § 7) og belastningen på avløpsanleggene (jf. forurensningsloven § 22). I følge veiledningen til bestemmelsen (DiBK, Veiledning om tekniske krav til byggverk, 2011) skal ikke tiltak som hindrer infiltrasjonen i grunnen, for eksempel tette flater og tiltak som iverksettes for å disponere overvannet på eiendommen, påføre andre ulemper. Eier av nedenforliggende eiendommer må imidlertid påregne vannets naturlige løp over sin grunn, eksempelvis fra en bekk som flommer over eller vannsig på bakken etter langvarig nedbør.

Dersom kommunen har vedtatt standard abonnementsvilkår for vann og avløp overfor sine abonnenter, følger det også av standardvilkårene – tekniske bestemmelser punkt 3.1.2, at avledning av overvann og drensvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet.

Dersom avledning av overvann skjer i strid med bestemmelsene i TEK 10, kan kommunen (plan- og bygningsmyndigheten) pålegge retting eller andre sanksjoner, se reglene om tilsyn og håndheving nedenfor.

Adgang til å iverksette forebyggende tiltak på nabogrunn

Dersom overvann eller dreneringsvann føres mot nabo eiendom, vil vannet kunne skape problemer for andre. Vannet kan for eksempel føre til vannskader på byggverk m.m. Det kan derfor være behov for å iverksette forebyggende sikkerhetstiltak på nabo eiendom for å beskytte egen eiendom.

Plan- og bygningsloven § 28-3 regulerer adgangen til å iverksette slike forebyggende sikkerhetstiltak på nabogrunn.

Etter § 28-3 første ledd kan kommunen gi tillatelse om tiltak på nabogrunn for å beskytte sin egen eiendom mot fare for skade (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 340). Tillatelse kan gis selv om ulempene ikke er så omfattende at de faller inn under nabolovens § 2. Reelt er det ellers tale om en form for ekspropriasjon. Bestemmelsen lyder som følger:

«Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen.»

Etter sin ordlyd gjelder bestemmelsen bare tilfeller der byggverk kan bli utsatt for skade. Forarbeidene legger imidlertid til grunn at «bestemmelsen gjelder generelt for ubebyggt areal, og ikke kun i forbindelse med byggetiltak på den berørte eiendommen» (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 215). Bestemmelsen må derfor også kunne anvendes for å beskytte ubebyggt areal mot skade dersom det er tale om tomt for bebyggelse. Om dette, se også Marianne Reusch, rettsdata.no, note 772 til plan- og bygningsloven.

Det er kun «nødvendige tiltak» på nabo eiendom som kommunen kan tillate. Hva som vil være nødvendige tiltak vil måtte vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I den grad det er nødvendig å bruke nabogrunn for utføringen av tiltaksarbeidene, kan kommunen også tillate dette jf. § 28-3 annet ledd. Kommunen må her vurdere om det finnes alternativer måter å utføre arbeidene på før slik tillatelse gis, og om eventuelle alternativer medfører vesentlig økte kostnader.

Ansvar for og kostnadene ved tiltaket ligger i utgangspunktet på den berørte eiendom, men nabo eiendommen må finne seg i at nødvendige forebyggende tiltak blir foretatt, jf. § 28-3 annet ledd (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 340). Eventuell erstatning til naboen som må tåle inngrep på sin eiendom fastsettes ved skjønn.

Hvis tiltaket er nødvendig som følge av at naboen har forsømt sin plikt til å lede bort vannet eller å forebygge ras eller utglidning, kan han selv bli pliktig å betale kostnadene til utbedring og samtidig dekke eierens økonomiske tap som følge av skader og ulemper som har oppstått som følge av dette, jf. § 28-3 fjerde ledd (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 339). Dette kan for eksempel være tilfellet hvor en nabo har ledet overvann over på naboens eiendom.

Bestemmelsen er begrenset til å gjelde nødvendige tiltak under selve utøvelsen av bygge- og anleggsarbeider (rettsdata.no). For å etablere en permanent bruksrett over naboeiendommen må dette gjøres ved å inngå en privatrettslig servitut-tavtale eller ved ekspropriasjon. Alternativt må man kunne fremme krav om permanente endringer etter naboloven § 15.

Ut fra det utvalget har klart å avdekke er bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 28-3 lite brukt, i hvert fall med sikte på å forebygge skader forårsaket av overvann og drensvann.

Håndhevelse av krav til overvannstiltak i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter

Det er kommunen som fører tilsyn med at tiltak etter plan- og bygningsloven gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelsene i bygningslovgivningen, jf. plan og bygningsloven § 25-1 om tilsynsplikt. Det føres i dag tilsyn i ca. 10 prosent av byggesakene (Miljøkommune.no, 4. september 2015). Plan- og bygningsmyndighetene kan med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-7 også føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer «for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø.» Men skal det foretas undersøkelser ut over de rene observasjoner, må det være grunn til å anta at det foreligger ulovlige forhold, eller være aktuelt med pålegg etter §§ 31-3 og 31-4. Om dette, se Pedersen mfl., 2011 s. 600.

Avdekkes det gjennom tilsyn eller på annen måte ulovlige forhold, har kommunen plikt til å forfølge forholdet, med mindre det dreier seg om forhold av «mindre betydning», se plan- og bygningslovens § 32-1. Kommunen vil i så fall gi den ansvarlige pålegg om å rette det ulovlige og eventuelt følge opp med sanksjonsmuligheter som tvangsmulkt, overtredelsesgebyr, forelegg og tvangfullbyrdelse. Plan- og bygningsloven kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging har nærmere bestemmelser om dette.

14.2.4 Krav om tilknytning til eksisterende avløpsanlegg

Både plan- og bygningsloven og forurensningslovgivningen gir kommunene hjemmel til å kreve at ny og eksisterende bebyggelse knyttes til avløpsledninger og avløpsanlegg på nærliggende areal. Med avløpsledning menes ledning for både sanitært og industrielt avløpsvann (spillvann) og overvann.

Plan- og bygningslovens regler om slik tilknytning fremgår av lovens § 27-2. Det er bestemmelsen annet til fjerde ledd som her er av interesse. § 27-2 lyder slik:

«Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret i samsvar med forurensningsloven. Rettighet til å føre avløpsledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til avløpsledning når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk.»

Også forurensningsloven § 23 har bestemmelser om tilknytning til eksisterende avløpsanlegg. Bestemmelsens første og annet ledd lyder som følger:

«Forurensningsmyndigheten kan bestemme at avløpsvann kan ledes inn i en annens avløpsanlegg.

Om plikt til tilknytning til eksisterende avløpsledning gjelder reglene i plan- og bygningsloven. Vedtak etter plan- og bygningsloven kan likevel treffes av forurensningsmyndigheten.»

Plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd og forurensningslovens § 23 annet ledd gir altså vedkommende myndighet adgang til å kreve tilkobling til offentlig ledningsnett, mens forurensningsloven § 23 første ledd og plan- og bygningslovens § 27-2 tredje ledd gir anledning å kreve tilkobling til private anlegg.

Bestemmelsene suppleres av forurensningslovens § 23 tredje ledd og plan- og bygningslovens § 27-3. Disse bestemmelsene er rettet mot anleggseieren, som i tilfelle må tåle at andre kobler seg til, selv om de motsetter seg dette. Dermed slipper man å gå veien om ekspropriasjon

med mindre man også må erverve rett til å gå med ledningen over fremmed grunn frem til tilknytningspunktet.

Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 27-3 er basert på forurensningsloven § 23 tredje ledd, men er utvidet til også å omfatte vannanlegg (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 337). Bestemmelsen lyder som følger:

«Plan- og bygningsmyndigheten kan tillate tilknytning til private vann- og avløpsanlegg. Eieren av anlegget kan i så fall kreve at den som blir tilknyttet anlegget foretar eller betaler de utvidelser og forandringer av anlegg som tilknytningen gjør nødvendig, eller at det blir stilt sikkerhet for dette. Eieren kan i tillegg kreve refusjon for de opprinnelige anleggsutgiftene og senere oppgraderinger. Kostnadene og refusjonen fastsettes ved skjønn. Utgiftene til skjønnet bæres av den som blir tilknyttet anlegget.»

Hvor tillatelse blir gitt, er det en forutsetning at det anlegg som kobles til er tilpasset det eksisterende med hensyn til avløpssystem og størrelse.

Den tillatelse som gis vil være enkeltvedtak og både den som ønsker tilknytning og eieren må regnes som parter i saken med rett til å påklage vedtaket (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 128).

Myndighet til å bestemme at avløpsvann kan ledes til en annens avløpsanlegg etter forurensningslovens § 23, følger den forurensningsmyndighet som ellers er delegert myndighet til å gi utslippstillatelser for disse anleggene, jf. forurensningsloven § 81. Etter plan- og bygningsloven ligger myndigheten til kommunen.

Dersom det gis tillatelse til tilknytning i medhold av forurensningsloven § 23 første ledd eller plan- og bygningsloven § 27-3, kan eieren av anlegget kreve at den som blir tilknyttet foretar eller betaler for nødvendige forandringer av anlegget, og eieren kan videre kreve refusjon for opprinnelige anleggsutgifter og oppgraderinger, jf. § 23 tredje ledd og § 27-3.

14.2.5 Adgang til å stille krav til omlegging eller utbedring av avløpsledninger

Adgang til å stille krav om separering av overvann

Etter forurensningsloven § 22 første ledd kan forurensningsmyndigheten stille nærmere krav til avløpsledninger. Avhengig av utslippenes art og forholdene på stedet kan det være grunn til å skille overvann fra sanitært avløpsvann og pro-

sessvann fra industrien ved egne ledninger og rensesystemer. Forurensningsmyndigheten kan etter bestemmelsens første ledd annet punktum derfor stille krav om at avløpsnettets skal bygges som separatsystem.

Bestemmelsen lyder slik:

«Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette nærmere krav til avløpsledning, herunder om den skal være lukket og vanntett. Forurensningsmyndigheten kan avgjøre om alt avløpsvann skal ledes i felles ledning eller om det skal kreves særskilte ledninger for ulike typer avløpsvann.»

Forskrifter etter denne bestemmelsen er ikke gitt.

Myndighet til å treffe vedtak etter § 22 er lagt til Fylkesmannen, se Klima- og miljødepartementets rundskriv T-3/2012. Miljødirektoratet har tilsvarende myndighet innenfor sitt saksområde.

Adgang til å kreve separering (omlegging) eller utbedring av private stikkledninger

Etter forurensningsloven § 22 annet ledd kan en huseier bli pålagt å legge om eller utbedre sine private stikkledninger. Det er kommunen som har myndighet til å gi slikt pålegg, se Miljøverndepartementets rundskriv T-5/98. Bestemmelsen i § 22 annet ledd lyder slik:

«Ved omlegging eller utbedring av avløpsledninger kan forurensningsmyndigheten kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar tilsvarende omlegging eller utbedring. Også ellers kan forurensningsmyndigheten kreve omlegging eller utbedring av stikkledning, når særlige grunner tilsier det.»

Bestemmelsens annet ledd første punktum gir kommunen hjemmel til å pålegge en huseier å separere (legge om) eller utbedre private stikkledninger i forbindelse med at det offentlige selv legger om eller utbedrer sine ledninger.

Med omlegging tenkes det først og fremst på de tilfeller der en kommune legger om ledningssystemet fra fellessystem til separatsystem, eller der det skjer en fullstendig utskiftning av ledningsnettets (Jacobsen, 2010 s. 236).

Bestemmelsens annet ledd annet punktum gir imidlertid også adgang til å kreve separering (omlegging) og utbedring av private stikkledninger selv om kommunen ikke foretar tilsvarende separering (omlegging) eller utbedring. Men i

slike tilfeller må det foreligge «særlige grunner». Det kan for eksempel være grunn til å kreve separering (omlegging) eller utbedring i tilfeller der de private ledningene er i dårligere forfatning enn de offentlige, at det er en konkret lekkasje som må utbedres, at de ikke ble separert da kommunene separerte sine, at det er feilkoblinger som må rettes opp eller hvor det er behov for større kapasitet på ledningen. I forarbeidene til loven nevnes eksempelvis krav om oppgradering fordi ledningene ikke er tette, se Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 127. Bestemmelsen og vilkåret om «særlige grunner» er for øvrig lite omtalt i forarbeidene.

Det er eieren av stikkledningen som eventuelt må gjennomføre og bekoste separeringen (omleggingen) eller utbedringen. Dersom pålegg om separering (omlegging) eller utbedring ikke etterkommes, kan kommunen selv utføre arbeidet og kreve utgiftene refundert av eier i etterkant, jf. forurensningsloven § 74 (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 127). Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen kan velge å delfinansiere tiltaket dersom kommunen mener det er hensiktsmessig, se Wang, 2015 s. 115. Men siden det er tale om arbeider på private ledninger, kan utgiftene til dette ikke dekkes inn gjennom gebyrer. Se for øvrig kapittel 18.2.1 om gebyr finansiering av overvannstiltak.

Dersom kommunen trenger informasjon om tilstanden på stikkledningen for å kunne vurdere om de skal pålegge tiltak eller ikke, kan kommunen (jf. rundskriv T-5/98) med hjemmel i forurensningsloven § 51 pålegge eieren å sørge for å fremskaffe nødvendig informasjon.

Dersom det dreier seg om forurensning fra stikkledning, kan også forurensningsloven § 7 om plikt til å unngå forurensning benyttes til å kreve tiltak. Forurensningsloven § 7 overlapper delvis lovens § 22.

En alternativ hjemmel for å kunne kreve utbedring eller omlegging av privat avløpsledning (stikkledninger) finnes i plan- og bygningsloven § 31-3, se kapittel 14.2.3.

14.2.6 Adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett

Overvann er omfattet av definisjonen av avløpsvann i forurensningsloven § 21. Her er avløpsvann definert som både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Bestemmelsene i forurensningsloven om avløpsanlegg gjelder følgelig alle typer anlegg for avløpsvann, uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke, og uavhengig av

om det ledes i fellessystemer eller i separate systemer (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126).

Forurensningsloven og forurensningsforskriften inneholder hjemler som gir både eier av avløpsanleggene og forurensningsmyndighetene adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett. I tillegg kan påslipp av overvann fra virksomheter i stor grad reguleres gjennom avtaler.

Påslipp av overvann fra virksomheter

Utslipp av kommunalt avløpsvann krever utslippstillatelse etter forurensningsloven, og er regulert gjennom forurensningsforskriften kapittel 13 (krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser) og kapittel 14 (krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser). I utslippstillatelsene kan forurensningsmyndigheten stille krav om separering av overvann og øvrig avløpsvann, herunder forby påslipp av overvann til ledningsnett, jf. forurensningsloven § 16. Myndighet etter de to kapitlene er lagt til henholdsvis kommunen og fylkesmannen

For å oppfylle utslippskravene, vil kommunene ha behov for å regulere påslipp av overvannet inn på eget nett. Det kan kommunene gjøre på flere måter. For det første kan det i kommunens abonnementsvilkår eller i særskilte påslippavtaler med virksomheter stilles krav om at det ved ny tilknytning ikke skal være anledning til å lede overvann til nettet, eller at det bare kan skje på visse vilkår.

Kommunen kan, som alternativ til avtale, regulere påslipp fra virksomheter, gjennom vedtak i medhold av forurensningsforskriften kapittel 15A. Det er forskriftens § 15A-4 som gir kommunen hjemmel til å regulere slike påslipp. Denne bestemmelsen er begrenset til virksomheter (blant annet avløpsvann fra handel, industri, transport, herunder veier). Den gjelder ikke avløpsvann fra husholdninger/boligbebyggelse. Bestemmelsens første og annet ledd har slik ordlyd:

«I tillegg til eventuelle krav fastsatt i utslippstillatelse av statlig forurensningsmyndighet kan kommunen i enkeltvedtak eller i forskrift ved påslipp av avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet fastsette krav om:

- a. Innhold i og mengde av avløpsvann eller i særlige tilfeller renseseffekt,
- b. Fettavskiller, sandfang eller silanordning for avløpsvann med tilhørende vilkår,
- c. Tilrettelegging for prøvetaking og mengdemåling av avløpsvann,

- d. Varsling av unormale påslipp av avløpsvann, og
- e. utslippskontroll og rapportering av fastsatte krav til avløpsvann og avløpsgebyrer.

Krav i medhold av første ledd kan kun fastsettes for å sikre at:

1. avløpsanlegget kan overholde utslippskrav,
2. avløpsanlegget og dertil hørende utstyr ikke skades,
3. driften av avløpsanlegget med tilhørende slambehandling ikke vanskeliggjøres,
4. avløpsslammet kan disponeres på en forsvarlig og miljømessig akseptabel måte, eller
5. helsen til personalet som arbeider med avløpsnett og renseanlegget beskyttes».

Dersom kommunen benytter bestemmelsen til å fatte vedtak, kan det etter bestemmelsen stilles ulike vilkår som er nødvendige for at kommunen skal kunne ivareta driften av sine avløpsanlegg, herunder krav om innhold i og mengde avløpsvann, krav om fettavskiller, sandfang eller silanordninger med tilhørende vilkår med mer.

Hvilke vilkår kommunen ønsker å stille til et påslipp er relativt fritt, så lenge kravene er fastsatt for å sikre ett eller flere av punktene 1 til 5 i § 15A-4.

Kommunen kan imidlertid ikke nekte et påslipp som den er pålagt av statlige myndigheter å motta, jf. forurensningsloven § 23 første ledd om plikt til tilknytning til offentlig avløpsnett. Vedtak etter kapittel 15A kan gis både til nye og eksisterende påslipp. Adgangen til å endre tidligere godkjent påslipp er imidlertid snever. Vilårene for å omgjøre slike vedtak framgår av forvaltningsloven § 35.

Se for øvrig kapittel 10.4 for nærmere redegjørelse for bestemmelsens anvendelse for sandfang.

Påslipp av overvann fra husholdninger/ boligbebyggelse

For ny boligbebyggelse gir plan- og bygningsloven og forurensningslovens regler om tilknytning til avløpsanlegg mulighet til å stille krav til påslipp av overvann til kommunalt nett. For eksisterende boligbebyggelse gir plan- og bygningsloven og forurensningsloven begrensede muligheter til å endre tidligere godkjent påslipp av overvann til kommunalt nett. Men forurensningsloven § 22 annet ledd gir visse muligheter til å begrense påslippet av overvann. Bestemmelsen er referert foran i kapittel 14.2.5.

Bestemmelsens annet ledd annet punktum har blitt tolket slik at den gir hjemmel til å kreve at

Boks 14.1 Eksempel på regler om påkobling til overvannsanlegg fra Finland

I Finlands *Lag om vattentjänster* (Lov nr. 119) av 22.august 2014 er kommunen gitt mulighet til å overføre ansvaret for overvannshåndteringen innenfor et avgrenset område til vanntjenesteverket (normalt kommunen), dersom dette er i overensstemmelse med samfunnsutviklingens behov (kapittel 3a, § 17a). Ved å ta over ansvaret for overvannet, forplikter vanntjenesteverket seg til å motta overvann fra eiendommer til vanntjenesteverkets overvannsanlegg (§ 17b). Vanntjenesteverket kan imidlertid nekte påkobling av overvann fra eiendommer, dersom overvannets kvalitet eller mengder vanskeliggjør eller reduserer anleggets evne til å håndtere vannet (§ 17b).

Grunneier kan søke kommunal miljøvernmyndighet om å få fritak fra tilkobling til overvannanlegg ut fra følgende begrunnelser (§ 17c):

1. Kostnadene tilknyttet overvannshåndteringen på eiendommen og/eller tilkobling til

overvannsanlegget blir urimelig store, eller hvis det ikke er behov for tilkobling.

2. Fritaket medfører ikke risiko mht. økonomi eller effektivitet for den overvannsforvaltning vanntjenesteverket er ansvarlig for.
3. Det er mulig å lede bort overvann effektivt fra eiendommen på andre måter.

Det gis et generelt forbud mot å lede overvannet til spillvannsledning (§ 17d). Hvis ikke overvannet kan ledes bort på annen måte vil en påkobling på spillvannsledning være mulig dersom:

1. Spillvannsledningen har blitt anlagt før 2015 og har kapasitet til også å motta overvannet.
2. Det eksisterer ikke overvannsanlegg i området som eiendommen kan knytte seg til.
3. Vanntjenesteverket er i stand til å håndtere overvannet i spillvannsledningen på en økonomisk og effektiv måte.

taknedløp kobles fra det offentlige avløpsnett. Et slikt krav vil typisk kunne være nødvendig i områder hvor det er høy andel tette flater og ledningene ikke klarer å ta unna store nedbørmengder. Det vil i tilfellet være en forutsetning at arealet som skal motta takvannet er egnet for infiltrasjon, at pålegget er begrunnet i at kommunens hovedledningsnett eller renskapasitet står i fare for å bli overbelastet og at det er behov for å treffe tiltak for å rydde opp i dette (Wang, 2015 s. 115). Kostnaden for huseier bør heller ikke bli urimelig høy.

Det er kommunen som har myndighet til å gi slikt pålegg, se Miljøverndepartementets rundskriv T-5/98.

14.2.7 Adgang til å kreve tiltak for å bedre infiltrasjon av overvann i grunnen

Vannressursloven § 7 lovfester prinsippet om at nedbør bør få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Ingen må hindre vannets løp i vassdrag uten hjemmel i denne lov.

Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.»

Formålet med bestemmelsen er å opprettholde det hydrologiske kretsløpet og på den måten forebygge flom og oversvømmelse (NOU 1994: 12 s. 409 og Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 327). Dermed tar bestemmelsen også sikte på å forhindre skader fra overvann.

I første ledd er det inntatt forbud mot å hindre vannets løp i vassdrag, dersom det ikke foreligger særskilt lovhjemmel. Inngrep i vassdrag, som for eksempel bekkelukking, vil kunne føre til skade i perioder med store nedbørmengder. Et slikt tiltak kan derfor være forbudt etter § 7 og kan være konsesjonspliktig etter § 8. Om dette, se kapittel 16.

I annet ledd første punktum stilles krav om at utbygging og annen grunnutnytting bør skje slik at nedbøren fortrinnsvis får avløp gjennom infiltrasjon i grunnen.

Før vannressursloven fantes ingen regel om infiltrasjon. Som begrunnelse for regelen pekte Vassdragslovutvalget på at de vanlige tekniske løsningene for avledning av overvann gjerne tok sikte på å lede overflatevannet hurtigst mulig til

sikkert avløp. Dette kunne medføre store støtbelastninger i ledningsnett og vassdrag, og forstyrrelser i den naturlige vannbalansen i området. Utvalget pekte videre på at overvannshåndtering ved lokal infiltrering kan bidra til reduserte flom- og forurensningsproblemer i vassdrag og reduserte kostnader innenfor avløpssektoren. Utvalget vurderte det derfor som viktig at prinsippet om lokal infiltrering av overvann kom til uttrykk i den nye vannressursloven (NOU 1994: 12 s. 316 og s. 409).

Bestemmelsen retter seg både mot tiltakshaverne og relevante myndigheter. Selv om ikke regelen inneholder noe absolutt påbud, forutsetter forarbeidene at den tas i betraktning blant annet ved utforming av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.

I annet ledd annet punktum gis vassdragsmyndigheten hjemmel til å pålegge tiltak som kan gi bedre infiltrasjon av nedbør i grunnen, såfremt det kan gjennomføres uten «urimelige kostnader».

Myndigheten til å gi pålegg etter § 7 annet ledd annet punktum er lagt til kommunen, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak truffet av kommunen med hjemmel i § 7, jf. vannressursloven § 64 annet ledd.

Av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 326–327) fremgår det at bruken av påleggshjemmelen er mest aktuelt i sammenheng med ny utbygging. Dermed kan det for eksempel stilles krav om infiltrasjon i grunnen i forbindelse med regulering, eller samtidig som det gis byggetillatelse. Det er heller ikke noe i veien for å kreve at man avstår fra å lage tette flater på et areal, jf. merknaden til § 7 i Ot.prp. nr. 39 (1998–99), eller at det stilles krav om at grøfter og parkeringsplasser utformes slik at de forsinkes avrenningen til vassdrag (Falkanger og Haagenen, 2002 s. 67 flg.).

Av samme lovforarbeider fremgår også at regelen kan benyttes mot eksisterende bebyggelse, men at vilkåret om at pålegget må kunne gjennomføres uten «urimelige kostnader» sjeldnere vil være oppfylt i slike tilfeller.

Hva som vil være urimelige kostnader må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det legges til grunn at man ved rimelighetsvurderingen særlig må se hen til merkostnaden, både isolert sett og i forhold til de samlede utgifter ved tiltaket (NOU 1994: 12 s. 409 og Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 126–127). For tiltak i eksisterende bebyggelse innebærer dette at man i rimelighetsvurderingen må foreta avveininger av forbedringen av infiltrasjonen opp mot de kostnader pålegget fører med seg

(Brekken mfl., 2001, s. 48). Et spørsmål er hvilke kostnader som skal tas med denne i rimelighetsvurderingen. Verken loven eller forarbeidene gir nærmere føringer for dette. I følge Brekken mfl. (2001) må det imidlertid etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper også tas hensyn til de ulemper pålegget fører med seg, for eksempel i form av redusert utbygging, økte vedlikeholdsutgifter o.l.

Så vidt utvalget har klart å avdekke, er det liten bevissthet rundt hjemmelen til å gi pålegg i kommunene, og den brukes i liten eller begrenset grad. Det kan være flere årsaker til dette. Antakelig er årsaken at bestemmelsen har et noe snevert anvendelsesområde (begrenset til infiltrasjon), at det er uklart hvilke kostnader som skal tas med i rimelighetsvurderingen og at kostnadene ved tiltak i eksisterende bebyggelse raskt blir vurdert som urimelige. En annen årsak som kan forklare at hjemmelen er lite brukt, er at tiltak for å bedre infiltrasjon av nedbør i grunnen også kan føre vannet andre steder avhengig av grunnforholdene. Det kan tenkes at tiltaket ikke vil fungere etter sin hensikt avhengig av grunnforholdene på stedet og at man som følge av usikkerhet rundt dette må gjøre grunnundersøkelser i forkant før man eventuelt gir pålegg. Det vises i den forbindelse til at forvaltningen har et ansvar for sakens opplysning.

Plasseringen av bestemmelsen i vannressursloven

I forarbeidene til vannressursloven § 7 (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) kapittel 8.4.4.) ble det vurdert å plassere bestemmelsen i plan- og bygningsloven, siden den retter seg mot byggevirkosomhet. Man landet imidlertid på at bestemmelsen burde forankres i vannressursloven. Departementet forutsatte likevel at planmyndighetene tok regelen i betraktning ved utforming av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.

14.2.8 Adgang til å begrense avledning av overvann til vei

I henhold til veglova § 57 annet ledd punkt 3) er det forbudt å gjøre inngrep i offentlig vei, og å lede kloakkvann eller drensvann inn til eiendomsområdet for veien uten veimyndighetenes tillatelse. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at veien skal kunne driftes på en måte som samfunnet er tjent med og at veiens formål først og fremst er å sikre fremkommelighet på en trygg måte. Vann skader veien, og det er derfor naturlig at veimyndigheten, i henhold til § 57, kan hindre tilførsel av vann. Det skaper store utfordringer at

særlig drensvann føres inn i veien. Men i praksis finnes det ofte ikke gode alternativer.

«Eigedomsområdet til offentlig veg» i veglova § 57 er ikke sammenfallende med det privatrettslige eiendomsbegrepet. «Eigedomsområdet» omfatter både det arealet som utgjør veiens kjørebane, gang- eller sykkelbane, og i tillegg blant annet vegskuldre, banketter, grøfter og skråninger i tilknytning til veien.

Veien er for øvrig også vernet mot endringer i den naturlige avrenningen gjennom plan- og bygningslovens regler, se kapittel 14.2.2 og 14.2.3, og gjennom nabolovens regler, se kapittel 14.2.11.

Veglova § 32 første ledd stiller krav om tillatelse fra veimyndigheten for å kunne legge ledninger i veigrunnen. Om dette se kapittel 17.2.3 for nærmere redegjørelse.

Statens vegvesen har tidligere fastsatt standard vilkår for tillatelser etter §§ 32 og 57. Disse er i dag erstattet av forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig vei. Her fremgår (§ 16) at veimyndighetene kan kreve ledningene endret eller flyttet på ledningseiers bekostning, dersom dette er nødvendig av hensyn til veien. Av forskriftene (§ 17) fremgår også at ledningseier er ansvarlig for all skade som ledningen måtte påføre veien, samt at forholdet til tredjemann reguleres av alminnelige erstatningsrettslige regler.

Offentlige veier og gater i byer er oftest kommunale og det er derfor kommunene som er veimyndighet til disse. Kommunen kan som slik myndighet ta stilling til om man vil tillate drensvann eller overvann ledet inn til veien.

Dersom forbudet i veglova § 57 har blitt overtrådt og overtredelsen har medført skade, kan veimyndigheten gjennomføre tiltak for å utbedre skaden på den ansvarliges bekostning, jf. veglova § 58.

14.2.9 Adgang til å kreve vedlikehold av vannavløp – politivedtektene

Fortau, grøfter, kanaler og rennesteiner er eksempler på overvannstiltak som leder overvann langs overflaten. Slike tiltak må holdes frie for fremmede gjenstander, som steiner, løv og avfall, for å fungere.

Lov 4. august 1995 om politiet (politiloven) § 14 nr. 2 gir kommunen anledning til å fastsette politivedtekter med bestemmelser om blant annet plikt for hus- og grunneier til å holde det rent og ryddig på fortau eller tilsvarende område i umiddelbar tilknytning til eiendommen.

Justis og politidepartementet har utgitt en normalpolitivedtekt for kommunene. Den er tatt inn i rundskriv G-42/96.

I henhold til normalvedtekten § 15 første ledd, plikter eier av hus eller grunn mot offentlig sted å sørge for renhold av fortau og rennestein. Forutsetningen er imidlertid at plikten er sammenfallende med lokal sedvane, idet et slikt krav følger direkte av politilovens § 14 nr. 2. Siden vedtektene må stadfestes av departementet for å være gyldige, må kommunen derfor kunne dokumentere sedvanen overfor departementet. I det ligger at det må foreligge en fast praksis som i tillegg må være hevdvunnen, altså regelmessig ha pågått i en lengre periode og i alminnelighet blitt oppfattet som pliktmessig.

I henhold til normalvedtekten § 18 skal eier av hus eller grunn mot offentlig sted sørge for at vannløp i fortau, rennestein, grøft o.l. holdes åpne. Det kreves ikke sedvane for å ta med en slik bestemmelse i politivedtektene.

Politivedtektene håndheves av politiet jf. § 14 annet ledd, men kan også etter bestemmelsens tredje ledd håndheves av kommunen, eller personer utpekt av kommunen. Kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av vedtektene, eventuelt i samsvar med nærmere bestemmelser fastsatt i forskrift. Slike forskrifter er fastsatt 19. juni 2012 (forskrift 19. juni 2012 nr. 600 om kommunal håndheving av politivedtekter).

14.2.10 Adgang til å stille krav til håndtering av overvann i abonnementsvilkår

Det er vanlig at kommuner fastsetter standardiserte abonnementsvilkår for sine vann- og avløpstjenester, basert på Standard abonnementsvilkår for vann og avløp utgitt i revidert utgave av Kommuneforlaget på vegne av KS i 2008. Dagens standardvilkår bygger på tidligere versjoner, herunder Normalreglement som ble utviklet på 1990-tallet. Ulike vilkår for tilknytning og bruk har også vært i bruk lenge før dette. De standardiserte abonnementsvilkårene har to deler – en alminnelig del med administrative bestemmelser, og en teknisk del med konkrete tekniske krav.

En del bestemmelser i de standardiserte vilkårene er direkte eller indirekte hjemlet i lover og forskrifter. Det fremgår av de standardiserte vilkårene at teksten i hovedsak en gjengivelse og utdyping og konkretisering av bestemmelser i gjeldende regelverk med enkelte tilleggsvilkår, se innledningen i de alminnelige bestemmelsene. Det er likevel meningen at den enkelte kommunen skal vedta vilkårene med de tilpasninger som

måtte anses hensiktsmessige, innenfor gjeldende regelverk.

Når slike vilkår er vedtatt, vil som utgangspunkt de som knytter seg til offentlig avløpsanlegg være bundet av vilkårene på et privatrettslig grunnlag, se punkt 1.1 i de alminnelige bestemmelsene. Det fremgår av de samme vilkårenes punkt 1.2 at de gjelder både eksisterende og nye abonnenter. Vilrårene er – så langt de passer – også gjort gjeldende for påslipp til kommunale ledninger fra offentlige plasser, veger o.l. Dessuten gjelder vilrårene også eiendommer som er tilknyttet private anlegg, forutsatt at de private anleggene er tilknyttet det offentlige vann- og avløpsnett. Også ledninger og øvrige anlegg for overvann faller inn under definisjonen av offentlig vann- og avløpsanlegg. Se de alminnelige vilkår punkt 3.

Vilkårene fastlegger at ingen kan knytte seg til offentlige vann- og avløpsanlegg uten forutgående søknad og tillatelse. Om dette, se de administrative bestemmelsene punkt 2.1. Det stilles også krav om søknad og godkjenning dersom det senere gjøres endringer som medfører vesentlige endringer i vannforbruk eller utslippsmengder.

Kommunen kan som ledd i sin godkjenning stille vilkår og herunder også kreve påslippavtale, se abonnementsvilkårenes punkt 2.4.

Abonnementsvilkårene har egne bestemmelser om vilkår som kan stilles. Disse bestemmelsene er neppe uttømmende.

For overvann, følger det av punkt 3.12.1 at det kan stilles krav til blant annet innhold, mengde, sandfang, fordrøyningsbasseng med mer. Kravene ligner de som kan stilles for virksomheter etter forurensningsforskriften § 15A-4. Det kan også stilles krav om at private ledninger frem til det offentlige avløpsanlegget legges i separatsystem. I så fall slipper kommunen å utferdige krav om det samme etter forurensningslovens § 22 dersom kommunen senere separerer sitt anlegg.

Adgangen til å stille vilkår om mengden overvann som kan slippes på det offentlige nettet, eventuelt også krav om fordrøyningsbasseng, vil i praksis være et viktig virkemiddel for kommunene for å skaffe seg kontroll med bruken av ledningsnett der kapasiteten er begrenset eller senere vil kunne bli det ved ytterligere utbygging i samme område. Er det imidlertid først gitt tillatelse, inneholder ikke de administrative bestemmelsene noen direkte adgang for kommunen som anleggseier til senere å begrense påslippet av overvann. I slike tilfeller kan det være aktuelt for kommunen å ta forbehold om senere endringer. Tillatelse kan for øvrig endres innenfor avtale-

rettslige regler. Ellers er man henvist til å kreve omlegging etter forurensningsloven § 22, eller infiltrasjon etter vannressursloven § 7. Se kapittel 14.2.5, 14.2.6 og 14.2.8 for nærmere redegjørelse for disse bestemmelsene.

De tekniske bestemmelsene stiller krav i punkt 3.1. om at overvann og grunnvann må kunne bortledes slik at det ikke oppstår oversvømmelser eller andre ulemper ved dimensjonerende regn- og smeltevannsmengder i området.

I punkt 3.1.2 gjentas kravet i de alminnelige vilkårene om at takvann og overflatevann (overvann) ikke må tilføres kommunens ledninger uten samtykke, og at utgangspunktet er at vannet skal tas hånd om lokalt, fortrinnsvis gjennom infiltrasjon i grunnen, fordrøyning eller egen avledning til vassdrag.

Her finner man også beregningsregler for belastninger på overvannsledningene, hvor det tas hensyn til sannsynlig maksimal regnintensitet og nedslagsfeltenes areal og beskaffenhet. I kommentaren fremheves at det kan være store lokale variasjoner, og at det anbefales å dimensjonere for 20 års gjentakintervall.

Videre gjelder enkelte av de tekniske bestemmelsene utforming av anlegg, se punkt 3.2. I punkt 3.5 stilles det også krav til beskyttelse mot tilbakeslag fra hovedledninger og inntrengning fra høyvann. Blant annet stilles det krav om 90 cm overhøyde mellom offentlig ledningsnett og laveste sluk inne i huset.

Det fremgår av punkt 1.5 i de alminnelige vilkårene at abonnementsvilkårene håndheves av kommunen eller den kommunestyret gir delegert myndighet til, med mindre noe annet fremgår av vilkårene.

Se for øvrig redegjørelse for Standard abonnementsvilkår i kapittel 15.2.6.

14.2.11 Særlig om naboansvaret etter grannelova

Enhver må finne seg i og tåle naturlig avrenning fra naboeiendom. Men velger naboen å føre overvann eller dreneringsvann mot naboeiendom, har han som det klare utgangspunkt plikt til å påse at vannet ikke forårsaker skade eller ulemper for andre.

Det finnes flere sett lovregler som direkte eller indirekte kan gi en grunneier vern mot sjenerende aktiviteter på naboeiendommer, eller sett fra den andre siden, som begrenser naboens faktiske rådighet over egen eiendom. Viktigst er lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova).

Det er særlig bestemmelsene i lovens §§ 2 og 5 som er avgjørende for den enkeltes plikter og ansvar. Hovedregelen – den alminnelige tålegrensen i naboforhold – er inntatt i § 2. Her heter det:

«Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom. Inn under ulempe går òg at noko må reknast for farleg.

I avgjerda om noko er urimeleg eller uturvande, skal det leggjast vekt på kva som er teknisk og økonomisk mogeleg å gjera for å hindra eller avgrensa skaden eller ulempe. Det skal jamvel takast omsyn til naturmangfaldet på staden.

I avgjerda om noko er urimeleg, skal det vidare leggjast vekt på om det er venteleg etter tilhøva på staden og om det er verre enn det som plar fylgja av vanlege bruks- eller driftsmåtar på slike stader.

Jamvel om noko er venteleg eller vanleg etter tredje stykket, kan det reknast som urimeleg så langt som det fører til ei monaleg forverring av brukstilhøva som berre eller i særleg grad råkar ein avgrensa krins av personar.»

Med «*granneeigedom*» i § 2 menes ikke bare eiendommer som direkte grenser mot hverandre. Alle eiendommer som blir berørt av virksomheten/tiltaket på den aktuelle eiendommen omfattes av nabobegrepet, jf. Ot.prp. nr. 24 (1960–61) s. 23. Det gjelder også veier og gater – både slik at eier av vei er omfattet av de forpliktelsene og det ansvar som følger av bestemmelsen og også er beskyttet av det vern som bestemmelsen gir.

Forbudet i grannelova § 2 rammer tiltak, forhold eller virksomhet som er til skade eller ulempe på naboeiendom Ordlyden omfatter både positive handlinger, og unnlatelser. Bestemmelsen omfatter bare «*urimelige*» eller «*uturvande*» forhold. Uturvande retter seg mot situasjoner hvor et tiltak er utført i ren sjikanehensikt, hvor tiltaket ikke har noe fornuftig formål og endelig hvor selve tiltaket er fornuftig, men gjennomføringsmåten er «*uturvande*» Det urimelige er rettet mot det ventelige, idet det bare er de upåregnelige tiltakene som omfattes.

Bestemmelsen i § 2 suppleres av lovens § 5. Denne bestemmelsen retter seg mot den som setter i verk graving, bygging, sprenging eller lignende. Vedkommende har i tilfelle plikt til å sørge for betryggende sikringstiltak mot for eksempel utrasing, siging og lignende.

I henhold til grannelova § 2 jf. § 5 kan en grunneier/tiltakshaver altså ikke iverksette tiltak

for å beskytte seg mot overvann på egen eiendom dersom tiltaket forårsaker skade eller ulempe hos andre. Det mest praktiske eksempelet på en slik situasjon er at overvannet ledes fra egen eiendom til naboeiendommen og forårsaker skader og ulemper der.

Også det å unnlate å forhindre skade på naboeiendom som følge av forhold på egen eiendom kan rammes av forbudet i grannelova § 2. Har en grunneier satt opp et privat avløpsanlegg for overvann, kan det for eksempel tenkes at manglende vedlikehold og kapasitet på anlegget kan medføre overvannsskade på naboeiendom som omfattes av bestemmelsen.

Dersom en grunneier/tiltakshaver har brutt sine forpliktelser etter granneloven § 2 jf. § 5, kan naboen kreve forholdene rettet. Det følger av grannelova § 10 første ledd, som fastlegger at «Tilstand eller tilhøve som strider mot noko føresegn i §§ 2-5, har grannen krav på vert retta», med mindre unntakene i bokstav a til d kommer til anvendelse.

Retting innebærer i utgangspunktet at tiltakshaveren skal redusere ulempene ned til tålegrensen. Lovens § 10 annet ledd modifierer rettingsplikten noe:

«I tilfelle då rettinga kom til å valde så store utlegg eller tap elles at det klårt stod i mishøve til gagnet, kan det gjerast unntak frå rettings-skyldnaden når det ikkje er noko nemnande å leggja tiltakshavaren til last, på det vilkår at grannen får vederlag som ikkje må setjast mindre enn skaden eller ulempa.»

I Gulating lagmannsretts avgjørelse LG.2010.68964 ble overvann på et borettslags eiendom funnet å ha sin årsak i en vei på naboeiendommen. Naboen måtte tåle utbedring ved at borettslaget besørget stikkrenner gjennom veifundamentet. Et annet eksempel er Gulating lagmannsretts dom i LG.2000.1587 hvor retten fant at ulempene med vann fra ovenforliggende eiendom kunne tilbakeføres naboens utbygging, hvoretter naboen ble forpliktet til å foreta retting.

Dersom det har oppstått skade eller ulempe som følge av brudd på grannelova § 2, kan skadelidte nabo dessuten kreve erstatning etter lovens § 9. Se kapittel 19.2.4 for nærmere redegjørelse for grunneiers erstatningsansvar etter grannelova.

14.2.12 Kortfattet oppsummering av gjeldende rett

Som redegjørelsen ovenfor viser har man allerede i dag et vidt spekter av virkemidler som kan tas i bruk for å forhindre skade eller ulempe fra overvann. Virkemidlene er dels forebyggende og dels gjenopprettende.

Fra et overordnet samfunnsperspektiv er de viktigste reglene rettet mot overvannshåndteringen innenfor større områder som bidrar til å avlaste ledningsnett. Mulighetene til å kunne separere overvann fra sanitært og industrielt avløpsvann bidrar til avløpsanlegg kan fungere tilfredsstillende, også ved store nedbørshendelser. Samtidig vil slike tiltak medføre økt kapasitet i øvrig del av ledningsnett. Tilsvarende er det av betydning at anleggseier kan styre omfanget av påslipp til eksisterende anlegg ut fra anleggenes kapasitet, slik at man unngår overbelastning med tilbakeslag og forurensningsskade. Mulighetene til å pålegge infiltrasjon er et ytterligere viktig virkemiddel med sikte på å avlaste ledningsnett og for øvrig sørge for en bedre vannbalanse i området. Reglene gir også muligheter for kommunene som ledningseiere å kreve tømning av sandfang, slik at kapasiteten i ledningsnett opprettholdes og man unngår unødvendig forurensning.

Reglene av mer lokal art, sikrer forsvarlig drift og løpende vedlikehold av den private del av ledningsnett slik at de fungerer etter sin hensikt.

Både for den enkelte og for kommunen er det ikke bare viktig med regler som gir muligheter for å forebygge skader. Er man i en skadesituasjon, har man innenfor gjeldende regelverk også regler som gjør det mulig å kreve retting, slik at skader ikke skal oppstå på nytt. Og i den forbindelse er det i en viss utstrekning også adgang til å gjennomføre nødvendige tiltak på nabogrunn.

14.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalgets vurderinger og endringsforslag i dette kapitlet retter seg utelukkende mot eksisterende bebyggelse og er derfor en avgrenset del av det samlede virkemiddelapparatet som foreslås fra utvalgets side.

14.3.1 Behov for å planlegge for etablering av overvannsanlegg

Som det også fremgår av kapittel 11 til 13, har plan- og bygningsloven mange virkemidler for å

håndtere overvann i byer og tettbygd strøk både når det gjelder ny og endret bebyggelse. Når det gjelder eksisterende bebyggelse er virkemidlene mer begrenset. Men kommunene kan bruke samfunnsdelen til kommuneplanen til å legge investeringsrammer for å separere og/eller øke dimensjonen på avløpsledningene, som ledd i en overordnet kommunal plan for overvannshåndtering som også omfatter allerede bebygde områder. Med forventede store nedbørmengder over kort tid, kan man imidlertid ikke regne med at ledningsnett skal være i stand til å ta hånd om alt overvannet på en tilfredsstillende måte, selv om det investeres i et bedre ledningsnett. Kommunene bør derfor bruke arealdelen eller reguleringsplanene aktivt for å etablere alternativer og dermed redusere behovet for å separere og/eller øke kapasiteten i avløpsledningene.

Er ledningskapasiteten kritisk, enten det skyldes økt utbygging, mer tette flater eller mer nedbør, vil det derfor uansett være behov for å redusere påslipp av overvann til avløpsnett.

Siden store deler av de bebygde områdene i byene og tettstedene er fullt utbygde, er det begrenset hva man kan oppnå gjennom infiltrasjon, selv om infiltrasjon er et viktig virkemiddel for å avlaste ledningsnett. Det er derfor behov for ytterligere virkemidler for å ta hånd om den del av overvannet som eventuelt ikke kan ledes i rør. Særlig i de mest sentrale strøk, vil etablering av overvannsanlegg som kan fordrøye eller avlede overvannet til et fordrøyningsanlegg og/eller videre til en endelig resipient, være et viktig tiltak.

Kommunene bør derfor gis anledning til å gi eksisterende bebyggelse pålegg om frakopling av overvann mot å lede dette til fordrøyningsanlegg eller trygge flomveier. Slike tiltak vil være viktige både for å avlaste ledningsnett og for å forebygge skader som følge av ukontrollert avrenning. Riktig håndtert, vil etablering av åpne overvannsanlegg også være en ressurs som kan bidra til et bedre bymiljø.

Plan- og bygningsloven gir allerede i dag mulighet for å planlegge for etablering av overvannsanlegg gjennom arealdelen til kommuneplan og i reguleringsplaner. Som det fremgår av kapittel 11.7.2, mener utvalget at reglene om etablering av overvannsanlegg bør gjøres tydeligere. Utvalget foreslår derfor at det inntas et nytt underformål om vanddisponering (overvannshåndtering) i plan- og bygningslovens §§ 11-7 og 12-5, i tillegg til at flomvei kan angis som hensynssone med restriksjoner for arealbruk etter plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6.

Etableringen av overvannsanlegg forutsetter at det gis mulighet til å erverve grunn for etablering av anleggene og å sikre sammenhengende avrenning frem til anleggene og videre ut til resipient. Plan- og bygningsloven § 16-2 gir kommunene adgang til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan og kan derfor benyttes til å skaffe nødvendig grunn og rettigheter for etablering av slike anlegg. Med departementets samtykke kan det også foretas ekspropriasjon for slike anlegg som ikke er regulert, se plan- og bygningsloven § 16-4. Plan- og bygningslovens ekspropriasjonsregler er nærmere redegjort for og drøftet i kapittel 12.

Skal det være mulig å gjennomføre slike alternative ordninger til ledningsfremføring, må kommunene også ha mulighet til å få anleggene finansiert. Såfremt etableringen av overvannsanlegg er et nødvendig tiltak for å avlaste eller erstatte det kommunale avløpsnett, vil etableringskostnadene kunne dekkes gjennom avløpsgebyret uten at det er behov for lovendringer. Likeså vil drifts- og vedlikeholdskostnadene for offentlige overvannsanlegg kunne dekkes gjennom avløpsgebyret. Se nærmere redegjørelse i kapittel 18.1.5 om finansiering av overvannstiltak.

14.3.2 Adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett og kreve alternative tiltak

Økt tilførsel av overvann og drensvann påvirker kapasiteten på ledningsnett, fører til flere overløp og tilbakeslag, og øker belastningen på renseanleggene. Det er derfor ønskelig med virkemidler som gjør det mulig å regulere tilførselen.

Som redegjørelsen for gjeldende rett viser, dekker hjemlene i forurensningsloven § 16 jf. forurensningsforskriften kapittel 13 og 14 samt forurensningsforskriften § 15A-4 i stor grad behovet for regulering av nye påslipp fra virksomheter til avløpsnett. I tillegg kan kommunen regulere påslipp for ny boligbebyggelse med hjemmel i plan- og bygningsloven og forurensningslovens regler om tilknytning til avløpsanlegg. Når det gjelder nye virksomheter og ny boligbebyggelse er derfor regelverket tilstrekkelig. Lovgivningen gir imidlertid begrensede muligheter til å regulere påslipp av overvann fra eksisterende virksomhet og boligbebyggelse, idet vannressursloven § 7 bare gir anledning til å kreve frakobling dersom dette ikke fører til urimelige kostnader, og forurensningslovens § 22 annet ledd annet punktum bare gir adgang til å kreve omlegging av private stikkledninger der det foreligger særlige grunner.

For virksomheter med påslippstillatelse vil en endring av påslipp være avhengig av at det foreligger omgjøringssadgang.

Manglende mulighet til å forby eller stille krav til påslipp av overvann kan føre til at eier av anleggene, i hovedsak kommunene selv eller interkommunale foretak, ikke klarer å overholde kravene som er stilt til anleggene i utslippstillatelsene. Store overvannsmengder påfører også anleggene ekstra kostnader som kan oppleves som urimelige for de av abonnentene som selv tar hånd om sitt eget overvann gjennom behandling lokalt, men som likevel må være med å betale gjennom gebyrordningen. Manglende mulighet til å regulere påslipp av overvann kan dessuten medføre flere skader i form av ledningsbrudd eller tilbakeslag.

Utvalget mener kommunene, som mottaker av avløpsvannet, derfor bør ha mulighet for å gi pålegg om hel eller delvis frakobling av overvann for å avlaste ledningsnettene både for virksomheter og husholdninger/boligbebyggelse.

Frakobling av overvann fra ledningsnettene innebærer at vannet må ha en annen vei å gå. Ukontrollert avrenning utenom ledningsnettene vil kunne føre til skader på byggverk, ødelegge infrastruktur, endre grunnforholdene med fare for ras etc.

Etter utvalgets syn bør det derfor være en forutsetning for å kunne gi et pålegg om hel eller delvis frakobling, at det er mulig å håndtere overvannet på en annen tilfredsstillende måte.

Krav til håndtering av overvann ved frakobling

Det klare utgangspunktet er at den enkelte selv har et ansvar for å håndtere oppsamlet overvann på egen grunn, samt hindre at slikt vann medfører ulemper for omgivelsene. Samtidig må omgivelsene finne seg i og tåle naturlig avrenning. Det innebærer at den enkelte i utgangspunktet vil være ansvarlig for å utrede, etablere, drifte og vedlikeholde de overvannstiltak som er nødvendige. Avhengig av forholdene på og ved den enkelte eiendom, kan slike tiltak innebære å bedre infiltrasjonsforholdene i grunnen (for eksempel ved å fjerne tette flater), etablere fordrøyningstiltak (som for eksempel bassenger, regnbed eller grønne tak) eller å gjennomføre tiltak for å lede overvannet på en trygg måte til annet tilfredsstillende overvannssystem (for eksempel en nærliggende bekk, etablert flomvei eller grøntområde som er egnet for infiltrasjon eller fordrøyning av overvannet). Om overvannstiltak, se kapittel 7.2.3.

Ansvar for den enkelte har til å håndtere overvann på egen grunn gjelder både ny og eksisterende bebyggelse, men for eksisterende bebyg-

gelse med store arealer og med tette flater, kan det i praksis være vanskelig eller svært kostbart å oppfylle forpliktelsene. Utvalget mener imidlertid at eiers ansvar for håndtering av overvann på egen grunn bør være utgangspunktet, også der det gis pålegg om frakobling.

Hovedregelen bør være at overvann fra den enkelte eiendom håndteres gjennom infiltrasjon, slik det er bestemt i vannressursloven § 7. Kommunen bør derfor ha adgang til å gi pålegg om frakobling av overvann fra ledningsnettene, dersom eiendommen har muligheter til å ta hånd om overvannet gjennom infiltrasjon på egen grunn.

For arealer med tette flater kan et krav om infiltrasjon innebære at eier/grunneier må utrede mulighetene for tiltak for å gjøre infiltrasjon mulig, og på bakgrunn av dette etablere, drifte og vedlikeholde slike tiltak, for eksempel ved å erstatte tette flater med permeable flater. Dersom slik naturlig infiltrasjon på egen grunn ikke er mulig eller tilstrekkelig, og det eksisterer et nærliggende overvannssystem, vil avledning av overvannet til slikt system være et alternativ. Et slikt system kan for eksempel være nærliggende bekk, etablert flomvei eller et grøntområde som er egnet for infiltrasjon eller fordrøyning.

Overvann fra virksomhet, herunder veier, skiller seg fra annet overvann ved at det kan inneholde forurensning. For slikt vann vil det kunne være behov for å stille krav til rensning før det kan slippes ut til resipient. Se nærmere redegjørelse i kapittel 10 om forurenset overvann.

Forholdsmessighetsvurdering

Et krav om frakobling vil i enkelte tilfeller medføre store kostnader eller være særlig byrdefullt for den enkelte grunneier. Dette kan for eksempel være tilfellet der det vil være nødvendig å fjerne store arealer med tette flater for å bedre infiltrasjon, der det vil være nødvendig å gjøre inngrep på byggverk/endre bygningskonstruksjon for å gjøre infiltrasjon eller avledning mulig, der det må bygges store fordrøyningmagasiner under bakken, eller der annet tilfredsstillende overvannsanlegg som vannet kan ledes til er et stykke unna.

Selv om utgiftene for den enkelte kan være betydelige, kan overordnede samfunnsmessige hensyn likevel tilsi at tiltaket bør utføres. I dag er krav om frakobling betinget av at kravet ikke virker urimelig (vannressursloven § 7) eller betinger av at det foreligger «særlige grunner» (forurensningslovens § 22 annet ledd andre punktum). Sett i forhold til de samfunnsmessige utfordringer man står overfor, blir dette et for strengt krite-

rium. Det bør på den annen side være en grense for hvor omfattende tiltak man kan pålegge den enkelte. Etter utvalgets syn bør kommunen ikke kunne gi pålegg som virker uforholdsmessige. Ved vurderingen vil ikke bare forholdet til den enkelte inngå, men også de behov samfunnet har for alternative løsninger vil være en del av avgjørelsesgrunnlaget. Ved forholdsmessighetsvurderingen må man også ta hensyn til omfanget av den enkeltes påslipp, karakteren og verdien av den bebyggelse som er etablert og hvilke alternative løsninger som foreligger, for eksempel etablering og drift av fordrøyningsiltak på den enkelte eiendom som regnbed, grønt tak, fordrøyningsbasseng etc. Dersom et pålegg om hel eller delvis frakobling med krav til alternativ håndtering av vannet vil medføre så store kostnader at tiltaket fremstår som uforholdsmessig, og kommunen likevel anser frakobling som et nødvendig tiltak for å avlaste det offentlig avløpsanlegget, kan kommunen velge å finansiere tiltakene helt eller delvis gjennom tilskudd. Tilskudd bør kun gis i den grad det er nødvendig for å få tiltakskostnadene inn under hva som kan aksepteres. Om dette, se kapittel 18.5.2 om forslaget til finansiering av overvannstiltak.

Utvalgets forslag

Forurensningsloven § 22 annet ledd om adgangen til å kreve omlegging eller utbedring av stikkledning, har på grunn av sin vide ordlyd blitt tolket slik at den gir hjemmel til å kreve at taknedløp kobles fra det offentlige avløpsnett og slik at takvannet i stedet infiltreres på egen grunn. Bestemmelsen er imidlertid ikke utformet med dette i tankene.

Utvalget foreslår i stedet at adgangen til å kreve frakobling inntas i en egen bestemmelse. Siden overvann inngår i definisjonen av avløpsvann i forurensningsloven og forurensningsloven har bestemmelser om håndheving, foreslås bestemmelsen gitt som en ny § 22a i forurensningsloven.

Adgangen til å gi pålegg om frakobling bør ligge til kommunens skjønn, og slik at kravet til forholdsmessighet følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Avgrensningen av påleggsadgangen vil være tilstrekkelig ivaretatt gjennom dette prinsippet og forutsetningen om at pålegget må være nødvendig for å avlaste de offentlige avløpsanleggene. Bestemmelsen gir også kommunene anledning til å gi pålegg om tiltak for å bedre infiltrasjonen. I tillegg kan kommunene kreve etablering av fordrøyningsanlegg eller

avledning av overvann til overvannsanlegg i samsvarende med bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan. Se kapittel 14.3.3 nedenfor.

Håndhevelse

For å sikre oppfyllelse av et pålegg om frakobling og krav til håndtering av overvannet, er det nødvendig at kommunen har tilstrekkelige virkemidler for å kunne håndheve dette. Utvalget tilrår derfor at kommunen delegeres myndighet til å føre tilsyn med at pålegg om frakobling med hjemmel i ny § 22a i forurensningsloven overholdes, herunder myndighet til å benytte de bestemmelser i loven som er nødvendige for håndhevelse. Viktige bestemmelser i denne sammenheng er:

- Forurensningsloven § 49 om opplysningsplikt, som gir adgang til å pålegge fremleggelse av tilgjengelige opplysninger og dokumentasjon.
- Forurensningsloven § 51 om pålegg om undersøkelse, som gir kommunen rett til å kreve gjennomføring av undersøkelser.

Forurensningsloven § 73 inneholder regler om tvangsmulkt ved forhold i strid med loven, som kan benyttes til å sikre at vedtak i medhold av loven blir gjennomført.

14.3.3 Adgang til å kreve lokal infiltrasjon av overvann og andre tiltak

Som nevnt i kapittel 14.3.2 er det klare utgangspunktet at den enkelte har et ansvar for å håndtere overvann på egen grunn/egget areal, samt hindre at oppsamlet overvann fra egen eiendom medfører ulemper for omgivelsene. Dette innebærer at den enkelte i utgangspunktet også er ansvarlig for å gjennomføre og bekoste (planlegge, etablere, drifte og vedlikeholde) de tiltak som er nødvendige.

I typiske problemområder med store utfordringer med ukontrollert avrenning, kan det imidlertid være behov for å gi kommunene hjemmel til å pålegge tiltak for å bedre infiltrasjonen i området eller pålegge avledning av overvannet til tilfredsstillende overvannsanlegg hvor infiltrasjon, fordrøynings eller trygg avledning av overvannet kan skje, som for eksempel åpne grøfter, flomveier eller andre områder egnet for infiltrasjon, som for eksempel offentlige parker og plasser.

En slik hjemmel vil først og fremst være aktuell som ledd i gjennomføringen av kommunal plan for overvannshåndtering eller reguleringsplan fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven, jf. kapittel 14.3.1.

Vannressursloven § 7 annet ledd gir per i dag hjemmel for å pålegge tiltak for å bedre infiltrasjon, men den gir ikke hjemmel til å pålegge tiltak i form av etablering og drift av overvannsanlegg eller avledning av overvann for tilknytning til overvannsanlegg hvor infiltrasjon, fordrøyning eller trygg avledning av overvannet kan skje. Utvalget mener det er behov å utvide påleggsadgangen som ledd i gjennomføringen av kommunal overvannsplan eller reguleringsplan.

Vannressursloven § 7 annet ledd slik den står i dag er en bestemmelse som først og fremst er aktuell i sammenheng med ny utbygging ved at det kan stilles krav om infiltrasjon i grunnen i forbindelse med regulering, eller samtidig som det gis byggetillatelse. Men hjemmelen kan i prinsippet også brukes til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse. En utvidelse av hjemmelen som skissert over, vil gi en videre adgang for plan- og bygningsmyndigheten til å pålegge overvannstiltak enn i dag.

Fordi bruken av hjemmelen er mest aktuell i forbindelse med gjennomføring av plan, og det er plan- og bygningsmyndighetene som i de aller fleste tilfeller vil være nærmest til å påse at man unngår ukontrollert avrenning på overflaten, mener utvalget at bestemmelsen (med forslag til utvidelse) bør flyttes fra vannressursloven § 7 annet ledd til plan- og bygningsloven. Bestemmelsen foreslås tatt inn i plan- og bygningslovens kapittel 28 (som omfatter kravene til byggetomta og ubebygde areal) som ny § 28-9.

Utvalgets forslag må dessuten ses i sammenheng med forslaget til ny hjemmel i forurensningsloven § 22a til å kreve frakobling av overvann fra offentlig avløpsanlegg av hensyn til anleggets kapasitet. Forurensningsloven § 22a gir hjemmel for kommunen til å kreve frakobling av overvann av hensyn til anleggets kapasitet såfremt det er mulig å håndtere overvannet på annen tilfredsstillende måte. Som det fremgår ovenfor i kapittel 14.3.2 vil hovedregelen være at overvann fra den enkelte eiendom håndteres gjennom infiltrasjon i grunnen, også ved et pålegg om frakobling. Imidlertid, siden store deler av de bebygde områdene i byene og tettstedene er fullt utbygde, vil ikke alltid naturlig infiltrasjon på egen grunn være mulig. Det er derfor behov for ytterligere virkemidler for å ta hånd om den del av overvannet som eventuelt ikke kan ledes i rør eller infiltreres i grunnen. Med hjemmel i forslaget til ny § 28-9 kan kommunen dermed gå et skritt lenger og stille krav til hvordan overvannet som frakobles skal håndteres, når bestemte løsninger for overvannshåndtering er fastsatt i kommuneplan eller reguleringsplan.

I den grad det er nødvendig å ekspropriere grunn for å oppfylle et pålegg om tiltak etter § 28-9, er det utvalgets syn at kommunen bør gis adgang til å samtykke til slik ekspropriasjon.

Plan- og bygningsloven § 16-5 inneholder bestemmelser om privates (grunneiers) rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal m.m. Etter denne bestemmelsen kan kommunestyret blant annet gi grunneier eller fester rett til å ekspropriere for å kunne gjennomføre pålegg om opparbeidelse etter lovens § 18-1, om dette se kapittel 12. Utvalget mener det er naturlig at en hjemmel om grunneiers rett til ekspropriasjon for gjennomføring av pålegg om tiltak etter § 28-9 tredje ledd fremgår av samme bestemmelse, og foreslår derfor at det tilføyes et nytt ledd i § 16-5 om dette.

14.3.4 Adgang til å kreve utbedring eller omlegging av stikkledning

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett, er rekkevidden av hjemmelen i forurensningsloven § 22 annet ledd til å kreve omlegging og utbedring av stikkledning uklar. Uklarheten er først og fremst knyttet til kommunens adgang til å pålegge omlegging og utbedring av stikkledning uavhengig av om kommunen utfører tilsvarende omlegging og utbedring av sitt eget avløpssystem, jf. § 22 annet ledd annet punktum. For at kommunen skal kunne gi slike pålegg må det foreligge «særlige grunner». Vilkåret er lite omtalt i forarbeidene.

Selv om det ikke er behov for utbedring av hovedledningsnett er mange stikkledninger gamle og i dårlig stand. Noen er kanskje utette allerede. Lekker ledningen eller den medfører en risiko for utlekking av avløpsvann, er det åpenbart behov for å kunne gi pålegg. Det samme gjelder dersom hovedledningene er separert, men at tilsvarende separering ikke har skjedd for stikkledningens vedkommende, og selv om kommunen tidligere kunne krevd slik separering etter § 22 annet ledd første punktum.

Har stikkledningen dårlig kapasitet, slik at den av den grunn representerer en fare for tilbakeslagsskade, vil det også være behov for å stille krav om utskifting

Utvalget har vurdert om man bør erstatte kravet om «særlige grunner» i forurensningsloven § 22 annet ledd annet punktum med mer konkret angitte kriterier, men har kommet til at ordlyden bør beholdes som den er og at den er dekkende for de tilfeller hvor det er aktuelt å anvende bestemmelsen. Det gjelder de tilfeller hvor utskif-

ting anses nødvendig for å unngå eller redusere risikoen for utlekking av avløpsvann og/eller dersom kapasiteten på stikkledning medfører fare for overbelastning, samt de tilfeller det måtte være behov for å kreve separering der dette ikke er foretatt tidligere.

Dersom kommunen trenger informasjon om tilstanden på stikkledning eller andre forhold for å kunne vurdere om de skal pålegge tiltak eller ikke, kan kommunen med hjemmel i forurensningsloven § 51 pålegge undersøkelser for å få fremskaffet nødvendig informasjon, jf. rundskriv T-5/98. Normalt er kommunen kjent med tidspunktet for etablering av stikkledningene. Kommunen har gjennom dette en god indikasjon på om ledningene har en slik tilstand at det er grunnlag for pålegg. Rørene er kanskje meget gamle eller de ble kanskje lagt på en tid da det ble benyttet materialer med begrenset holdbarhet.

14.3.5 Grunneiers ansvar for overvann og overvannstiltak på naboeiendom

Adgangen til å pålegge frakobling og kravet om lokal infiltrasjon av overvann i grunnen, innebærer at den enkelte må ta større ansvar for håndtering av overvannet på egen eiendom. Dermed øker risikoen for at det oppstår skade eller ulempe på naboeiendom. Grunneier eller tiltakshaver har en plikt til ikke å volde urimelig skade eller ulempe på naboeiendom, jf. grannelova § 2. Hvis grunneier eller tiltakshaver har brutt sine forpliktelser, kan naboen kreve forholdene rettet. Hvorvidt den enkelte grunneier eller tiltakshaver har et ansvar og en forpliktelse etter grannelova til å iverksette overvannstiltak for å forhindre eller rette opp en skade eller ulempe, vil imidlertid bero på en konkret vurdering. Det er mange faktorer og ulike forhold som vil spille inn i en slik vurdering. Utvalget ser det derfor ikke som hensiktsmessig å detaljregulere grunneiers plikter og ansvar nærmere. Det foreslås derfor ingen endringer i grannelova. Om dette, se for øvrig gjennomgangen av ansvarsreglene i kapittel 19.2.4.

Etter plan- og bygningsloven § 28-3 kan kommunen gi tillatelse til forebyggende tiltak på nabo grunn for å hindre skade som følge av blant annet

vannsig, ras og utglidning. Slik tillatelse må kunne gis uten hensyn til om skadene eventuelt utløser ansvar etter grannelova. Utvalget legger til grunn at adgangen til å kunne få utført tiltak på nabo grunn for å forebygge skade etter plan- og bygningsloven § 28-3 bør utvides slik at bestemmelsen også omfatter overvann.

Med den foreslåtte utvidelsen vil kommunen også ha anledning til å tillate etablering og drift av overvannstiltak som nevnt i forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven, se kapittel 14.3.3. Bestemmelsen vil således supplere bestemmelsen i oreigningslova § 2 nr. 47 om ekspropriasjon til vannforsyning og avløp på annen manns grunn. Om dette, se kapittel 12.2.3.

14.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets anbefalinger gir kommunene økt adgang til å gi pålegg om overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse, i form av blant annet krav om infiltrasjon, krav om frakobling av overvann fra ledningsnett og håndtering av dette i samsvar med plan, samt mulighet for kommunen til å tillate nødvendige forebyggende tiltak på nabogrunnen, inkludert mulighet til å ekspropriere grunn.

Alle disse tiltakene vil medføre umiddelbare kostnader, men forhåpentligvis større besparelser på sikt, for samfunnet. Det er usikkert i hvilket omfang disse forslagene vil utløse nye tiltak, og hvor store kostnadene vil kunne bli.

Det må imidlertid kunne legges til grunn at kommunen gjør en samfunnsøkonomisk analyse av hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig i ulike områder, slik at krav om frakobling osv. gjennomføres der dette er den samfunnsøkonomisk beste løsningen.

I utgangspunktet er det grunneieren som bærer kostnaden. Dersom et pålegg om frakobling med krav til alternativ håndtering vil medføre uforholdsmessig store kostnader for grunneier, bør kommunen vurdere gebyrfinansierte tilskudd innenfor selvkostområdet for overvann, jf. utvalgets forslag til nytt overvannsgebyr i kapittel 18.5.

Kapittel 15

Eierskap, tilknytningsplikt og regulering av forholdet mellom anleggseier og abonnent

15.1 Innledning

Offentlig eierskap til avløpsanlegg reguleres først og fremst gjennom vann- og avløpsanleggslova, mens tilknytningsplikt til avløpsanlegg fremgår av både plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Forholdet mellom abonnenter som mottar kommunale avløpstjenester og kommunen som anleggseier, reguleres i stor grad av den enkelte kommune gjennom standardavtaler. I tillegg finnes det spredte bestemmelser om forholdet mellom kommuner og abonnenter i ulike lovverk. Dagens mangesidede regulering bidrar til at ansvarsfordelingen mellom eier av eiendom (abonnent) og kommunen som anleggseier blir uklar. Dette kapitlet søker å nærmere avklare de rettigheter og plikter som påligger kommunen som anleggseier og den enkelte abonnent.

Anleggseiers ansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg og anleggseiers adgang til å fra-skrive seg ansvar for skade drøftes i kapittel 19.

Ansvar og plikter som påligger utbygger, eier av eiendom (grunneier) og veiforvalter drøftes i kapittel 13, 14 og 17.

15.2 Redegjørelse for gjeldende rett

15.2.1 Definisjonen av avløpsanlegg

I forurensningsloven § 21 første ledd er avløpsanlegg definert som «anlegg for transport og behandling av avløpsvann», og er ment å omfatte ledninger og renseanlegg, i tillegg til pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126). Høyesterett har i Rt. 2012 s. 820 lagt til grunn at også veigrøfter med rister, kummer og stikkrenner skal anses som avløpsanlegg i henhold til forurensningsloven § 21.

Avløpsvann omfatter i henhold til § 21 annet ledd både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Bestemmelsene i loven om avløpsan-

legg gjelder følgelig alle typer anlegg for avløpsvann, uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke, og uavhengig av om det ledes i felles-systemer eller i separate systemer (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126).

Plan- og bygningsloven bruker begrepene «avløpsanlegg» og «avløpsledning» flere steder i loven. Begrepene kom inn i bygningslovgivningen med innføringen av forurensningsloven for å sikre lik terminologi i lovene (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 184). Avløpsanlegg i plan- og bygningslovens forstand følger altså definisjonen i forurensningsloven § 21.

15.2.2 Rett og plikt til tilknytning til avløpsanlegg

Både plan- og bygningsloven og forurensningslovgivningen gir kommunene hjemmel til å kreve at ny og eksisterende bebyggelse knyttes til avløpsledninger og avløpsanlegg på nærliggende areal. Bestemmelsene om tilknytningsplikt i plan- og bygningsloven og forurensningsloven er rede-gjort for i kapittel 14.2.4. Lovene gir imidlertid ingen rett til slik tilknytning.

15.2.3 Eierskap til avløpsanlegg (herunder overvannsanlegg)

Vass- og avløpsanleggslova erstatter tidligere lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17. Bortsett fra nye regler om kommunalt eierskap til nye og eksisterende vann- og avløpsanlegg inneholder loven ingen realitetsendringer i forhold til tidligere lov.

Formålet med loven er «ønsket om å sikre kvalitet, sikkerhet og langsiktighet i vann- og avløps-sektoren» (Prop. 136 L (2010–2011) s. 5-6). Som bakgrunn og begrunnelse for endringsforslagene vises i forarbeidene til det store behovet for fornyelse av ledningsnettet, som bare det offentlige har kapasitet og investeringskraft til å ivareta (s. 5-6).

Loven §§ 1 og 2 regulerer eierskap til vann- og avløpsanlegg. § 1 første ledd lyder:

«Nye vass- og avløpsanlegg skal vere eigd av kommunar. Eksisterande vass- og avløpsanlegg kan berre seljast eller på annan måte overdragast til kommunar. Vesentleg utviding eller samanslåing av eksisterande private anlegg kan berre skje med løyve frå kommunen etter § 2.»

I § 1 fastlegges altså at nye vass- og avløpsanlegg skal eies av kommunene og at eldre anlegg bare kan overdras kommunene. Samtidig er det bestemt at utvidelser av eksisterende private anlegg bare kan skje med kommunens tillatelse. Det er i tilknytning til dette gitt nærmere regler om vilkårene for å gi slik tillatelse, jf. § 2. Det fremgår av § 2 at kommunen kan gi slik tillatelse der det private anlegget ligger så langt fra kommunalt vann- og avløpsanlegg at kommunen ikke kan kreve tilknytning til anlegget etter plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2, eller der kostnadene ved å knytte seg til det kommunale anlegget «vil vere uhøveleg store eller andre særlege omsyn talar for det».

Loven fastlegger ikke hva som menes med avløpsanlegg, men det fremgår av lovens forarbeider (Prop. 136 L (2011–2012) s. 13) at avløpsanlegg skal forstås slik det er definert i forurensningsloven § 21. Avløpsvann omfatter i henhold til § 21 annet ledd både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Bestemmelsene i loven om avløpsanlegg gjelder følgelig alle typer anlegg for avløpsvann, uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke, og uavhengig av om det ledes i fellessystemer eller i separate systemer (Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 126).

Lovens regler om eierskap til anlegg omfatter hovedledninger med tilhørende tekniske anlegg som pumpestasjoner, høydebasseng og renseanlegg, jf. § 1 annet ledd. Stikkledninger og private fellesledninger er dermed unntatt fra lovens virkeområde. Likeså er mindre anlegg (under 50 personkvalenter jf. forurensningsforskriften kapittel 12) unntatt, samt anlegg som ikke er knyttet til offentlig nett, jf. tredje og fjerde ledd.

Grensedragningen mellom offentlige og private avløpsledninger

Grensen for kommunens eierskap til avløpsanlegg er i lovens § 1 avgrenset positivt til å omfatte hovedledninger. Imidlertid definerer verken vass- og avløpsanleggslova eller forurensningsloven

nærmere begrepene hovedavløpsledning og stikkledning. Lovenes forarbeidene sier lite om spørsmålet. I forarbeidene til vass- og avløpsanleggslova (Prop. 136 L (2010–2011) s. 9) vises det til at den konkrete grensedragningen gjøres av den enkelte kommune, normalt gjennom avtaler med abonnentene. Grensedragningen er altså i stor grad overlatt til anleggseiers (kommunens) skjønn, hvor flere ulike momenter vil måtte trekkes inn i vurderingen.

I brev til Fredrikstad kommune 30. mai 2014 har Sivilombudsmannen nevnt ulike momenter som må trekkes inn i vurderingen av om det foreligger en kommunal hovedledning eller privat stikkledning ved anvendelsen av vass- og avløpsanleggslova. Et sentralt moment i vurderingen vil være om anlegget er nødvendig for å levere vann- og avløpstjenester i kommunen. Videre vil både anleggets dimensjon og formål være relevante momenter i vurderingen. Likeså om kommunen har vedtatt at anlegget skal være en hovedledning, og om ledningen er finansiert av vann- og avløpsgebyr etter loven. Lengden på ledningen og kostnaden ved å bygge anlegget vil derimot ikke ha noen betydning.

15.2.4 Anleggseiers ansvar og plikter

Kommunens ansvar for helhetlig planlegging og utbygging av avløpsanlegg

Vass- og avløpsanleggslova regulerer eierskap til anlegg og plikt til å betale gebyr, men inneholder for øvrig ingen plikter eller rettigheter knyttet til utbygging av avløpsanlegg eller levering av avløpstjenester (herunder overvannstjenester), verken for den enkelte abonnent eller samfunnet.

Ansvar for drift og vedlikehold av avløpsanlegg – forurensningsloven § 24 første ledd

Forurensningsloven § 24 første ledd regulerer anleggseiers ansvar og plikter knyttet til drift og vedlikehold av avløpsanlegg, og har slik ordlyd:

«Kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Ved private avløpsanlegg er eier av den eiendom som anlegget først ble anlagt for, ansvarlig for drift og vedlikehold.»

Bestemmelsen fastlegger at ansvaret for drift og vedlikehold påligger kommunen dersom den har eierinteresser i avløpsanlegget. Dette gjelder selv om private, for eksempel en bedrift, har den

vesentlige eierandelen. Kommunen er ansvarlig for et anlegg etter § 24 første ledd uansett hvor liten den kommunale eierandelen er, og uavhengig av hva slags selskapsform som er valgt. Kommunens plikt til å drifte og vedlikeholde et anlegg innebærer imidlertid ikke at anlegget blir en del av vann- og avløpssektoren som finansieres via gebyrmidler. Eksempelvis vil et avløpsanlegg knyttet til en kommunal grendeskole eller institusjon, som i tillegg har påtatt seg å betjene de omkringliggende husene, normalt driftes og vedlikeholdes uten forbindelse mot det kommunale gebyrområdet for vann og avløp.

Ved helt private anlegg er det eieren av det anlegget som anlegget først ble anlagt for, som har ansvaret for drift og vedlikehold (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 129–130).

Ble det opprinnelige anlegget anlagt i sameie mellom flere, er utgangspunktet at alle er å regne som ansvarlige, og at kostnadsfordelingen reguleres av sameieloven av 18. juni 1965 (Wang, 2015 s. 122).

Ansvar for drift og vedlikehold innebærer at man har driftsansvaret overfor forurensningsmyndigheten, slik at oppfølging av krav til anlegget og eventuelle sanksjoner ved brudd på regelverk og vilkår i tillatelsene rettes mot den som er utpekt som ansvarlig etter § 24 første ledd. Bestemmelsen sier ikke noe nærmere om hva som ligger i ansvaret.

Plikt til å overta ansvaret for drift og vedlikehold av anlegg

Forurensningsloven § 24 annet ledd gir forurensningsmyndigheten adgang til å bestemme at andre enn eierne skal være ansvarlige for drift og vedlikehold av avløpsanlegg. Bestemmelsens ordlyd er vid. Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 129–130) at det mest praktiske vil være at kommunen pålegges å overta drift og vedlikehold av private anlegg. Dette kan pålegges kommunen mot deres vilje, men det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen i slike tilfeller skal anvendes med varsomhet (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 129). Forutsetningen for å fastslå slik overtakelse er at anlegget ikke fungerer tilfredsstillende slik det blir driftet. Det vises i forarbeidene til at mange private anlegg ikke virker etter forutsetningene, blant annet på grunn av manglende opplæring og teknisk ekspertise.

Utover adgangen i § 24 annet ledd til å bestemme at kommunen skal overta drifts- og vedlikeholdsansvaret for private anlegg, finnes det ingen lovregulering av kommunens forplik-

telse til å overta driftsansvar for slike anlegg. Kommunen står relativt fritt til å bestemme lokalt hvor stort ansvar de ønsker å ta i ulike områder av kommunen, og hva de mener bør overlates til private

Myndigheten etter § 24 annet ledd er lagt til fylkesmannen eller Miljødirektoratet avhengig av hvilket saksområde det gjelder.

Krav til utforming, drift og vedlikehold av avløpsanlegg – forurensningsloven § 24 tredje ledd

Forurensningsloven § 24 konkretiserer som nevnt ikke hva som ligger i ansvaret for vedlikehold og drift. I § 24 tredje ledd er det imidlertid gitt hjemmel til å fastsette forskrifter om bygging, drift og vedlikehold av avløpsanlegg, herunder fastsette krav til personell. Bakgrunnen for bestemmelsen er at man ved undersøkelse av avløpsanlegg rundt om i landet fant at mange av dem ikke fungerte tilfredsstillende. Lovgiver så det derfor som aktuelt å gi forskrifter for å sikre tilfredsstillende driftsrutiner. Det er også påpekt at det kan være behov for å stille krav til vedlikehold, for eksempel krav om reservedelslager, eller krav om personell (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 129).

Det har tidligere vært gitt forskrifter om krav til personell med hjemmel i bestemmelsen, men disse er opphevet. Det er ingen gjeldende forskrifter gitt med hjemmel i forurensningsloven § 24.

Krav til utforming, drift og vedlikehold av avløpsanlegg – forurensningsforskriften kapittel 11–14 og utslippstillatelse

Krav til utforming, drift og vedlikehold av avløpsanlegg fremgår i dag av forurensningsforskriften kapittel 12, 13 og 14, og er inntatt i vilkår til utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Forskriftene er gitt med hjemmel i forurensningsloven § 9. Kapitlene i forurensningsloven setter blant annet minimumskrav til utforming og drift av avløpsnett. Forurensningsmyndigheten kan fravike flere av kravene, ved for eksempel å stille strengere krav til utforming eller vedlikehold enn det som ellers følger av forskriften.

Forurensningsforskriften kapittel 12 gjelder utslipp av sanitært avløpsvann under 50 pe fra bolighus, hytter og lignende. Kapittel 13 gjelder for utslipp fra tettbebyggelse med samlet utslipp under 2000 pe, og kapittel 14 for utslipp over 2000 pe. Kommunen er forurensningsmyndighet etter kapittel 12 og 13, og fylkesmannen etter kapittel 14.

Er det tale om rene overvannsanlegg (separate systemer), kommer kravene i forskriftens kapittel 12 til 14 ikke til anvendelse. Utslipp fra overvannsanlegg krever i praksis bare tillatelse etter lovens § 11 dersom de medfører fare for forurensning. Det kan i så fall stilles vilkår.

Krav til utforming av avløpsanlegg – byggteknisk forskrift § 15-10

Byggteknisk forskrift (TEK 10) inneholder regler for å ivareta teknisk funksjon, fuktsikring, drenering mv. Forskriftens § 15-10 dreier seg om krav til avløpsanlegg/ledningsnett. Det stilles her krav om at avløpsvann skal bortledes hurtig nok til at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper. Samtidig forutsettes det at mest mulig overvann og drensvann skal håndteres lokalt. Se kapittel 14.2.3 for nærmere redegjørelse.

Krav om sikring og istandsetting av byggverk og installasjoner – plan- og bygningsloven § 31-3

Anleggseier har etter plan- og bygningsloven § 31-3 plikt til å vedlikeholde sine byggverk og installasjoner som omfattes av loven, slik at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for, person, vannledninger eller miljø. Se kapittel 14.2.3 for nærmere redegjørelse for bestemmelsen.

15.2.5 Abonentens ansvar og plikter

Tilknytning til offentlig avløpsanlegg fører med seg ansvar og plikter både for anleggseier og den enkelte abonnent. Flere lover med tilhørende forskrifter, herunder vass- og avløpsanleggslova, forurensningsloven, plan- og bygningsloven, og naboloven, inneholder bestemmelser om ansvar og plikter som påligger anleggseier og abonnent. I tillegg reguleres ansvarsforholdet mellom kommunen som anleggseier og leverandør av vann- og avløpstjenester og den enkelte abonnent av abonnementsvilkår som eventuelt fastsettes av kommunen. Når slike vilkår er fastsatt, vil som utgangspunkt de som knytter seg til kommunalt vann- og avløpsanlegg være bundet av vilkårene på et privatrettslig grunnlag, og de plikter å overholde disse, jf. også punkt 1.4 i standard abonnementsvilkår – administrative bestemmelser. Se kapittel 15.2.6 for nærmere redegjørelse for vilkårene.

15.2.6 Abonnementsvilkår (kommunalt avløpsanlegg)

Som det også fremgår av kapittel 14.2.10 er det vanlig at kommuner fastsetter abonnementsvilkår for sine vann- og avløpstjenester. Mange kommuner har basert sine vilkår på Standard abonnementsvilkår, tekniske og administrative bestemmelser, som ble utgitt i revidert utgave av Kommuneforlaget på vegne av KS i 2008. Dagens standardvilkår bygger på tidligere versjoner, herunder Normalreglement som ble utviklet på 1990-tallet. Ulike vilkår for tilknytning og bruk har også vært i bruk lenge før dette.

De standardiserte abonnementsvilkårene har to deler – en alminnelig del med administrative bestemmelser, og en teknisk del med konkrete krav til teknisk utførelse. Det er redegjort nærmere for innholdet kapittel 14.2.10.

Når slike vilkår er vedtatt, vil som utgangspunkt de som knytter seg til kommunalt vann- og avløpsanlegg være bundet av vilkårene på et privatrettslig grunnlag.

Det fremgår av punkt 1.5 i de administrative bestemmelsene at abonnementsvilkårene håndheves av kommunen eller den kommunestyret gir delegert myndighet til, med mindre noe annet fremgår av vilkårene.

15.2.7 Virkemidler for å ivareta ansvar og plikter

Kommunen har flere virkemidler den kan benytte for å kunne ivareta sitt ansvar og sine plikter. Som redegjort for i kapittel 15.2.6, kan kommunen som anleggseier gjennom sine abonnementsvilkår stille både administrative og tekniske krav, herunder krav til håndtering av overvann. Kommunen som forurensningsmyndighet kan også benytte ulike lov- og forskriftshjemler til å stille nødvendige krav. De mest aktuelle hjemlene er nærmere redegjort for og behandlet i kapittel 14.2. Det vises derfor til gjennomgangen der. Nedenfor følger derfor kun en kort oversikt over hjemlene.

Adgang til å stille krav til separering av overvann

Etter forurensningsloven § 22 første ledd kan forurensningsmyndigheten stille nærmere krav til avløpsledninger. Avhengig av utslippenes art og forholdene på stedet kan det være grunn til å skille overvann fra sanitært avløpsvann og prosessvann fra industrien ved egne ledninger og rensesystemer. Forurensningsmyndigheten kan

etter bestemmelsens første ledd annet punktum derfor stille krav om at avløpsnettets skal bygges som separatsystem.

Adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett

Forurensningsloven og forurensningsforskriften inneholder hjemler som gir kommunen adgang til å regulere tilførsel av overvann til avløpsnett. I tillegg kan påslipp av overvann fra virksomheter i stor grad reguleres gjennom avtaler.

Adgang til å kreve utbedring eller omlegging av privat stikkledning

Forurensningsloven § 22 annet ledd første punktum gir kommunen hjemmel til å pålegge en huseier å utbedre eller legge om private stikkledninger i forbindelse med at det offentlige selv legger om sine ledninger. Det kan stilles krav om omlegginger også når den private stikkledningen har god tilstand og kapasitet, men hvor det av andre grunner er behov for omlegging i forbindelse med at kommunen legger om sitt avløpssystem. En aktuell grunn kan være negativ effekt på kommunens renseanlegg.

§ 22 annet ledd annet punktum gir adgang til å kreve omlegginger og utbedringer av private stikkledninger selv om kommunen ikke foretar tilsvarende omlegging, for eksempel fordi ledningene ikke er tette. Dersom det foreligger «særlige grunner» kan det også være grunn til å kreve utbedring eller omlegging i tilfeller hvor en privat stikkledning er gammel og i dårlig stand og/eller det er behov for vedlikehold eller retting av feil, eller der det er behov for større kapasitet på ledningen.

Dersom pålegg om omlegging eller utbedring ikke etterkommes, kan kommunen selv utføre arbeidet og kreve utgiftene refundert av eier i etterkant, jf. forurensningsloven § 74 (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 127).

Pålegg om undersøkelser

Dersom kommunen trenger informasjon om tilstanden på stikkledningen for å kunne vurdere om de skal pålegge tiltak eller ikke, kan kommunen (jf. rundskriv T-5/98) med hjemmel i forurensningsloven § 51 pålegge eieren å sørge for å fremskaffe nødvendig informasjon.

Pålegg om tiltak for å hindre, stanse eller fjerne forurensning

Dersom det dreier seg om forurensning fra stikkledning, kan også forurensningsloven § 7 om plikt til å unngå forurensning benyttes til å kreve tiltak. Forurensningsloven § 7 overlapper delvis lovens § 22.

15.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalgets vurderinger og endringsforslag i dette kapitlet gjelder eierskap, tilknytningsplikt og forholdet mellom anleggseier og abonnent. Utover de forslag og anbefalinger som fremgår nedenfor ser ikke utvalget behov for endringer.

15.3.1 Definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven § 21

Avgrensningen av hva som skal anses som avløpsanlegg og avløpsvann etter forurensningsloven § 21 er avgjørende for når overvann skal omfattes av bestemmelsene i forurensningsloven kapittel 4 om særlige regler om avløpsanlegg mv. og bestemmelser i annet regelverk som knytter sine reguleringer til definisjonen i § 21. Videre er avgrensningen avgjørende for hvilket ansvar eier av et anlegg som håndterer overvann har.

Utvalget er delt i sitt syn på om det er behov for endring eller utfyllinger av definisjonene i § 21. Halvparten av utvalgets medlemmer (Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland) mener det ikke er behov for endringer av definisjonene i § 21, men foreslår at det inntas en presiserende definisjon av overvann i bestemmelsen. Den andre halvparten av utvalgets medlemmer (Hansen, Hjelle, Johansen, Riise og Stenersen) anbefaler at man i tillegg til å definere avløpsanlegg også definerer spillvannsanlegg og overvannsanlegg særskilt.

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for utvalgsmedlemmenes ulike vurderinger og anbefalinger.

Utvalgsmedlemmene Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland

Definisjonen av avløpsanlegg

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett i kapittel 15.2.1 omfatter definisjonen av avløpsanlegg i § 21 anlegg for transport og behandling av avløpsvann (herunder overvann),

uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke, og uavhengig av om det ledes i felles-systemer eller i separate systemer (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126).

Etter sin ordlyd er definisjonen vid og omfatter alle typer anlegg for avløpsvann (herunder overvann). Til tross for dette er det ikke alltid klart hvilke typer anlegg som omfattes av definisjonen. Særlig gjelder dette andre typer anlegg enn ledninger, enten det er tale om anlegg i form av åpne løsninger eller i en kombinasjon av åpne og lukkede løsninger.

Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126) at avløpsanlegg i definisjonens forstand først og fremst vil være ledninger og rensanlegg, men at også pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og rensanlegg omfattes. Men som det forutsetningsvis fremgår vil også andre typer anlegg som nyttes til transport og behandling av avløpsvann, herunder både lukkede og åpne løsninger, kunne være omfattet av definisjonen. Samtidig fremgår det av samme forarbeider (s. 126 første avsnitt) at uttrykket «avløpsanlegg» nettopp ble brukt for å gjøre det klart at man ikke mente å avgrense definisjonen til ledninger og anlegg for sanitært og industrielt avløpsvann. Det fremgår videre at lovgiver bevisst har valgt å anvende de begreper og definisjoner som anvendes i «Ordbok for vann og avløp» (Oslo 1977). Her er avløpsanlegg definert som «anlegg som omfatter avløpsnett, eventuelt pumpestasjon, rensanlegg og utløpsledning». Både anlegg i form av lukkede og åpne løsninger, herunder anlegg som utelukkende skal samle opp og lede bort rent overvann til resipient, omfattes av denne definisjonen (jf. også Rt. 2012 s. 820 avsnitt 29).

Et særskilt spørsmål er hvorvidt åpne anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann (overvannsanlegg) alltid vil være å anse som et avløpsanlegg etter § 21. Den primære funksjonen til slike anlegg vil være å samle opp og avlede (transportere) vannet på en trygg måte til en resipient, eventuelt først gjennom et rensanlegg. Slike anlegg vil dermed i utgangspunktet være omfattet av definisjonen, jf. drøftelsen ovenfor.

Imidlertid er det disse medlemmenes syn at ikke alle typer av åpne overvannsanlegg skal anses å være et avløpsanlegg. Disse medlemmene er enige om at det må være en forutsetning at det enkelte anlegg gjennom kommuneplan eller reguleringsplan er særskilt definert som et anlegg for å samle opp og avlede overvann på en trygg måte, eller særskilt etablert og/eller konstruert for å håndtere en bestemt mengde over-

vann, for at anlegget skal omfattes av definisjonen av avløpsanlegg i § 21. Dermed vil mange naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier for overvann falle utenfor definisjonen, herunder vassdrag.

I dommen i Rt. 2012 s. 820 legges det til grunn at avløpsanlegg også omfatter veigrøfter med rister, kummer og stikkrenner. På dette punktet innebærer dommen en utvidelse i forhold til fortolkningen som er lagt til grunn i forvaltningspraksis. Disse medlemmene ser imidlertid ikke noen grunn til at anlegg som er særskilt etablert og konstruert for oppsamling og avledning av en bestemt mengde overvann innenfor veiens område og derfor er særskilt definert til dette formål, skal vurderes annerledes enn andre anlegg for oppsamling og avledning av overvann. Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland mener derfor det er riktig at slike anlegg omfattes av definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven § 21, og tilrår ingen avgrensninger i definisjonen på dette punkt.

Definisjonen av avløpsvann

Avløpsvann omfatter i henhold til § 21 annet ledd både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann, uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126), se også kapittel 15.2.1.

Overvann og avløpsvann i mer tradisjonell forstand (sanitært og industrielt avløpsvann) har i utgangspunktet forskjellig opprinnelse, og oppfattes vanligvis som to ulike typer av vann. Det kan derfor også være grunner til å håndtere vannet på ulik måte. Utvalget har vurdert om overvann av denne grunn bør skilles ut fra definisjonen av avløpsvann i § 21. Fordelen med å skille ut begrepet vil først og fremst være å synliggjøre at overvann ikke nødvendigvis er et problem, men også en ressurs. Samtidig vil et slikt skille kunne bidra til å sette større fokus på overvannshåndtering, spesielt i kommunene.

Definisjonene av både avløpsanlegg og avløpsvann i § 21 er imidlertid veletablerte definisjoner. Flere ulike lover og forskrifter inneholder bestemmelser som knytter sin regulering til definisjonene av avløpsanlegg og avløpsvann i forurensningsloven. En endring av definisjonene i forurensningsloven vil således få ringvirkninger utover forurensningslovens anvendelsesområde.

Samtidig er det disse medlemmenes syn at anlegg for transport og behandling av overvann i de fleste tilfeller bør reguleres på tilsvarende måte

som anlegg for sanitært og industrielt avløpsvann. Å skille ut overvann fra avløpsanleggsdefinisjonen vil derfor innebære at det må utarbeides egne bestemmelser for overvannsanlegg med tilsvarende innhold som bestemmelser som i dag regulerer avløpsanlegg i henhold til gjeldende definisjon. Utover de mer pedagogiske grunner for å skille overvann fra definisjonen av avløpsvann i § 21, er det medlemmenes syn at det oppnås lite ved en slik endring.

For å synliggjøre overvann i større grad som en del av definisjonen av avløpsvann, og for å synliggjøre at overvann ikke nødvendigvis er et problem men også en ressurs, foreslår heller disse medlemmene at begrepet overvann defineres nærmere i forurensningsloven § 21. Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland foreslår at overvann her defineres som «*overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann*».

Disse medlemmene har videre vurdert hvorvidt det er behov for å endre definisjonen av avløpsvann, fordi mange benytter en annen terminologi enn det som fremgår av loven. I bransjen brukes ofte terminologien «spillvann» og «overvann», mens terminologien i § 21 er «sanitært og industrielt avløpsvann og overvann». Rent innholdsmessig er spillvann det samme som sanitært og industrielt avløpsvann – og omvendt. Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 38 og s. 126) at lovgiver bevisst har valgt å bruke uttrykkene sanitært og industrielt avløpsvann som en del av definisjonen av avløpsvann, først og fremst for å synliggjøre de ulike typer av avløpsvann som omfattes av reglene. Lovgiver viser også til at begreper som er i bruk ikke er entydige, og at en rekke hensyn taler for å anvende de begreper og definisjoner som anvendes i «Ordbok for vann og avløp» (Oslo 1977).

Både forurensningsforskriften, plan- og bygningsloven og en rekke andre lover og forskrifter knytter sine reguleringer til gjeldende definisjon av avløpsvann, og en endring av definisjonene vil derfor medføre at man må foreta en bred gjennomgang av regelverket. Samtidig vil en endring av definisjonen fra «industrielt og sanitært avløpsvann» til «spillvann» ikke medføre noen innholdsmessig forskjell, da det her er tale om bruk av ulik terminologi på samme type vann. Selv om store deler av bransjen i praksis bruker en annen terminologi enn det som fremgår av definisjonen av avløpsvann i § 21 annet ledd, er det disse medlemmenes syn at det er lite hensiktsmessig å endre en veletablert definisjon når en slik endring ikke vil ha noen reell rettslig betydning.

Utvalgsmedlemmene Hansen, Hjelle, Johansen, Riise og Stenersen

Definisjonen av avløpsanlegg

Disse medlemmene mener henholdsvis spillvannsanlegg og overvannsanlegg bør defineres mest mulig entydig og uttømmende i § 21 som hver sin del av begrepet avløpsanlegg. Et slikt utdypende skille er hensiktsmessig, når disse medlemmene samtidig ønsker å innføre ulik regulering av ansvar og finansieringen for de to typene anlegg.

Utvalgsmedlemmene Hjelle, Riise og Stenersen mener vann i fellesledning for spillvann og overvann bør inngå i definisjonen av spillvannsanlegg. Begrunnelsen for dette er at uavhengig av om vannet inneholder større eller mindre mengder spillvann, vil innholdet av forurensende stoffer i sanitært eller industrielt avløpsvann være det som definerer hvordan vannet skal behandles og om det utgjør en ekstraordinær risiko for skade. Utvalgsmedlemmene Hansen og Johansen mener fellesledninger bør holdes utenfor definisjonen av spillvannsanlegg. Begrepet «fellesanlegg» mener de bør brukes i denne forbindelsen, men de vil subsidiært støtte forslaget fra Hjelle, Riise og Stenersen og foreslår derfor ikke egen lovtekst for definisjonene.

Definisjonen av avløpsvann

Utvalgets medlemmer Hansen, Hjelle, Johansen, Riise og Stenersen mener det er hensiktsmessig å presisere og modernisere definisjonen av avløpsvann, slik at ordet spillvann blir innført som en samlebetegnelse for brukt vann fra sanitærinstallasjoner og industri (sanitært og industrielt avløpsvann). En slik presisering vil tilpasse bestemmelsen til språkbruken som benyttes i vannbransjen, og gi en hensiktsmessig kobling til disse medlemmenes forslag om å dele opp definisjonen av avløpsanlegg som spillvannsanlegg og overvannsanlegg.

Se kapittel 23.3 for disse medlemmenes forslag til endring av § 21.

15.3.2 Rett og plikt til tilknytning til avløpsanlegg

Rett til tilknytning til nærliggende avløpsanlegg

Tatt i betraktning at den enkelte eiendom på bestemte vilkår har en lovbestemt tilknytningsplikt til anlegg gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2 og forurensningslo-

ven § 23, oppstår spørsmålet om retten til å koble seg til offentlige avløpsanlegg (fellesledninger, separate overvannsledninger eller andre offentlige overvannsnett) som har tilstrekkelig kapasitet også bør lovreguleres.

Slik utvalget har oppfattet det er det imidlertid ingen stor etterspørsel etter en tilknytningsrett, og i praksis tar kommunen som anleggseier imot overvann hvis den har kapasitet til det på sin ledning. Utvalget ser derfor ikke behov for å regulere dette nærmere, og anbefaler at det fremdeles overlates til kommunen som eier av avløpsanlegget å bestemme hvorvidt de skal ta imot overvann avhengig av kapasiteten på den enkelte ledning eller det enkelte anlegg.

Plikt til tilknytning til nærliggende avløpsanlegg

Som redegjort for i kapittel 15.2.2 og 14.2.4 følger det av plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd at den enkelte eiendom har en plikt til tilknytning til offentlig avløpsledning som går over eiendommen, i vei som støter til den eller over nærliggende areal.

Vilkåret «nærliggende areal» skaper en del problemer i praksis. Lovforarbeidene gir heller ingen nærmere retningslinjer som bidrar til klargjøring av lovens vilkår. Hvorvidt en offentlig avløpsledning går over «nærliggende areal» vil således bero på en skjønnsmessig vurdering. Dette kan medføre ulik praksis i ulike deler av landet, kanskje også innad i den enkelte kommune. For utbygger og den enkelte eier av eiendom innebærer dette liten grad av forutberegnelighet.

I brev 10. mai 2012 til Fylkesmannen i Hedmark utdypet Kommunal- og regionaldepartementet nærmere forståelsen og praktiseringen av vilkåret «nærliggende areal» i plan- og bygningsloven § 27-2. Departementet fremhever at det må foretas en konkret vurdering hvor mange ulike faktorer vektlegges. I brevet redegjøres nærmere for ulike faktorer som det må tas hensyn til i vurderingen av om vilkåret er oppfylt.

Utvalget mener det er behov for en nærmere avklaring av begrepet «nærliggende areal» for å sikre en mer enhetlig praksis. Utvalget anbefaler derfor at det utarbeides retningslinjer som klargjør hva som menes med uttrykket «nærliggende areal».

Det er utvalget syn at tilknytningsplikten bør henge sammen med den praktiske muligheten for tilknytning, og at det i forbindelse med dette også tas hensyn til adgangen til å legge ledning over annen manns grunn for å koble seg på nærliggende offentlig ledning (se nedenfor).

Adgang til ekspropriasjon av rett til å legge ledning over annen manns grunn

Plan- og bygningsloven gir i dag ingen hjemmel til å ekspropriere rett til å legge avløpsledninger over nabogrunn (privat grunn) for å knytte seg til nærliggende offentlig ledning. I dag løses dette som oftest gjennom privatrettslige avtaler mellom grunneierne. En stikkledning som legges over nabogrunn for å kunne knytte seg til nærliggende offentlig avløpsledning, innebærer redusert rådighet for de eiendommer hvor ledningen legges. Dette fører derfor ofte til nabokrangler og utfordringer med å bli enige. Alternativet til en privatrettslig avtale er å gå veien om ekspropriasjon med hjemmel i oreigningslova (se kapittel 12.2.3 for nærmere redegjørelse). Ekspropriasjon etter oreigningslova er imidlertid en tung vei å gå, siden det vil være nødvendig å få samtykke til ekspropriasjon fra statlig organ, og istedenfor fra kommunen som har gitt pålegg om tilknytning.

Tilsvarende gjelder også tilknytning til vannledninger over nærliggende areal, jf. plan- og bygningsloven § 27-1.

Tatt i betraktning at den enkelte eiendom på bestemte vilkår har en lovbestemt tilknytningsplikt til offentlige avløpsledninger som går over nærliggende areal, samt at kommunen etter plan- og bygningsloven § 27-2 og forurensingsloven § 23 også kan kreve tilknytning til private avløpsanlegg, er det utvalgets syn at det også bør tilligge kommunen å gi samtykke til ekspropriasjon i den grad det er nødvendig for å oppfylle tilknytningspålegg.

I praksis vil det oftest være ønskelig å legge vannledninger sammen med avløpsledningene. Selv om tilknytning til vannledninger etter plan- og bygningsloven § 27-1 er på siden av de tema og problemstillinger utvalget skal vurdere, er det utvalgets syn at det av praktiske hensyn også bør være en tilsvarende lovbestemt adgang til ekspropriasjon til dette formål.

Plan- og bygningsloven § 16-5 inneholder bestemmelser om private (grunneiers) rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal mm. Etter denne bestemmelsen kan kommunestyret blant annet gi grunneier eller fester rett til å ekspropriere for å kunne gjennomføre pålegg om opparbeidelse etter lovens § 18-1, om dette se kapittel 12. Utvalget mener det er naturlig at en hjemmel om grunneiers rett til ekspropriasjon for gjennomføring av pålegg om tilknytning fremgår av samme bestemmelse, og foreslår derfor at det tilføyes et nytt femte ledd i § 16-5 om dette.

For øvrig nevnes at utvalget i kapittel 14.3.3 foreslår en ny hjemmel i plan- og bygningsloven § 28-9 tredje ledd, som gir kommunen adgang til å pålegge etablering og drift av overvannsanlegg eller avledning av overvann for tilknytning til overvannsanlegg hvor infiltrasjon, fordrøyning eller trygg avledning av overvannet kan skje. I den grad det er nødvendig for å oppfylle et slikt pålegg, foreslår utvalget at kommunens gis adgang til å samtykke til ekspropriasjon, gjennom tilføyelse av et nytt sjette ledd i § 16-5.

15.3.3 Eierskap til avløpsanlegg og grensegangen for kommunalt eierskap

Grensedragningen mellom offentlige og private avløpsanlegg

Offentlig eierskap til større vann- og avløpsanlegg ble sikret gjennom endringene av vass- og avløpsanleggslova i 2012. Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett, er grensen for kommunens eierskap til avløpsanlegg avgrenset positivt til å omfatte hovedledninger, jf. lovens § 1. Fordi verken vass- og avløpsanleggslova eller forurensningsloven nærmere definerer begrepene hovedavløpsledning og stikkledning, har dette medført enkelte problemstillinger knyttet til grensegangen for kommunens eierskap og lovens anvendelsesområde.

Det er etter utvalgets oppfatning ikke hensiktsmessig å angi konkret hva som er en kommunal hovedledning og hva som er en privat stikkledning. Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett, og særskilt Sivilombudsmannens brev av 30. mai 2014, vil dette bero på en samlet vurdering hvor flere ulike momenter er av betydning.

Det fremgår av forarbeidene til vass- og avløpsanleggslova (Prop. 136 L (2010–2011) s. 5-6 og s. 9-10) at det er overlatt til den enkelte kommune å bestemme den konkrete grensedragningen, og at dette normalt gjøres gjennom abonnementsvilkårene som fastsettes i den enkelte kommune. Det er lagt vekt på fleksibilitet ved at det legges til rette for framtidige fornuftige løsninger hvor avgjørelser blir overlatt til det kommunale selvstyre og kommunal skjønnsutøvelse. Departementet anså det den gang som uhensiktsmessig å innføre nærmere regler eller retningslinjer for grensedragningen, da problemstillingen ble ansett å være relevant også i forhold til annet regelverk.

Det er utvalgets syn at kommunene fortsatt bør stå fritt til å bestemme lokalt hvor stort eieransvar de ønsker å ta i ulike områder av kommunen,

og hva de mener bør overlates til private. Det foreslås derfor ingen endringer i regelverket. Se imidlertid utvalgets forslag til endring av vass- og avløpsanleggslova § 1, jf. kapittel 23.4, som innebærer en presisering av at lovens bestemmelser om kommunalt eierskap til avløpsanlegg ikke gjelder for overvannsanlegg.

Utvalget vil imidlertid påpeke at det er viktig at kommunene er forutsigbare overfor sine innbyggere når det gjelder grensegangen mellom kommunale hovedledninger og private stikkledninger, særlig når det gjelder hvor kommunen vil bygge ut offentlige avløpsledninger og hvor private må legge egne ledninger eller etablere private anlegg uten tilknytning til kommunalt ledningsnett. I kapittel 15.3.5 foreslår utvalget en hjemmel for kommunen til å fastsette lokale forskrifter om tekniske bestemmelser for tilknytning. Utvalget mener grensesnittet mellom kommunale og private avløpsanlegg bør fremgå i en slik lokal forskrift.

Særlig om eierskap til åpne overvannsanlegg og etablerte flomveier

Spørsmålet om hvem som er eier av et åpent overvannsanlegg, herunder anlegg for infiltrasjon, fordrøyning eller avledning av overvann, kan oppstå i enkelte tilfeller. Utgangspunktet må være at den som har etablert og finansiert anlegget, må anses som eier. Ofte vil dette være den samme som eier grunnen hvor anlegget er etablert. Men det er ikke nødvendigvis slik at eier av grunnen alltid er den samme som av det aktuelle anlegget.

Spørsmålet har betydning fordi det i utgangspunktet vil være eier av anlegget, og ikke grunn-eier, som vil være ansvarlig for drift og vedlikehold av anlegget etter forurensningsloven § 24. Unntak kan tenkes der eier har inngått en avtale om at drifts- og vedlikeholdsplikten skal ivaretas av andre.

Mange kommuner vil etter utvalgets anbefalinger og forslag regulere flomveier for å lede overvann trygt til en resipient, eventuelt via et renseanlegg eller fordrøyningsanlegg. Dersom kjøreveier eller gang- og sykkelveier benyttes til dette formål, vil det fort kunne oppstå diskusjoner om hvem som har drifts- og vedlikeholdsansvaret.

Det er utvalgets oppfatning at det er den ansvarlige for gjennomføring av planen som må anses som eier av det aktuelle anlegget med tilhørende drifts- og vedlikeholdsansvar.

På den annen side vil den veieier som iverksetter tiltak som hindrer funksjonen for avledning av vannet, slik at det oppstår skade, kunne holdes

ansvarlig for dette etter alminnelige erstatningsregler.

Er det veieier selv som sørger for etablering og/eller nødvendige konstruksjonsendringer av veien til slikt formål, må veieier anses som eier av anlegget med påfølgende drifts- og vedlikeholdsansvar.

I praksis vil det være nærliggende og trolig det vanlige at drifts- og vedlikeholdsansvaret for de deler av anlegget som er nødvendige for å sikre at funksjonen som flomvei opprettholdes, reguleres i avtale eller gjennom skjønnsforutsetninger dersom planen eventuelt må gjennomføres ved ekspropriasjon.

Tilsvarende prinsipper må etter utvalgets syn gjelde for andre typer av åpne overvannsanlegg. Den som har etablert et slikt anlegg må anses å være eier av anlegget i relasjon til forurensningslovens § 24 og må sørge for at drifts- og vedlikeholdsansvaret overholdes. Men eierskap er ikke til hinder for at drifts- og vedlikeholdsansvaret for slike anlegg kan sikres gjennom avtaler med andre.

15.3.4 Anleggseiers ansvar og plikter

Kommunens ansvar for helhetlig planlegging og utbygging av avløpsanlegg (herunder overvannsanlegg)

Det finnes ingen lov- eller forskriftsregulering som gir kommunen et ansvar for helhetlig planlegging og utbygging av avløpsanlegg, herunder overvannsanlegg. Kommunal etablering av felles overvannsløsninger kan være nødvendige og viktige tiltak i områder som har spesielt store overvannsutfordringer, for å sikre en trygg avledning av overvann til resipient og fordrøyningsanlegg, og således redusere risikoen for skader på bygninger, infrastruktur eller anlegg. Det kan også være behov for etablering av felles overvannsløsninger der det er nødvendig å koble private stikkledninger fra offentlige hovedavløpsledninger for å avlaste det offentlige avløpsnett. Se kapittel 14.3 for nærmere redegjørelse om dette.

Som det fremgår av kapittel 11 og kapittel 14 gir plan- og bygningsloven kommunen mulighet for å planlegge for etablering av felles overvannsanlegg gjennom arealdelen til kommuneplan og i reguleringsplaner. Og med utvalgets forslag i kapittel 11 til endringer i plan- og bygningsloven, blir kommunens muligheter til etablering av felles overvannsløsninger enda tydeligere. Blant annet foreslår utvalget at plan og bygningsloven § 3-1 første ledd gis et nytt punkt i) slik at det tydelig

fremgår at planer etter loven skal legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur. Med dette menes også trygg avledning av overvann.

Plikt til å overta ansvaret for drift og vedlikehold av anlegg

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett i kapittel 15.3.3, står kommunen i utgangspunktet fritt til å bestemme lokalt hvor stort eieransvar de ønsker å ta i ulike områder av kommunen, og hva de mener bør overlates til private.

I noen utstrekning har imidlertid det offentlige plikt til å overta ledningsanlegg som bygges av private. Den som ønsker å bygge i regulert strøk, har etter plan- og bygningsloven § 18-1 plikt til å legge hovedledninger for vann og avløp (herunder overvann) frem til og langs eller gjennom byggetomta. Når anlegget er ferdig og godkjent plikter kommunen å overta anlegget til drift- og vedlikehold. Denne ordningen er av stor betydning for etablering av tilfredsstillende infrastruktur i nye utbyggingsområder og er parallell til fremføring av vei. Reglene reiser etter utvalgets syn ingen prinsipielle problemstillinger som utvalget ser behov for å drøfte. Utvalget har likevel foreslått noen endringer av bestemmelsen. Om dette se kapittel 12.3.4 og 12.3.5.

I situasjoner hvor det offentlige ønsker å nedklassifisere offentlige avløpsanlegg til private anlegg, og dermed overføre drifts- og vedlikeholdsansvaret til andre, er det uklart hvilke regler som gjelder og slik nedklassifisering blir gjerne møtt med misnøye hos de som i så fall må overta ansvaret.

Også i situasjoner der kommunen velger å legge om det offentlige ledningssystemet fra fellesystem til separatsystem, eller der det skjer en fullstendig utskiftning av ledningsnett i enkelte områder, oppstår spørsmålet om adgangen til å overføre drifts- og vedlikeholdsansvaret til private. Ofte er det i disse situasjonene også behov for å ruste opp eller skifte ut tilknyttede private stikkledninger. Kommunen kan i så fall gi den enkelte huseier pålegg om slik utbedring eller omlegging med hjemmel i forurensningsloven § 22 annet ledd.

Imidlertid velger ofte kommunen, med samtykke fra den enkelte eier av privat stikkledning, å foreta en samtidig utbedring eller omlegging av de private ledningene. Selv om kommunen velger å foreta en utbedring eller omlegging av private tilknyttede ledninger i stedet for å gå veien om pålegg, er det som regel ikke ønskelig å overta eierskapet eller driftsansvaret.

Der den kommunale ledningen legges i en ny ledningstrase kan huseiere oppleve at deres nye ledning blir lengre enn den gamle eller at de må ha en pumpestasjon for å løfte vannet til den nye kommunale ledningen. Undertiden kan kommunene oppleve at den enkelte huseier motsetter seg overtakelse av slike anlegg etter at omlegging eller utbedring har funnet sted. Dersom kommunen ikke har en klar mulighet til å overlate driftsansvaret til private i disse tilfellene, vil kommunen kunne miste mye av insitamentet til å utbedre eller lage/bygge gode private avløpsløsninger. Det er derfor utvalget syn at kommunen bør ha adgang til å kunne overlate driftsansvaret for stikkledninger til private i disse tilfellene.

Spørsmålet om privates plikt til å overta og drifte avløpsanlegg i situasjonene som nevnt ovenfor, ligger imidlertid i utkanten av utvalgets mandat og må etter utvalgets syn sees som en del av en større helhet. Utvalget ser det som mest hensiktsmessig at disse spørsmålene vurderes som et ledd i arbeidet med en eventuell sektorlov for vann- og avløpstjenester jf. kapittel 8.2.3. Utvalget går derfor ikke nærmere inn i disse problemstillingene.

Ansvar for utforming, drift og vedlikehold av avløpsanlegg

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett i kapittel 15.2.4 og 15.2.5, inneholder både forurensningslovgivningen, plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift (TEK 10) bestemmelser som regulerer anleggseiers ansvar og plikter knyttet til drift og vedlikehold av avløpsanlegg.

Slik det også legges til grunn i praksis i dag, må kravene til etablering, drift og vedlikehold av avløpsanlegg etter utvalgets syn knyttes opp mot avløpsanleggets funksjon. Det innebærer for det første at avløpsanlegget må utformes slik at anlegget faktisk kan fungere etter sin hensikt. For det andre vil anleggseiers drifts- og vedlikeholdsplikt inntreffe når det er nødvendig å opprettholde funksjonen. Hvilke drifts- og vedlikeholdstiltak anleggseier må iverksette for å opprettholde anleggets funksjon, vil måtte fastlegges konkret for det enkelte anlegget. Av den grunn ser ikke utvalget noe behov for å regulere dette nærmere.

Særlig om private avløpsanlegg som eies av flere sammen (sameie)

Private stikkledninger som eies sammen av flere, skaper også enkelte utfordringer. Situasjonen er i

mange tilfeller at det ikke foreligger noen gode drifts- og vedlikeholdsavtaler mellom sameierne. Mangelfull avklaring mellom sameierne på dette punkt medfører ofte at drifts- og vedlikeholdsplikten forsømmes og at det private anlegget etter hvert blir i dårlig stand.

Utvalget har vurdert spørsmålet om det innenfor rammen av kommunens veiledningsplikt bør utarbeides standardtekster/maler for avtaler om drift- og vedlikehold mellom private som eier avløpsanlegg sammen. Det er imidlertid utvalgets syn at det bør være opp til kommunen selv å avgjøre hvor langt de ønsker å gå i sin veiledningsplikt, og at det således bør være opp til den enkelte kommune å vurdere om de vil utarbeide slike standardtekster/maler som innbyggerne kan benytte seg av. Kommunen bør imidlertid være bevisst grensen mellom veiledning og rådgivning. Som det fremgår av Lørenskog-dommen (Rt. 1967 s. 1248) kan kommunen risikere å komme i erstatningsansvar dersom kommunens administrasjon går ut over sin veiledningsplikt og viser imøtekommenhet vedrørende konsulentbistand (Pedersen mfl., 2011 s. 589).

15.3.5 Forholdet mellom anleggseier og abonnent – abonnementsvilkår

Utvalgets mandat omfatter et spørsmål om behovet for å forskriftsfeste vilkår kommunen kan fastsette overfor abonnentene. Mange kommuner benytter Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, se generell omtale i kapittel 8 og 14. Det er utvalgets inntrykk at disse anses som et nødvendig og praktisk viktig verktøy av kommunene for å regulere forholdet til abonnentene.

I utvalgets mandat fremgår at utvalget skal vurdere behovet for å forskriftsfeste reglene. Utvalget har derfor gjennomgått bestemmelsene i Standard abonnementsvilkår. Vilkårene er delt i to deler, én kalt administrative bestemmelser, og én kalt tekniske bestemmelser.

Behov for forskriftsfesting av tekniske bestemmelser

Utvalget mener det er et klart behov for å forskriftsfeste tekniske forutsetninger for tilknytning til kommunale vann- og avløpsanlegg. Eksempler på bestemmelser som kan tas inn i en slik forskrift, er regulering av påslipp (ikke minst overvann, men også matavfall, legemidler, miljøgifter mv.), krav til overhøyde, og sikring både mot tilbakeslag av avløpsvann til kjellere og tilbakestrømming av forurenset vann til kommunale vannledninger mv. En forskriftsfesting av tekniske krav vil gi økt forutbe-

regnelighet for den enkelte abonnent, både ved at abonnentene har en mulighet til å påvirke innholdet i de tekniske kravene gjennom høring (jf. forvaltningsloven § 37), og ved at kravene kan bli lettere tilgjengelige for abonnentene.

Hvorvidt det er hensiktsmessig at slike bestemmelser gis sentralt eller lokalt bør vurderes nærmere. Det forutsettes at det, som i dag, vil finnes et grunnleggende standardregelverk. Utvalget ser at det kan være behov for å tilpasse de tekniske kravene til lokale forhold. På den annen side er det neppe nødvendig at forskriftene er lokale hvis ingen eller bare et lite antall kommuner bruker muligheten til å avvike fra standardreglene. På nåværende tidspunkt foreslår imidlertid utvalget en hjemmel til å fastsette lokale forskrifter, noe som vil ligge nærmere dagens ordning. Behovet for en eventuell sentralisering av forskriftene bør vurderes etter noen år.

Vass- og avløpsanleggslova regulerer kommunalt eierskap til avløpsanlegg og plikt for abonnent til å betale avløpsgebyr til kommunen. Utvalget foreslår at en ny hjemmel for kommunene til å fastsette lokale forskrifter med tekniske bestemmelser/krav for tilknytning til avløpsanlegg, inntas i vass- og avløpsanleggslova som et nytt andre ledd i lovens § 5.

Særlig om tekniske krav til beskyttelse mot tilbakeslag og vanninntrenging

Enkelte av de tekniske kravene i Standard abonnementsvilkår (tekniske bestemmelser) er etter utvalgets syn så sentrale at disse bør gjelde uavhengig av hvilken kommune man bor i. Dette gjelder særlig krav i tekniske bestemmelser punkt 3.5 om krav til beskyttelse mot tilbakeslag fra hovedledninger og inntrengning av høyvann. Her heter det:

«Vannstand i laveste monterte vannlås og innvendige kummer og tanker må ligge minst 900 mm høyere enn innvendig topp hovedledning målt i stikkledningens forgreningspunkt på hovedledningen. Dersom avløpsvannet pumpes, gjelder tilsvarende høydekrav målt til det høyeste gravitasjonspunktet på pumpeledningen. Der hovedledning er forutsatt å fungere med overtrykk, regnes denne høyden fra beregnet trykklinje på hovedledning ved stikkledningens forgrening.

Vannstand i utvendige kummer og tanker må ligge minst 100 mm over innvendig topp hovedkloakkledning målt i stikkledningens forgrening på denne.

For å hindre oversvømmelse av sjøvann fra kommunens ledning for avløpsvann, må den lavest monterte avløpsåpningen (vannlås i utstyr og vannstand i kummer og tanker) ikke ligge lavere enn den største høyvannstand som fastsettes av kommunen i forhold til kommunens offisielle nullnivå for kartverk og oppmåling. Kravet til 900 mm overhøyde som beskrevet ovenfor gjelder uansett.

Kan avløpet ikke føres med naturlig fall og nødvendig overhøyde til hovedledning, sjø eller elv, skal avløpsvannet føres til kum, hvorfra det pumpes opp i avløpssystemet. Spillvann og overvann skal føres til hver sin pumpekum. Slike systemer må sikres mot oppstuvning ved strømbrudd, pumpehavari e.l.

Andre løsninger enn pumping kan godkjennes av kommunen etter særskilt søknad.»

Også byggteknisk forskrift (TEK 10) § 15-7 annet ledd bokstav d inneholder krav til innvendig avløpsinstallasjon for å hindre tilbakestrømming. Bestemmelsen angir imidlertid bare et funksjonskrav, nemlig krav om at vannlås må ha en høyde som hindrer tilbakestrømming. Veiledningen til bestemmelsen (DiBK, Veiledning om tekniske krav til byggverk, 2011) konkretiserer kravene ytterligere, og angir tilsvarende krav som i tekniske bestemmelser punkt 3.5. Her heter det:

«Vannstanden i laveste monterte vannlås og innvendige kummer og tanker må ligge minimum 0,9 m høyere enn innvendig topp i hovedledningen, målt i stikkledningens forgrening på hovedledningen. Dersom avløpsvannet skal pumpes inn på en hovedledning med selvføll og fritt vannspeil, skal overgangspunktet mellom trykkstrømning og frispelstrømning i pumpeledningen ligge minimum 0,9 m høyere enn innvendig topp i hovedledningen. Dersom avløpsvannet skal pumpes inn på en hovedledning som står under trykk, gir eieren av hovedledningen egne bestemmelser i hvert enkelt tilfelle.

Der hovedledningen er forutsatt å fungere med overtrykk, regnes denne høyden fra beregnet trykklinje på hovedledning ved stikkledningens forgrening.

Vannstand i utvendige kummer og tanker må ligge minimum 0,1 m over innvendig topp i hovedavløpsledningen, målt i stikkledningens forgrening på denne.

For å hindre oversvømmelse av sjøvann til hovedledningen for avløpsvann, må den lavest monterte avløpsåpningen (vannlås i utstyr og

vannstand i kummer og tanker) ikke ligge lavere enn den største høyvannstand som fastsettes av kommunen i forhold til kommunens offisielle nullnivå for kartverk og oppmåling.»

Selv om kravene i veiledningen til TEK 10 i praksis oppfattes som bindende, er det utvalgets oppfatning at de tekniske kravene til beskyttelse mot tilbakeslag og vanninntrenging er så sentrale at de bør reguleres direkte i forskriften. Utvalget foreslår derfor at kravene til beskyttelse mot tilbakeslag og vanninntrenging som fremgår av veiledningen til TEK 10 § 15-7 annet ledd bokstav d, innføres direkte i forskriften, sammen med øvrige forskriftskrav om blant annet overvann.

Utvalget vil imidlertid påpeke at kravene i TEK 10 kun gjelder ny bebyggelse, og det kan derfor være behov for at kommunen i lokal forskrift også stiller tekniske krav til beskyttelse mot tilbakeslag og vanninntrenging i eksisterende bebyggelse.

Behov for forskriftsfesting av administrative bestemmelser

Den andre delen av standardvilkårene, de administrative bestemmelsene, er slik de er formulert en delvis utdyping og konkretisering av gjeldende rett, med enkelte tilleggsvilkår. Utvalget har derfor gått systematisk gjennom disse bestemmelsene, og sammenlignet innholdet med gjeldende lov- og ulovfestet rett.

Hovedargumentene for å forskriftsfeste administrative («ikke-tekniske») deler av abonnementsavtalen er ønsket om like regler for hele landet. Videre mener utvalget at hensynet til effektiv håndhevelse kan tale for å forskriftsfeste avtalevilkårene. Dagens vilkår må i ytterste konsekvens håndheves i de ordinære domstolene, mens en forskrift enklere kan håndheves ved myndighetsvedtak.

Der er dessuten visse regler som etter sin art hører hjemme i formelle regler, slik som rett til å ha eksisterende rør liggende på privat grunn, bygging nær anlegg, og eventuell stengning av vanntilførselen grunnet manglende betaling.

Etter utvalgets mening bør retten til å ha eksisterende ledninger liggende sikres gjennom en endring i vass- og avløpsanleggsloven. Utvalget mener også at reglene om bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg bør gis et mer formelt grunnlag. Og da er det nærliggende at dette reguleres i plan- og bygningsloven, som også ellers setter nærmere krav til plassering av bygg-

verk. Se avsnitt nedenfor for nærmere redegjørelse for behovet for lovfesting av disse reglene.

Behovet for rett til stengning av vanntilførselen (tilsvarende forbrukerkjøpslovens § 48a for strøm) gjør seg på den annen side ikke like sterkt gjeldende for vann- og avløpstjenester, ettersom anleggseier har legalpant for ubetalt gebyr. Uansett vil en stengning av vanntilførselen fort komme i konflikt med andre hensyn som ivaretagelse av innbyggernes helse. Da er det mer hensiktsmessig at kommunen forfølger sitt legalpant for å få inn skyldige gebyrer, enn å stenge tilførselen.

Vurderingen av lov- og forskriftsfesting av abonnementsvilkårene må ses i sammenheng med utvalgets øvrige forslag. Utvalget har blant annet grundig vurdert reglene om ansvar for skade, og herunder sett nærmere på spørsmålet om adgangen til ansvarsfraskrivelse, slik de fremgår av vilkårene, bør opprettholdes (se kapittel 19).

Etter utvalgets syn vil forslaget til ny hjemmel til å fastsette lokal forskrift med tekniske bestemmelser og øvrige forslag til lov- og forskriftsendringer, sammen med gjeldende regelverk, antakelig være tilstrekkelig til å dekke opp både anleggseiers og abonnents interesser. Det er dermed utvalgets forutsetning at gjeldende abonnementsvilkår kan utgå. Utvalget foreslår derfor ikke en særskilt hjemmel til å regulere de administrative bestemmelsene gjennom separat forskrift på nåværende tidspunkt.

Utvalget påpeker imidlertid at kommunene som anleggseier, i kraft av sin eierrådighet, fortsatt har anledning til å ha abonnementsvilkår for de forhold som ikke reguleres av lov- eller forskrift. Slike regler vil imidlertid ikke kunne håndheves etter offentligrettslig regelverk.

Behov for lovfesting av administrative bestemmelser

Rett til å ha eksisterende offentlige ledninger liggende i grunnen

Standard abonnementsvilkår administrative bestemmelser punkt 3.3. inneholder en bestemmelse om retten til å ha eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på abonnentens eiendom. Punkt 3.3. lyder som følger:

«Ved tilknytning til kommunens nett godtar abonnenten at eventuelle offentlige vann- og avløpsanlegg på eiendommen har rett til å bli liggende uavhengig av om denne rett er tinglyst eller ikke, og uavhengig av abonnentens kunnskap om ledningen på overtakelsestidspunktet for eiendommen.»

Det er utvalget syn at retten til å ha offentlige vann- og avløpsanlegg liggende i grunnen bør lovreguleres. For nye vann- og avløpsanlegg blir dette håndtert og avklart gjennom tinglyste avtaler mellom kommune og abonnent. Men spørsmålet reiser noen problemstillinger i situasjoner hvor en abonnent kjøper en eiendom hvor det ligger en offentlig vann- og avløpsledning som han ikke har kjennskap til, og hvor retten til å ha ledningen liggende på eiendommen heller ikke er tinglyst eller på annen måte dokumentert skriftlig. I enkelte tilfeller ønsker ikke abonnenten å ha ledninger liggende på sin eiendom, for eksempel fordi det er til hinder for utbygging eller annen utnytting av tomten. Samtidig vil det kunne medføre store kostnader for kommunen om de må flytte sitt vann- og avløpsanlegg til et annet sted. Spørsmålet skaper således en del tvister mellom kommune og abonnent.

En lovregulering av spørsmålet vil etter utvalgets syn bidra til å avklare dette spørsmålet nærmere og redusere antall tvister som oppstår. Utvalget anbefaler derfor at retten til å ha eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg sikres gjennom en lovregulering.

Forutsetningen for at ledningen skal kunne ligge, må imidlertid være at ledningen er lovlig lagt. Noen ganger kan det være vanskelig å få avklart grunnlaget, særlig når det er gått mange år. Men da vil ofte ledningen kunne bli liggende på bakgrunn av reglene om hevd og alders tids bruk. Slikt erverv faller ikke bort gjennom ekstinksjon og kan derfor uansett gjøres i forhold til en godtroende kjøper av eiendommen.

Fordi retten til å ha eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på privat eiendom også innebærer en rådighetsbegrensning på den enkelte eiendom for så vidt gjelder utbygging og annen utnytting av eiendommen, mener utvalget at en slik regulering bør fremgå av plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår at en regulering fremgår av ny § 27-6 i loven, og at nåværende § 27-6 blir ny § 27-7.

Avstandskrav for bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg

Standard abonnementsvilkårs administrative bestemmelser punkt 3.4 inneholder en bestemmelse om konkrete avstandskrav for bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg. Bestemmelsen fastslår at offentlige vann- og avløpsanlegg ikke skal overbygges. Videre fremgår det at ny bebyggelse ikke må plasseres slik at det er til ulempe for drift og vedlikehold av offentlige anlegg, og at slik bebyggelse skal ha en avstand

til offentlige vann- og avløpsanlegg på minst 4 meter.

Det er utvalget syn at bestemmelsene om bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg er nødvendige både for å hindre skade på offentlige vann- og avløpsanlegg, og for å sikre at drift og vedlikehold av slike anlegg ikke vanskeliggjøres eller blir mer kostbart, og for å hindre skade på byggverk som følge av ledningsbrudd. En lovfesting av avstandskrav for bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg vil etter utvalgets syn sikre at avstandskravet blir ivaretatt gjennom ordinær byggesaksbehandling. Utvalget mener derfor at dette forholdet bør lovreguleres, og foreslår at dette gjøres gjennom en endring av plan- og bygningsloven § 29-4 om byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense.

Forslaget om lovfestet avstandskrav gjelder bare offentlige anlegg. Avgrensningen er også praktisk begrunnet i at kommunen vanligvis har god oversikt over traseene for offentlige ledninger. Hensynet til ledninger i grunnen gjelder imidlertid også private ledninger som skal ivaretas av bygningsmyndighetene ved fastsettelsen av byggverkets plassering på tomte etter § 29-4 første ledd (se Sivilombudsmannens uttalelse 6. april 2010 i sak 2009/533). Utvalget legger i tråd med dette til grunn at kommunen også må ivareta hensynet til private anlegg under byggesaksbehandlingen.

15.3.6 Virkemidler for å ivareta ansvar og plikter

Som det fremgår av redegjørelsen for gjeldende rett i kapittel 15.2.7 har kommunen flere virkemidler de kan benytte for å kunne ivareta sitt ansvar og sine plikter. I tillegg foreslår utvalget i kapittel 14.3 to nye hjemler som gi kommunen ytterligere virkemidler for å kunne ivareta ansvar og plikter; en ny hjemmel i forurensningsloven til å kunne kreve frakobling av overvann fra avløpsledning der dette er nødvendig for å avlaste offentlig avløpsanlegg, og en ny hjemmel i plan- og bygningsloven til å kunne kreve overvannstiltak. Utvalget mener forslagene til nye hjemler i kapittel 14.3 vil gi kommunen de virkemidlene de trenger for å kunne ivareta sitt ansvar og sine plikter som anleggseier.

Særlig om håndhevelse og sanksjonsmuligheter

I vass- og avløpsanleggslova er det ikke tatt inn sanksjonsmuligheter slik det finnes i forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Dersom det inntas en ny hjemmel i loven for kommunene

til å fastsette lokale forskrifter om tekniske krav til tilknytning, er det utvalgets syn at kommunen også bør gis tilstrekkelige sanksjonsmuligheter for å sikre overholdelse av krav etter slike forskrifter. Utvalget mener derfor at kommunen bør gis myndighet til å benytte de bestemmelser i plan- og bygningsloven som er nødvendig for å sikre håndhevelse av kravene fastsatt i slike lokale forskrifter. Viktige hjemler i denne sammenheng er plan- og bygningsloven § 31-7 om tilsyn med eksisterende byggverk og arealer, § 32-2 om forhåndsvarsel, § 32-3 om pålegg om retting eller pålegg om stans og § 32-5 om tvangsmulkt. Utvalget foreslår derfor at slik myndighet gis ved at det inntas en bestemmelse om dette i vass- og avløpsanlegglovas § 5 tredje ledd.

15.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Avklaring av ansvarsforhold mellom anleggseier og abonnent vil bidra til å effektivisere gjennomføring og drift av tiltak, og redusere omfang av konflikter som skyldes uavklarte ansvarsforhold. Dette vil gi administrative besparelser.

Endring fra privatrettslig avtale til offentlig-reettslig regulering antas å innebære administrative kostnader for staten, som skal veilede kommunene, og for kommunene, som må lage ny lokal forskrift. Forutsatt at staten setter av ressurser til veiledning, antas det at kommunene kan følge opp forskriftene innenfor eksisterende rammer. Det antas derfor at forslaget først og fremst vil innebære økonomiske kostnader for staten til veiledning av kommunene, tilsvarende anslagsvis en stilling i ett år.

Kapittel 16

Avledning av overvann i vassdrag

Kapittelet handler om gjeldende rett og forutsetninger for at vassdrag kan utnyttes til trygg avledning av overvann (iltaksgruppe tre i treleddsstrategien).

16.1 Overvann og vassdrag

Både grønnstrukturer og vassdragsnære arealer er attraktive for utbygging. Langs de store vassdragene i tettsteder er det en vanlig problemstilling at utbyggere ønsker å etablere nye boliger svært nær elvekanten. For de minste bekkene er problemet at de ofte er «i veien» for utbyggere, som ønsker å lukke bekken for å utnytte arealet mest mulig effektivt.

Byvassdrag og vassdrag i tettbygde strøk er ofte lukket på deler av strekningen og det er også mange kryssinger. Slike lukkinger og kryssinger er sårbare punkter. Videre vil lavpunkt og drag i terrenget kunne fungere som tilsiktede eller utilsiktede vannveier ved kraftig nedbør.

Som beskrevet i kapittel 5.1, ble bekkene historisk tatt i bruk som hovedkloakk for bebyggelsen. Det ble for uhygienisk og utrivelig å la disse bekkene gå åpne og de ble derfor lukket. Man

endte dermed opp med et system som blandet sanitært avløpsvann med vann fra vassdragene og overvann. I våre dager har det vært en løpende separering der sanitært avløpsvann skilles fra vassdragene. Det innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at bekkene åpnes, men at de går i ledning eller kulvert sammen med overvannet.

Åpne vassdrag vil i tillegg til å ivareta vassdragsmiljøet og tilby økosystemtjenester være en tryggere løsning for avledning av store vannmengder (se kapittel 7.1.2). En lukket løsning vil ha en absolutt kapasitetsgrense og det overskytende vannet vil deretter finne seg vei på overflaten. I tillegg vil det, særlig når vannføringen er stor, være fare for tilstopping av innløpet med den følge at hele vannføringen renner ukontrollert på overflaten. De åpne vassdragene er mer fleksible ved at vannstanden gradvis øker når vannføringen øker. Men avhengig av forholdene, kan også vassdragene flomme over og ta nye veier.

Utfordringene med å få til gjenåpning kan være rent fysisk å finne plass, fordi bekketraséen er overbygd med bygninger og veger, eller politisk og økonomisk krevende dersom areal med høy tomteverdi må innløses.



Figur 16.1 Eksempel på lukking av vassdrag

Foto: Jakob Gjerde/Norges vassdrags- og energidirektorat.

Det som karakteriserer små nedbørfelt i forhold til de store, er at de er veldig følsomme for nedbør med høy intensitet. Spesielt i felt med lite selvregulering (vann, myrer osv.) vil flommen kunne komme raskt og være over på få timer. Det samme gjelder for snøsmelting som ofte skjer bortimot samtidig i hele feltet.

Det er også karakteristisk for vassdrag med små nedbørfelt at endringer i arealbruken, herunder fortetting som omtalt i kapittel 3.2.2, raskt innvirker på avrenningsforholdene.

16.2 Redegjørelse for gjeldende rett

16.2.1 Vannressurslovens definisjon av vassdrag

Vassdrag er i vannressursloven § 2 første ledd definert slik:

«Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden eller under isbreer, regnes det i sin helhet som vassdrag. Som vassdrag regnes også vannløp uten årssikker vannføring dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene.»

Årssikker vannføring er definert i vannressursloven § 3 bokstav c: «vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hvert tiende år i gjennomsnitt». Til vassdraget regnes også bunn og areal som oversvømmes inntil «høyeste vanlig flomvannstand», som er definert i § 3 bokstav d som vannstanden ved tiårsflom.

Av vannressursloven § 2 annet ledd framgår at lovens regler for vassdrag også gjelder for:

- «kunstige vannløp med årssikker vannføring unntatt ledninger og tunneler;»
- «kunstige vannmagasiner som står i direkte samband med grunnvannet eller et vassdrag.»

I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 322, er kunstige vannløp inndelt i grupper:

«Kanaler (f.eks. for samferdsel, irrigasjon eller fløting); åpne grøfter (som i dag særlig blir anlagt i skogbruket eller langs vei/ jernbane, tidligere også i jordbruket); lukkede grøfter (som kan være steinsatt eller med drenerør; og i praksis gjerne forekommer i jordbruket eller rundt bebyggelse); ledninger (f.eks. for over-

vann, særlig i tettbygde strøk, for vannforsyning eller tilløp til kraftverk, det siste gjerne som rørgater); og tunneler (for vannforsyning eller tilløp til kraftverk).»

Overvannsledninger er med dette i utgangspunktet unntatt fra vassdragsdefinisjonen. Samtidig sies det i forarbeidene: «Avløpsledninger – til forskjell fra overvannsledninger – faller helt utenfor lovens virkefelt.» (Ot.prp. nr. 39 (1998–99), s. 322). Etter dette vil noen overvannsledninger falle inn under lovens regler, men det er ikke sagt uttrykkelig hvilke ledninger som vil omfattes.

Utvalget tolker dette slik at ledninger som fører sanitært og industrielt avløpsvann ikke regnes som vassdrag, selv om de har årssikker vannføring og fører overvann.

Åpne grøfter som leder overvann og har årssikker vannføring, vil klart falle inn under vassdragsdefinisjonen.

Det er presisert at lukking av en elv eller bekk ikke medfører at den betraktes som et kunstig vannløp (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 322). Merk likevel utvalgets vurdering over, om at ledninger som fører sanitært og industrielt avløpsvann ikke regnes som vassdrag.

Det er i § 2 fjerde ledd bokstav d) åpnet for å lage forskrift som fastsetter i hvilken utstrekning lovens bestemmelser skal gjelde for kunstige vannløp og vannmagasiner. Det er til nå ikke laget en slik forskrift.

16.2.2 Vannressurslovens definisjon av vassdragstiltak

Definisjonen av vassdragstiltak framgår av vannressursloven § 3, som lyder:

«I denne lov forstås med

- vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning;
- vassdragsanlegg: bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger;»

Selv om overvannsanlegg i seg selv ikke defineres som vassdrag, vil de kunne være å anse som vassdragstiltak etter definisjonen i § 3 første ledd bokstav a) ved at de påvirker vannføringen i vassdraget. Et tiltak vil bli regnet som vassdragstiltak uan-

sett om virkningene i bokstav a) faktisk inntreffer. Det er tilstrekkelig at tiltaket er «egnet til» å gi slike virkninger (Ot.prp. nr. 39 (1998–99), s. 323).

Overvannstiltak hvor vannet ledes til et vassdrag vil kunne påvirke vannføring og vannstand og vil dermed omfattes av definisjonen i vannressursloven § 3. Det vil i prinsippet gjelde all tilførsel av overvann til vassdrag, inkludert overvannsledningers tilknytningspunkt til vassdraget. Dersom en elv eller bekk legges i rør er dette et vassdragstiltak. Det gjelder også gjenåpning av vassdrag.

Vannressursloven stiller i § 5 krav om at alle «vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade eller ulempe for allmenne og private interesser». Plikten er begrenset til det som kan gjøres uten «uforholdsmessig utgift eller ulempe».

For vassdragstiltak som kan være «til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget» kreves det konsesjon etter vannressursloven.

Konsesjonsplikten kan avgjøres ved en egen konsesjonspliktavurdering etter § 18. Det er NVE som kan gi konsesjon etter vannressursloven § 8. Mindre vassdragstiltak som ikke fører til skader eller ulemper for allmenne eller private interesser trenger ikke konsesjon. Det gjøres en konkret vurdering av hvilke virkninger tiltaket kan føre til i vassdraget.

For tiltak som ellers ville ha vært konsesjonspliktige i henhold til vannressursloven er det fastsatt en samordningsbestemmelse i § 20. Bestemmelsen tar sikte på å fremme samordning av regelverk og administrativ behandling av saker som gjelder vassdragstiltak. Det åpnes for at enkelte sakstyper kan overlates til andre myndigheter for behandling. For saker om overvannshåndtering som ellers ville vært konsesjonspliktige etter vannressursloven kan kommunen overta behandlingen dersom overvannshåndteringen behandles i en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Hvis tiltak i vassdrag er konsesjonspliktig, er det unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, så fremt tiltaket ikke strider mot lovens bestemmelser med tilhørende forskriftsverk, kommuneplan eller reguleringsplan. Ellers vil det normalt måtte legges til grunn at gjenbygging av vassdrag er et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1, som anlegg/konstruksjon eller som terrenginngrep.

Tiltak som forsinker og fordrøyer overvannet kan ha en synergieffekt både ved å begrense mindre flommer og å bedre økologien i vassdragene.

Åpning av lukkede vassdrag, restaurering osv. vil i mange sammenhenger være aktuelle avbøtende tiltak for å bedre forholdene i vassdraget.

Tiltak som kan påvirke vassdragsmiljøet må i tillegg vurderes etter vannforskriften. Vannforskriften har i § 12 en bestemmelse som gjelder nye inngrep og ny aktivitet i en vannforekomst. Det stilles særlige krav til inngrep som kan medfører at miljømålene ikke nås, og at tilstanden i en vannforekomst forringes.

Vannforskriften gir ikke nye vedtakshjemler for sektormyndighetene, slik at inngrep fremdeles må behandles etter relevante sektorlover. Dette innebærer at når NVE skal gi tillatelse til nye tiltak etter vannressursloven, så må det også vurderes om vannforskriften § 12 er oppfylt. Det samme gjelder når kommunen fatter vedtak etter plan- og bygningsloven, og andre myndigheter etter sitt sektorlovverk.

16.2.3 Særskilt om åpning og lukking av vassdrag

Når en elv eller en bekk legges i rør, er dette et vassdragstiltak. Hvorvidt tiltaket er konsesjonspliktig eller ikke må vurderes ut fra vannressursloven § 8.

Lukking av bekker har en rekke negative virkninger ved at leveområdene for planter og dyr blir ødelagt, vassdragets selvrensingsevne blir redusert og landskapsbildet får redusert verdi. På tross av dette har det ikke vært praksis for å konsesjonsbehandle denne typen inngrep etter vannressursloven. En grunn, som også vassdragslovutvalget pekte på, kan være at inngrepene ofte foretas stykkevis, hvor hvert enkelt inngrep vurderes hver for seg og ikke samlet.

Gjenåpning av vassdrag vil også være vassdragstiltak, selv om en i prinsippet skulle føre vassdraget tilbake til tilstanden det var i før lukking. Dette følger av vannressursloven § 3 bokstav a) – påvirker vassdragets leie. Det innebærer at konsekvensene for vassdraget må vurderes etter vannressursloven § 8.

I utgangspunktet er gjenåpning et positivt tiltak for allmenne interesser. Det må derfor kunne antas at konsesjon i de fleste tilfeller vil bli ansett unødvendig eller vil bli gitt under forutsetning av at sikkerhets- og miljøhensyn ivaretas tilfredsstillende. Det kan settes vilkår i konsesjonen etter reglene i vannressursloven § 26. Inngrepet må også vurderes etter annet relevant lovverk, som forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Der bekkeløpet har fungert som fellesledning for avløp, vil selvsagt separering være en forutsetning

for gjenåpning. Det må også sikres privatrettslig adkomst.

Vannressursloven har en særskilt bestemmelse i § 14 som gir hjemmel for vassdragsmyndigheten til å gjenåpne et lukket vassdrag. NVE er vassdragsmyndighet. Avgjørelsen er et enkeltvedtak. Grunneieren skal gis seks måneders varsel. Varselet skal gjøre rede for hva saken gjelder og gi en forklaring på hvorfor vassdraget ønskes åpnet. Varselet skal fylle kravene til underretning om vedtak etter forvaltningsloven § 27 og gi opplysning om klageretten etter § 28. Grunneieren har krav på erstatning etter bestemmelsene i oreigningsloven.

Det finnes ikke hjemmel i vannressursloven til å pålegge den enkelte grunneier eller tiltakshaver som lovlig har lukket et vassdrag, å gjenåpne dette. Gjenåpning vil derfor bare kunne kreves gjennomført av vassdragsmyndigheten etter § 14. Alternativt kan gjenåpning inngå i en reguleringsplan med en rekkefølgebestemmelse. Dermed blir gjenåpning en forutsetning for byggetillatelse

som kan gi opphav til etterfølgende ekspropriasjon.

16.2.4 Særskilt om vann som ledes til vassdrag

Når overvann ledes til et vassdrag, er dette et vassdragstiltak. Vannressursloven § 3 bokstav a) definerer vassdragstiltak som «tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning;» Se faktaboks for omtale av rettssak der tilførselen av overvann var tema. Lagmannsretten kom til at det å lede overflatevann fra et stort urbanisert område via rør til en bekk, er et vassdragstiltak.

Overvann kan være forurenset, og forholdet til forurensningsloven må derfor avklares. Se kapittel 10 om forurenset overvann.

Det må vurderes om tilførselen av overvann krever konsesjon etter vannressursloven § 8. En

Boks 16.1 RG-2007-486 (Nittedal)

Tre boligeiere med eiendommer som grenset mot en bekk, fikk i tiden etter 1996/1997 vann inn i sine kjellere ved mye nedbør. Lagmannsretten kom, som tingretten, til at dette i hovedsak skyldtes utbygging av industri og boliger oppstrøms. Kommunen hadde ført overflatevannet fra disse områdene i rør til bekken. Kommunen ble pålagt erstatningsansvar med hjemmel i vannressursloven § 47, men ansvaret ble begrenset til 75 prosent siden det også var en annen medvirkende årsak til oversvømmelsene.

Lagmannsretten uttaler blant annet: «Det første spørsmålet lagmannsretten må ta standpunkt til er om det forholdet at overflatevannet fra Skyttaområdet er ledet ut i Glanerudbekken, er et vassdragstiltak etter vannressursloven.»

Et vassdragstiltak omfatter iht. lovens § 3 bokstav a vassdragsanlegg og alle andre tiltak i et vassdrag som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning.

I Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 323, venstre spalte heter det under merknader til § 3 (definisjoner) at begrepet «vassdragstiltak» er omfat-

tende og avgrenses gjennom tre typer kriterier: «tiltak», stedet for tiltaket («i vassdraget») og «virkningen av tiltaket».

Det fremgår for øvrig av NOU 1994: 12 Lov om vassdrag og grunnvann s. 51, boks 3.1, at tilføring av vann kan være et vassdragstiltak.

Lagmannsretten finner etter dette at det ikke kan være tvil om at det å lede overflatevann i et rør og ut i bekken fra et relativt stort urbanisert område, er et vassdragstiltak. Et slikt tiltak er åpenbart egnet til å påvirke vanntilførselen i bekken. At tilsvarende vannmengde ville rent ut i bekken også uten tiltaket, kan ikke tillegges betydning. Det vises her til at tiltaket har medført at det nå kommer store mengder vann på kort tid fordi det skjer mye mindre naturlig fordrøyning av vannet i forhold til tidligere. Vannføringen i bekken blir derfor til tider en helt annen. Økt vannføring øker dessuten utvaskingen med tilhørende økt risiko for avleiring i bekken, men dette er ikke påberopt.

Siden det er kommunen som eier og ellers er ansvarlig for den del av rørsystemet som fører overflatevannet ut i Glanerudbekken, er det kommunen som også er tiltakshaver i forhold til det å lede vannet ut i bekken.»

utfordring her kan være at hvert enkelt overvannstiltak kan ha marginal betydning for vassdraget, mens sumeffekten over tid kan bli betydelig. For å holde oversikt over denne effekten er det viktig at vassdraget er inkludert i analyser som gjøres i forbindelse med beslutninger om overvannshåndtering. Se utvalgets anbefalinger i kapittel 7.6.

Aktsomhetsplikten etter vannressursloven § 5 gjelder uavhengig av konsesjonsplikten.

16.2.5 Ansvar for vassdragstiltak

I utgangspunktet tilhører vassdraget grunneieren, dvs. den som eier bunnen i vassdraget. Det gir grunneieren rådighet over vassdraget innenfor rammene av lovgivningen, og så langt ikke særlige rettigheter er til hinder for dette, jf. vannressursloven § 13 tredje ledd. Vannressurslovens regler om konsesjonsplikt gjelder også for grunneieren, med mindre det er gjort særskilte unntak, jf. f.eks. § 15 om grunneiers vannuttak.

Vannressursloven har i § 5 første ledd en generell aktsomhetsplikt ved bruk av vassdraget: «Enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser.» Det har særlig betydning for bruk og tiltak som ikke er konsesjonspliktige. Bestemmelsen kan bare anvendes på en aktiv handling. Den innebærer ingen handlingsplikt (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 325). Eventuell overtredelse kan utløse erstatningsansvar på subjektivt grunnlag, jf. vannressursloven § 47 første ledd.

Dette innebærer at det ikke hviler noen plikt på grunneier f.eks. til å rydde langs vassdraget, hindre naturlig erosjon osv. For å sikre flomavledningen kan det imidlertid være nødvendig med skjøtsel av kantvegetasjon, og å forebygge at trær faller uti elva slik at den demmes opp. Noen plikt til å drive slik skjøtsel finnes altså ikke. Vannressursloven har en egen bestemmelse om opprettholdelse av et vegetasjonsbelte, vannressursloven § 11, og restriksjoner på fjerning av vegetasjon kan også være innført i medhold av annet lovverk.

Vassdragets kapasitet til flomavledning vil bli mindre når vassdraget oppgrunnes, for eksempel av sedimenter eller ved at det gror igjen. Etter vannressursloven § 12 kan grunneiere, andre eiere i vassdraget eller vassdragsmyndigheten uten konsesjon etter § 8 renske opp i vassdraget dersom vassdraget oppgrunnes. Det følger imidlertid kun en rett, ingen plikt med denne bestemmelsen. Dersom gjenoppretting kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser, skal det meldes til vassdragsmyndigheten.

Vassdragstiltak som kan volde skade, skal den ansvarlige, vanligvis tiltakshaveren, holde i forsvarlig stand. Dette følger av vannressursloven § 37. Dersom det er gitt konsesjon til tiltaket etter § 8, kan det i konsesjonen stilles vilkår blant annet om vedlikehold i medhold av § 26. Eventuell skade som skyldes brudd på disse bestemmelser, utløser objektivt erstatningsansvar etter vannressursloven § 47 annet ledd bokstav a). Nærmere gjennomgang av ansvar for skade er gjort i kapittel 19.

16.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

16.3.1 Behov for å se vannets veier i sammenheng

Med utgangspunkt i begrensningene som ligger i ledningsnett og de mange fordelene med å bruke åpne løsninger i overvannshåndteringen, kan det være lett å undervurdere utfordringene som kan ligge i å lede overvannet til vassdragene. Det er viktig at konsekvensene blir vurdert. Dette innebærer behov for en oversikt over situasjonen som inkluderer vassdragene, dvs. hvilken kapasitet vassdragene har til å ta imot større mengder vann uten skadevirkninger. Planer for overvannshåndteringen må inkludere vassdragene.

En særlig utfordring knyttet til overvann er at økning av tilførslene kan skje gradvis, f.eks. knyttet til ny utbygging, separering av fellesledninger eller frakobling i et mindre område. Hver for seg kan disse tiltakene vurderes å ha liten betydning for vassdraget, og vurderes som ikke konsesjonspliktige. Over tid kan imidlertid belastningen overskride «tålegrensen» til vassdraget. Forutsatt at systemet for så vidt fungerer. Det er likevel en fare for at flommer og skadevirkninger gradvis øker. Dersom utviklingen ikke endres, kan det bli svært kostbart å gjennomføre forebyggende tiltak.

For å unngå en slik utvikling blir det viktig å kartlegge kapasiteten til hele systemet som skal ta imot overvann, inklusive vassdragene. Utvalgets forslag om innføring av sikkerhetskrav i byggteknisk forskrift vil bidra til at kapasiteten i systemet blir kartlagt (se mer om sikkerhetskrav i kapittel 9.3.1). Det samme gjelder anbefalingene om å innarbeide overvannshåndtering i kommuneplanleggingen fra strateginivå til detaljplannivå. Da er det viktig at vassdragene tas med i planleggingen.

Som vist i kapittel 7.2.3 kan overvannssystemet beskrives som tre tiltaksgrupper som virker i sammenheng, selv om ikke nødvendigvis

alle tiltaksgruppene vil være til stede samtidig. I prinsippet kan alle deler av systemet inngå i vassdragsdefinisjonen. Utvalget legger likevel til grunn at hovedregelen vil være at anlegg for oppsamling, infiltrasjon og fordroyning av overvann (tiltaksgruppe en og to i treleddsstrategien) ikke er å anse som del av vassdraget. Det følger av at disse sjelden vil ha årssikker vannføring. Unntak kan gjelde kunstige vannmagasiner som tilfredsstiller kriteriet i annet ledd, bokstav b. I Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 322 er oppgravde dammer nevnt som eksempel, dersom de får naturlig tilsig fra vassdrag eller grunnvann, eller hvis de har naturlig avløp dit.

Noen flomveier (tiltaksgruppe tre i treleddsstrategien) vil være vassdrag ut fra at de har årssikker vannføring. De kunne også vært vassdrag ut fra kriteriet i første ledd, tredje punktum: «at skiller seg tydelig fra omgivelsene». Den siste formuleringen kunne lede til at alle tydelige forsenkninger i terrenget som leder overvann, ble definert som vassdrag. Dette har etter dette utvalgets vurdering neppe vært hensikten. Lovgiver har ikke vært så tydelig på hva som er ment (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 321):

«For vannløp uten årssikker vannføring må det etter første ledd tredje punktum overlates til praksis å ta stilling til hvor markert løpet må atskille seg fra omgivelsene for at de skal anses som vassdrag. I denne vurderingen må det også tas hensyn til hvor regelmessig eller sporadisk løpet fører vann, og hvor store vannmengder det da kan være tale om.»

Utvalgets vurdering er ut fra dette, at de mest aktuelle tilfellene av overvannstiltak som også kan være vassdragstiltak, vil være:

- Gjenåpning av vassdrag.
- Tilførsel av overvann til vassdraget fra åpne eller lukkede overvannsanlegg, inkludert eventuelle kompensierende tiltak som erosjons-sikring eller flomsikring.

16.3.2 Forbud mot tiltak i sone langs vassdrag

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 fremhever at planlegging etter loven skal gi grunnlag for bruk og vern av samfunnets ressurser, og at det skal legges vekt på langsiktighet ved valg av løsninger. Elver og bekker er en del av naturens eget system for avledning av overvann, og bruk av naturlige systemer vil ofte være den mest effektive måten å forflytte overvann på.

Med de klimautfordringene vi står overfor, er det ikke ønskelig med lukking av vassdrag i tettbygde strøk, men tvert imot ønskelig å gjenåpne

vassdrag som er lagt i kulvert- eller rørsystemer. Da bør utgangspunktet være at vassdrag må ha en effektiv beskyttelse mot lukking eller innsnevring. Ofte har planmyndighetene ikke tatt uttrykkelig stilling til spørsmålet i forbindelse med vedtakelse av kommuneplan eller reguleringsplan, og områder kan være lagt ut til byggeområde uten fastsatte byggegrenser mot vassdraget. Som omtalt i kapittel 16.2.3 har lukking heller ikke vært gjenstand for konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

Utvalget mener derfor tiltak i og ved vassdrag, slik det er definert i plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd, ikke bør finne sted uten at det er fastsatt en nærmere byggegrense i plan. Dermed vil lukking eller andre tiltak, i eller ved vassdraget først kunne gjennomføres etter at det i planprosessen er foretatt en bred vurdering, der konsekvensene for vassdraget, naturmiljøet, øvrig tettstedsutvikling, skadepotensial mv. blir sett i sammenheng. En slik ordning kan for eksempel sikres gjennom et krav om reguleringsplan etter § 11-9 nr. 1. Det er i dag opp til den enkelte kommune om man vil stille krav om slik reguleringsplan. Utvalget er i tvil om dette gir tilstrekkelig vern, og om det eventuelt bør fastsettes et generelt plankrav i § 1-8 for å hindre lukking eller innsnevring av vassdrag med tilhørende flomsoneer.

Siden problemene med avledning av overvann er forskjellig fra kommune til kommune, har utvalget blitt stående ved at det fortsatt bør være opp til kommunene om det skal innføres et plankrav langs vassdrag.

Det følger av § 1-8, første ledd i plan- og bygningsloven at det i 100-metersbeltet på begge sider av vassdrag skal «tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser». Etter utvalgets oppfatning, vil avledning av overvann være en slik «allmenn interesse», slik at det ved bruk av grunn langs vassdrag skal tas hensyn til hvordan bruken påvirker avrenningen til og i vassdraget.

Etter plan- og bygningsloven § 1-8, femte ledd kan kommunene gjennom bestemmelse i kommuneplanens arealdel sette forbud mot tiltak i områder langs vassdrag i en sone på inntil 100 meter. Det er i dag et krav at områdene som beskyttes på denne måten har betydning for kultur, natur- og friluftsinnteresser. Beskyttelse av elvebreddene for å hindre skader ved ekstraordinær høy vannføring som følge av kraftig nedbør og for å bevare vassdragets kapasitet, vil neppe ha tilstrekkelig lovhjemmel i dag. Vassdraget som sådan kan heller ikke vernes etter bestemmelsen.

Utvalget mener vassdrag generelt er så viktige for håndtering av store nedbørmengder at også hensynet til en effektiv avrenning bør kunne begrunne en byggegrense eller lignende løsninger. Som følge av dette foreslår utvalget at ordlyden i femte ledd endres, slik at den lyder som følger:

«For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsjnteresser, eller har betydning 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.»

Bestemmelsen ble relativt nylig endret, ved tilføelse av ordene «vurdere å», jf. Prop. 121 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen). Endringen ble av departementet beskrevet som en endring «av teknisk karakter som ikke innebærer realitetsendringer», samt at den var i samsvar med intensjonen i opprinnelige forarbeider (Prop. 121 L (2013–2014), s. 11 og 13). Etter utvalgets syn er det sentrale at behovet for restriksjoner vurderes, ikke at det må fastsettes soner langs ethvert vassdrag.

Utvalget har vurdert om man skal innføre tilsvarende plikt til vurdering for avrenningslinjer som ikke omfattes av vassdragsdefinisjonen, men har kommet til at slikt vern mest hensiktsmessig bør vurderes på detaljnivå i tilknytning til utarbeidelse eller endring av reguleringsplan. Det har sammenheng med at slike avrenningslinjer regelmessig er av mer lokal karakter, og at bruk og vern derfor bør ses i direkte sammenheng med detaljplaner for omkringliggende arealer.

Konkretiseringen av hensynet til «vassdragets kapasitet» skal gi kommunen en vid hjemmel til å forby tiltak som kan få negativ betydning for vassdragets evne til å avlede overflatevann. Det er primært tenkt på tiltak som kan påvirke vannstanden ved en gitt vannføring eller som kan påvirke strømningsmønsteret slik at faren for erosjon øker. Eksempler på slike tiltak er lukking eller annen innsnevring av elveløpet gjennom bygging over eller på sidene, inkludert utfyllinger. Hjemmelen er imidlertid ikke strengt avgrenset til denne typen tiltak. Også tiltak som øker avrenningen til vassdraget kan inkluderes.

Bestemmelsen hjemler et belte på inntil 100 meter. Det er neppe realistisk å ha et 100-meters belte langs alle vassdrag, spesielt ikke små bekker. Behovet for forbud og bredden på beltet må vurderes konkret ut fra vassdragets karakter og forholdene ellers.

Det bemerkes at hensyn til flomfare langs vassdraget også kan innebære behov for restriksjoner på bygging ut over 100-meters beltet, i kraft av kravene til sikkerhet i byggeteknisk forskrift. Her vil det ikke nødvendigvis være snakk om en byggegrense, men at det må tas tilstrekkelig hensyn til faren ved bygging. Regulering av disse forhold forutsettes derfor primært dekket ved bruk av hensynssoner og tilhørende bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12.

16.3.3 Aktiv bruk av åpne vassdrag i overvannshåndteringen

Som nevnt i kapittel 7.1 vil åpne bekker i tillegg til å ivareta vassdragsmiljøet og tilby økosystemtjenester være en sikrere løsning for avledning av store vannmengder, og å hindre oversvømmelser.

Begrunnet i skadevirkningene foreslo vassdragslovutvalget (NOU 1994: 12) at lukking av vassdrag over mer enn 10 meter i utgangspunktet skulle kreve konsesjon etter vannressursloven § 8. Et flertall i utvalget gikk inn for en forenkling ved at lukking over en strekning på mindre enn 100 m kunne gjennomføres i henhold til rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven. Loven ble imidlertid vedtatt uten en slik bestemmelse. Departementet var enig med vassdragslovutvalget i at det kan være behov for en skjematisk avgjørelse av konsesjonsplikten. Dette mente departementet kunne ivaretas gjennom forskrift etter vannressursloven § 18. Det var også påpekt som aktuelt å innføre meldeplikt for disse tiltakene. Departementet argumenterte også her med at dette kan innføres med hjemmel i vannressursloven § 18. Etter at loven ble vedtatt, er det ikke utarbeidet en slik forskrift.

Utvalget har vurdert om det bør innføres et generelt krav om konsesjon ved lukking av vassdrag, slik vannressurslovutvalget foreslo. Utvalget mener det er viktig for overvannshåndteringen å holde vassdragene åpne. Åpne løsninger gir større sikkerhet for avledning av store mengder overvann enn lukkede løsninger, og innebærer at vassdragsmiljø og opplevelseskvaliteter for befolkningen kan bevares (økosystemtjenester). Utvalget mener at et generelt krav om konsesjon kan innebære mye unødvendig arbeid for konsesjonsmyndigheten. Det er likevel viktig at konsekvensene for vassdraget blir vurdert, og at lukking søkes unngått så langt som mulig. Der som lukking tillates, er det viktig at alternative flomveier er sikret. En lukket ledning har en absolutt kapasitetsgrense som vil kunne bli overskredet. I flomsituasjoner kan innløpet også bli tettet

av rek og annet materiale som kommer drivende med vannstrømmen. Det må derfor planlegges forebyggende tiltak for slike situasjoner.

I tillegg til restriktiv praksis når det gjelder lukking av vassdrag, bør det jobbes systematisk for separering av vassdrag fra sanitært og industrielt avløpsvann, og gjenåpning av lukkede vassdrag. Flere kommuner har vedtatt som prinsipielt utgangspunkt at bekker ikke skal lukkes, og at gjenåpning skal vurderes i forbindelse med separering. Se for eksempel arealdel av kommuneplan for Bergen kommune (Bergen kommune, 2013, s. 34). Et slikt prinsipp kan nedfelles i bestemmelser til kommuneplanen og avgrenses til et definert område av kommunen.

Det kan være naturlig å se en gjenåpning av et vassdrag i sammenheng med en restaureringsplan for vassdrag eller nærområder i distriktet. I forbindelse med ny utbygging, kan gjenåpning legges inn som del av planen. For å skape forutsigbarhet for utbyggere, bør kommunen klargjøre ambisjonene for gjenåpning i kommuneplanen.

Utvalget anser at det i de fleste tilfeller vil være naturlig at kommunen tar initiativ til gjenåpning, enten av rene miljøhensyn eller som del av en plan for overvannshåndtering. Vassdragsmyndigheten etter vannressursloven § 14 bør derfor være kommunen.

Når vassdrag åpnes, bør utforming av bekkeløpet ta hensyn til både lavvannssituasjoner og flom. Utformingen må videre ta hensyn til at kravene til sikkerhet for omkringliggende byggverk mot flomskader ivaretas i samsvar med byggt teknisk forskrift § 7-2. Med mindre det vil være uforholdsmessig kostbart, bør det tilstrebes å oppnå denne sikkerheten. Grunneierne må antas å kunne påberope seg at minst samme sikkerhet som før gjenåpning opprettholdes. Bekkeløpet vil måtte utformes på en måte som balanserer hensyn til naturmiljø, sikkerhet og aktuell bruk.

For overvannshåndteringen vil det være viktig å vurdere om vassdraget vil ha kapasitet til å ta unna dimensjonerende overvannsmengder.

Åpning av vassdraget vil kreve areal. Det underbygger at gjenåpning bør skje gjennom plan etter plan- og bygningsloven, der areal som er nødvendig av sikkerhetshensyn og ønskelig av miljøhensyn kan ses i sammenheng og defineres som særskilt formål eller hensynssone i plan.

Ved gjenåpning, som ved andre vassdragstiltak, er det viktig at ansvaret for vedlikehold er avklart. Så lenge gjenåpning er et vassdragstiltak, vil utgangspunktet være at tiltakshaver, altså den som åpner vassdraget, også vil ha ansvaret for framtidig vedlikehold, jf. vannres-

sursloven § 37. Eksempelvis vil eier av en kulvert ha ansvar for tilsyn og vedlikehold av denne, herunder rensk av innløpet. Grunneiere nedstrøms vassdragstiltaket kan ikke forutsettes å ha plikter ut over den generelle aktsomhetsplikten i vannressursloven. Utvalget mener det ville virke urimelig om grunneiere som ikke er tiltakshavere skal pålegges vedlikeholdsansvar som følge av at vassdraget har fått tilført store mengder overvann.

Vedlikeholdsbehov og -ansvar bør avklares i planprosessen, eventuelt i en konsesjonsbehandling etter vannressursloven. De negative virkningene som et vassdragstiltak påfører vassdraget må avbøtes. Dette må vurderes i konsesjons- eller planprosessen. Konsesjonen eller planen må ta høyde for eventuelle avbøtende tiltak for å unngå/reducere negative virkninger nedover i vassdraget. Se lagmannsrettsdom om forhold i Nittedal i boks 16.1.

Det er viktig med tydelig ansvarsoverføring i forbindelse med utbygging, slik at vedlikeholdet blir ivaretatt over tid. I mange tilfeller vil det ikke være hensiktsmessig å fordele vedlikeholdsansvaret knyttet til tiltaket mellom tiltakshaver og grunneiere langs vassdraget. Særlig gjelder dette grunneiere langs vassdraget langt nedstrøms vassdragstiltaket. Med komplekse fysiske sammenhenger og mange aktører involvert, kan det være naturlig at kommunen tar på seg et ansvar for vedlikehold.

16.3.4 Utvalgets anbefaling om delegert myndighet

Utvalget legger vekt på at rammene for overvannshåndteringen skal være tydelige. I og med at noen overvannstiltak også vil være vassdragstiltak, vil det være en fordel om rammer og ansvar er mest mulig lik for disse tiltakene.

Utvalget anbefaler i kapittel 7.6 at kommunen sørger for å ha tilstrekkelig oversikt over overvannssystemet og at oversikten må inkludere vassdragene. Forutsatt dette, vil kommunen være den som er i best posisjon til å vurdere sammenhengen mellom overvann og vassdrag.

Ut fra dette anbefaler utvalget at kommunen får delegert myndighet etter vannressursloven § 14 til å stå for gjenåpning av vassdrag.

Utvalget anbefaler at samordningen mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven etter vannressursloven gjøres smidigere. Det bør gjøres gjennom en forskrift i medhold av vannressursloven § 20 om samordning. Forskriften skal klargjøre i hvilke tilfeller reguleringsplan etter

plan- og bygningsloven kan erstatte behandling etter vannressursloven. Dette siste for å unngå at NVE må fatte en lang rekke enkeltvedtak om slik samordning, og for å fremme arealplanlegging som ser overvann og vassdrag i sammenheng.

NVE bør lage retningslinjer/veiledere som utdyper kriteriene for bruk av samordningsbestemmelsen i samarbeid med andre berørte direktorater

Der vassdraget er et viktig ledd i avledningen av overvann, er det viktig at det avklares hvem som skal være ansvarlig for vedlikehold av tiltak som er gjort i vassdraget, eventuelt ansvarlig for skjøtsel som anses nødvendig for å opprettholde vassdragets kapasitet. Dette bør avklares i planprosessene, eventuelt konsesjonsprosessen etter vannressursloven.

Utvalget viser for øvrig til de vurderinger som er gjort i kapittel 14, 15 og 18 med hensyn til ansvar for overvannstiltak og finansiering av overvannstiltak.

16.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

I tråd med utvalgets prinsipper for valg av tiltak, må beslutningen om å lede vann i vassdrag komme som følge av en samfunnsøkonomisk analyse som viser at dette er mest hensiktsmessig. Det er utvalgets oppfatning at det ofte vil være samfunnsøkonomisk mer lønnsomt å benytte vassdrag enn veier til avledning, fordi det i mindre grad er i konflikt med andre samfunnsfunksjoner (altså lavere samfunnsøkonomiske kostnader).

Utvalgets anbefaling om at kommunen får delegert myndighet etter vannressursloven § 14 til å gjenåpne vassdrag vil ikke medføre endringer i kostnader i seg selv. Forslaget må ses i sammenheng med at utvalget anbefaler at både åpne og lukkede overvannsanlegg, samt vassdrag, inngår i kommunens helhetlige plan for overvannshåndtering.

Selv om tiltakene samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomme, kan etableringskostnadene

for kommunene være store. I mange områder er kostnaden ved beslagleggelse av areal ved gjenåpning av vassdrag store, fordi areal i områder med utbyggingspress har betydelig alternativ verdi. Også selve opparbeidelsen og gjenåpningen kan medføre til dels betydelige kostnader. Det gjelder både utgifter til selve opparbeidelsen av åpne vannløp, og vedlikehold av disse. Det samlede kostnadsbildet er likevel ganske sammensatt som følge av at blågrønne overvannstiltak ofte vil øke verdien på eiendommene som ligger i nærheten. I tillegg bidrar gjenåpningen til en rekke positive økosystemtjenester, slik det bl.a. er beskrevet i kapittel 7.1.2.

Utvalget foreslår at kommunene avlastes for kostnader ved at NVEs bistandsordning til flomsikring og miljøtiltak i vassdrag utvides til å omfatte gjenåpning av bekker. Se mer om bistandsordningen i kapittel 18.6.

Forslaget om å utvide hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven § 1-8 til å forby visse typer tiltak av hensyn til vassdragets kapasitet, kan medføre kostnader i form av tapte muligheter for tiltak eller utbygging. Praktisering ut fra en samfunnsmessig nytte-kostnadsvurdering tilsier at de tiltak som ikke tillates, er de som vil gi større kostnader enn nytte for samfunnet, tatt i betraktning blant annet forventede overvannshendelser. Denne vurderingen må kommunene ta på planstadiet. Kostnader og nytte er avhengig av størrelsen på arealet, hvilke tiltak som forbys og hva som ville vært alternativ anvendelse av arealet.

For å unngå at NVE må fatte en lang rekke enkeltvedtak om samordning av vannressursloven og plan- og bygningsloven, og for å fremme arealplanlegging som ser overvann og vassdrag i sammenheng, foreslår utvalget at det vurderes å utarbeide en forskrift i medhold av vannressursloven § 20 om samordning. Forskriften skal klargjøre i hvilke tilfeller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kan erstatte behandling etter vannressursloven. Dette vil være en forenkling sammenlignet med dagens situasjon og dermed redusere NVEs administrative kostnader.

Kapittel 17

Avledning av overvann i veier og gater

Kapittelet handler om problemstillinger knyttet til vann og vei, gjeldende rett og forutsetninger for at trafikkert areal kan benyttes til trygg avledning av overvann (tiltaksgruppe tre i treleddsstrategien).

17.1 Overvann og vei

Som et bidrag til utvalgets utredning, har COWI anslått arealandelen av gater og veier i sentrumsområder og boligområder. Beregning av arealandeler av gater og veier i 20 ulike kommuner viser at veiflateandelen i gjennomsnitt for sentrumsområder er 10 prosent, mens veiflateandelen for boligområder er 7 prosent. Kommunen er den største veiholderen med andel over 50 prosent for byområder og 70 prosent for boligområder.

Overvann tilføres vei direkte ved nedbør og ved tilrenning fra veiens sideområder, eksempelvis avrenning fra hustak og plasser. Skadesituasjoner typiske for vei som følge av vann, er tette sluk, setninger, erosjon, brudd i veibanen og redusert dekkelevetid, og i alvorlig tilfeller helt eller delvis ødeleggelse av veibanen. Vinterforhold og overgangsforhold vår og høst gir eksempelvis økt drift på vei med oppslamming og tilførsel av sand og avisningskjemikalier, tette sluk, samt utfordringer med frysing i drens-system og veibane, i tillegg til økte teleskader på veibanen.

Vann i veien påvirker trafikanter ved nedsatt friksjon, vannplaning, økt drivstofforbruk (rulle-motstand), dårlige siktforhold, kjøretøystans, kødannelse og veistegning.

I dag føres overvann fra vei i separatsystem til sedimentasjon eller resipient, eller i fellessystem til renseanlegg. Overvann renner også av veioverflaten, infiltrerer i grunnen og drenerer til resipient.

Veiforvalters ansvar for skader som måtte oppstå som følge av overvann er omtalt i kapittel 19.2.7.

17.2 Redegjørelse for gjeldene rett

Det er veglova som har nærmere bestemmelser om veier. Formålet med loven er å «tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private vegar» i tråd med trafikantenes og samfunnets interesser. Det er en overordnet målsetning å søke «trygg og god avvikling av trafikken» samt å ta «omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles», jf. § 1a.

Veglova § 1 definerer offentlig vei slik: «Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglene i kapittel IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private. Til veg blir og rekna opplagsplass, parkeringsplass, haldeplass, bru, ferjekai eller anna kai som står i beinveges samband med veg eller gate.»

Både veiholder og politi har myndighet til å stenge en vei og dirigere trafikken etter Vegtrafikklovens § 7 «Særlige forbud mot trafikk» og § 9 «Trafikkregulering».

17.2.1 Veiholder

Veiholder eller «vegstyremakt» for de offentlige veiene er i henhold til veglova kapittel II staten for riksveiene, fylkeskommunen for fylkesveiene og kommunen for de kommunale veiene. Veglova pålegger veiholder å bære kostnadene med planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av det offentlige vegnettet. Veglova inneholder også en nærmere regulering om ansvarsforhold og kompetanse i forhold knyttet til ulike typer veier.

Statens vegvesen har et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitranSPORTsystemet, og har herunder også delansvar på miljøområdet med fagkompetanse på helhetlig bypolitikk og kollektivtransport. Plan- og bygningsloven gir Statens vegvesen medvirkningsansvar i kommunal planlegging.

Byggesaksbehandling av vei er nærmere omtalt i kapittel 13.2.4.

I instruks fra Samferdselsdepartementet, er Statens vegvesen, ved regionveisjefene, pålagt å forestå utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av riks- og fylkesveinettet, og følge opp den trafikkmessige bruken av det. Statens vegvesens regionveisjefer er i samme instruks bedt om å ha oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for veinettet i regionen, samt om å arbeide tverrsektorielt med beredskapsplanlegging. Regionveisjefene er også instruert til å ha nødvendig beredskap for å sikre best mulig framkommelighet på det viktigste veinettet under ulike former for påkjenning. Det gjelder også påkjenning i form av overvann.

Det kan etter veglovas § 13 gis nærmere bestemmelser om anlegg av offentlig vei. Slike regler er gitt gjennom forskrift 29. mars 2007 om anlegg av offentlig veg. Forskriften stiller krav til utforming og standard på offentlige veier og gater. Statens vegvesen er i medhold av forskriften gitt anledning til å fastsette såkalte «vegnormaler» for utfylling av forskriftens bestemmelser.

Vegnormalene danner grunnlaget for alle som planlegger, dimensjonerer og bygger veier. De er samlet i Statens vegvesens håndbokserie. I tillegg til vegnormaler finnes det retningslinjer og veiledninger i håndbokserien.

Dersom det i forbindelse med planlegging og bygging av vei ikke er mulig å oppfylle alle krav i vegnormalene, skal det søkes fravik. Fraviksmyndigheten for riksveiene er Statens vegvesen, hvor interne regler styrer hvorvidt det søkes til Vegdirektoratet eller til regionveisjefen i hvert enkelt tilfelle. Fraviksmyndighet for fylkesveiene ligger under Regionveisjefen. Kommunen er fraviksmyndighet for de kommunale veiene.

I håndbokserien er det knyttet «Retningslinjer» og «Veiledninger» opp mot de respektive fagtema som er dekket i vegnormalene. Disse gjelder kun innen Statens vegvesens myndighetsområde, og kan fravikes iht. interne instruks i Statens vegvesen. Slike retningslinjer og veiledninger inneholder typisk utdypende fagstoff og detaljert tekst som understøtter og hjelper i bruken av vegnormalene.

Krav til veiens utforming er gitt i håndbok N100 Veg og gateutforming. I overordnede planforutsetninger er det fastsatt at «Vegens utforming må bidra til å begrense effekten av ugunstige klima- og værforhold (inkl. ventede klimaendringer) så langt det lar seg gjøre». Håndbok N100 gir krav og anbefalinger for ulike elementer i et gatesystem. Under utformingskrav står det «Veien skal ikke være en barriere for eksisterende

vannveier. Veien skal beskyttes mot for store mengder overvann ved å planlegge for helhetsløsninger for drenering, fordrøyningsbassenger, terenggrøfter osv.» Det er også fastsatt krav til fall, kantstein og geometri slik at man sikrer avrenning mot sluk.

Krav til overvannshåndteringen er gitt i kapittel 4 i håndbok N200 Vegbygging. Planleggings- og prosjekteringsgrunnlag, funksjonskrav, hydraulikk, dimensjonering, kvalitetssikring, mv. er beskrevet og inneholder krav til utførelse, materialer, kontrollomfang, toleranser og dokumentasjon av utført kvalitet. Ved dimensjonering hvor overvann fra vei skal tilknyttes offentlige overvannsanlegg, er det bestemt at kommunale eller lokale dimensjoneringsregler skal følges.

17.2.2 Standard for drift og vedlikehold av vei

Ut fra veiens formål som transportåre, må utgangspunktet for plikten til drift og vedlikehold være å sikre trygg framkommelighet hele året. Veglova har ikke spesielle bestemmelser om omfanget av drift og vedlikehold. Drift og vedlikehold styres i stedet gjennom etablert praksis og retningslinjer.

Kravene til drift og vedlikehold tar utgangspunkt i tiltenkt funksjon og er vanligvis bygget opp med en kombinasjon av funksjonskrav, funksjonsrelaterte krav og tiltakskrav (materialkrav og metode/utførelseskrav). Statens vegvesens håndbok R610 «Standard for drift og vedlikehold av riksveger» gir retningslinjer for hvordan riksveiene skal driftes og vedlikeholdes, herunder krav til funksjon og tilstand for de ulike objektene i veinettet. Samme retningslinjer er iverksatt for fylkesveiene, jf. Samferdselsdepartementets instruks til Statens vegvesen.

Noen kommuner har egne vedlikeholdsstandarder. Vedlikeholdsstandarden i R610 dekker også bymessige strøk, men er ikke innrettet direkte mot slike forhold, og vil derfor ha noen mangler på dette området. Standarden er ment å angi den samfunnsøkonomisk optimale tilstand ut fra en nytte/kostnadsvurdering hvor veiholders og veibrukernes kostnader inngår. Det innebærer at standardkravene på noen områder differensieres avhengig av trafikkmengde, fartsgrenser og veiens viktighet. Standardkravene er ikke juridisk bindende.

Dersom bevilgningene ikke er store nok til å overholde alle kravene, må det foretas en prioritering slik at konsekvensen ved unnlatt vedlikehold blir minst mulig.

17.2.3 Rør, ledninger og annet utstyr i vei

Graving og legging av ledninger i veigrunn er regulert i veglova og forutsetter tillatelse fra veimyndigheten. Ledningseier får normalt legge ledningene vederlagsfritt, men på vilkår.

Det er § 32 første ledd i vegloven som stiller krav om tillatelse fra veimyndigheten for å kunne legge ledninger. Tillatelse er påkrevd for alle typer ledninger som legges over, under, langs eller nærmere offentlig vei enn tre meter fra veikant. I tillegg til dette, fremgår det av veglova § 57 annet ledd nr. 1 at det er forbudt å grave, ta bort masser eller gjøre andre inngrep på eiendomsområdet til offentlig vei uten tillatelse fra veimyndigheten. Begge bestemmelser gir veimyndigheten adgang til å stille nærmere krav og vilkår overfor den som søker om å legge ledninger og/eller til å grave i eller ved offentlig vei.

Veglova § 32 gjelder for all grunn som ligger innenfor tre meter fra veikant. Forbudet mot å legge ledninger uten tillatelse etter denne bestemmelsen gjelder også de tilfellene dette området er undergitt andres eiendoms- eller bruksrett. Når det gjelder bestemmelsen i veglova § 57, er begrepet «eigedomsområdet til offentlig veg» ikke sammenfallende med det privatrettslige eiendomsbegrepet. «Eigedomsområdet til offentlig veg» omfatter ikke bare det arealet som utgjør veiens kjøre-, gang- eller sykkelbane, men det omfatter i tillegg blant annet veiskuldre, banketter, grøfter og skråninger i tilknytning til veien.

For å sikre et ensartet og landsdekkende regelverk og øke graden av forutberegnelighet, er det gitt nærmere regler om praktiseringen av bestemmelsen i § 32 i «Forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg». Forslag til veileder for graving i kommunale veier var på høring i regi av Vegforum for byer og tettsteder høsten 2015.

Veglova § 57 er nærmere omtalt i kapittel 14.2.8.

17.3 Noen forutsetninger for å avlede vann i vei og gate

Etter dagens regelverk, samt vegnormaler og tilhørende retningslinjer for dimensjonering, drift og vedlikehold av veier, skal vann ikke ledes ut på veibanen. Veiene er bygd slik at vannet skal dreneres ut og vekk fra veien. Utforming, dimensjonering og drift av systemer tilknyttet veier som skal brukes som flomvei, vil derfor kreve nye løsninger.

Ut fra veiens formål som transportåre må utgangspunkt for vedlikeholdsplikten for veiholder være å sikre trygg fremkommelighet. Der veien også skal brukes for trygg avledning av overvann, må det forutsettes at veien utformes og driftes slik at skader minimeres. Dette vil kreve at man må omarbeide vegnormaler og operasjonelle krav slik at driftsoppgaver og veiens funksjon som både vei og flomvei ivaretas. Samtidig må krav til sikkerhet og beredskap ivaretas.

Bruk av offentlige veier som flomvei forutsetter derfor en bred vurdering hvor ulike interesser samordnes og prioriteres. Det bør normalt skje gjennom reguleringsplanlegging etter plan- og bygningslovens regler. Da vil også tredjemannsinteressene bli hørt (naboer, velforeninger og andre med interesse i planarbeidet). Dersom det fremgår i forbindelse med en slik prosess at vei- og beredskapsmyndighetene ikke ønsker å benytte veien til avledning av overvann, vil de kunne reise innsigelser som følge av sin rolle som statlig myndighetsorgan. Den endelige avgjørelsen må i så fall tas av departementet, dersom partene ikke kommer til enighet gjennom megling.

Type og mengde trafikk og trafikksikkerhet

Der veien blir brukt til avledning av overvann, vil det i perioder være redusert framkommelighet eller behov for å stenge veien. En flomhendelse vil påvirke hele eller deler av trafikken, herunder fotgjenger- og sykkeltrafikk, personbiltrafikk, busser og andre tyngre kjøretøy. Grad av ulempe er avhengig av trafikkmengden og hvilken type transport som er dominerende på den aktuelle veistrekningen. En flomhendelse vil kunne skape trafikkfarlige situasjoner avhengig av blant annet kjørehastighet på stedet. I tillegg vil man få behov for økt innsats til drift og vedlikehold etter en flomhendelse. Blant annet vil løs sand på veibanen og isdannelse være forhold som må ivaretas.

Ved dimensjonering og utforming for bruk av veien for avledning av overvann, må det ut fra momentene ovenfor vurderes hvilke forhold som gir akseptabel grad av ulempe, samt eventuelt en akseptabel reduksjon av trafikksikkerheten på veistrekningen.

Krav til trafikkberedskap, regularitet, beredskapsplaner og omkjøringsveier

Perioder med redusert framkommelighet som følge av kraftig nedbør og avrenning i veibanen, vil påvirke nødetatenes mulighet for å ivareta nød-situasjoner. Dette vil være avhengig av hvilke

typer kjøretøy de bruker for å kunne komme fram gjennom de vanddybder som opptrer. Der nødta-tenes kjøretøy faktisk kan komme fram, må det uansett påregnes forsinkelser og mulig stengt vei, særlig grunnet framkommelighetsproblemer for andre kjøretøyer enn deres egne.

For å kunne bruke veien for avledning av overvann, må det etableres beredskapsplaner som ivaretar flomhendelser, eksempelvis plan for omkjøringsruter, stengningsplane og skiltplaner. I denne forbindelsen må det vurderes om omdirigeringer gir akseptable trafikksikkerhetsforhold på omkjøringsveiene.

Noen tekniske krav som utforming av vegareal, høyder, gradient, kantstein, mv.

Geometri, høyder, og detaljer som kantstein, mv. må utformes slik at avledningen av overvann skjer som forutsatt. Dette betyr at de dimensjonerende vanddybder og strømningshastigheter ikke skal bli overskredet. Hvor stor vanddybde og strømningshastighet som aksepteres, må fastsettes avhengig av akseptkriterier for skade som følge av overvann og hvilke krav man har til veiens funksjonelle egenskaper. Videre må veikroppen med installasjoner utformes og eventuelt forsterkes slik at skader ikke oppstår. Utløp fra flomveien må skje på de steder det er forutsatt, slik at det ikke oppstår ulemper for naboer til veien. Det er også viktig at veien er utformet slik at det ikke blir stående igjen vann på veibanen når nedbørshendelsen er over.

Driftsopplegg for opprydding etter flomhendelser

Reparasjon av eventuelle skader, opprydding og rengjøring av veibanen er nødvendig for å gjenopprette trafikksikre forhold og sørge for at rør- og inntakssystemer fungerer. Lokale forhold i områder der man planlegger å bruke veien for avledning av overvann, må kartlegges slik at oppryddingsarbeidene er overkommelige. Arbeidsoppgavene må legges inn i beredskapsplanene for driftsentreprenøren på stedet.

Skader i veikroppen, type veioverbygning

Dimensjoneringssystemet for veioverbygning forutsetter normale, drenerte forhold hvor alle lag i veioverbygningen ligger høyere enn veiens drencsystem, altså ikke neddykkede forhold. Veioverbygningen i en konstruksjon for avledning av overvann må være dimensjonert for å kunne tåle trafikkbetlastning og telepåvirkning selv om det

oppstår uvanlig stor inntrengning av vann i veikonstruksjonen. Vanninntrengningen ved kortvarig nedbør behøver imidlertid ikke være stor der utformingen av området er vellykket. Det er i denne sammenhengen spesielt viktig at vann ikke blir stående på vegoverflaten når nedbørhendelsen er over. Nyere veier bygget etter dagens vegnormalstandard, antas å være tilstrekkelig godt dimensjonert for å motstå disse påkjenningene. Unntak som bør vurderes særskilt er veier dimensjonert for svært liten trafikkbetlastning, hvor det brukes tynne asfaltdekker og ubundne materialer i de øvrige lag i overbygningen. Slike veikonstruksjoner kan være sårbare og få store skader av noen få passeringer av tunge kjøretøy i en situasjon med spesielt høye vannivåer. Tiltak og forsterkning av slike veier må påregnes.

Gamle veier er ofte ikke bygget i henhold til vegnormalene og bør undersøkes særskilt ved for eksempel prøvetaking og laboratorieanalyser, dersom man ønsker å bruke veien for avledning av overvann. Forsterkning av veioverbygningen, ved for eksempel masseutskiftninger, kan bli aktuelt avhengig av disse resultatene.

Sårbare installasjoner i veien

I tillegg til veiens egeninstallasjoner er det installert fremmedelementer, eksempelvis elektroniske installasjoner. For å kunne bruke veien for avledning av overvann, må man kartlegge om det finnes kummer i området som inneholder installasjoner som ikke tåler de flomhendelser man forutsetter.

17.4 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget anbefaler at trafikktett gate eller vei kan tilrettelegges for avledning av overvann gjennom arealplan utarbeidet etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Vurderinger som kost, nytte, risiko, sårbarhet og gjennomførbarhet må gjøres i planprosessen.

Muligheten for å bruke deler av veien til avrenningsformål bør tas med i vurderingene. Adskilte traseer for trygg avrenning, eventuelt i tilknytning til fortau, gang- og sykkelveier vil kunne være mindre omfattende sammenlignet med bruk av hele veiens areal.

Det forutsettes at trygg avledning av overvann på veier inngår i kommunens plan for overvannshåndtering og at dette er siste del av treleddsstrategien for overvannshåndtering (se kapittel 7.2.3).

Det skal tilstrebes at kortest mulig lengde vei benyttes der tiltaket iverksettes og det bør stilles krav om omregulering av eksisterende vei etter bestemte kriterier.

Industrielt og sanitært avløpsvann skal ikke avledes på vei.

Statens vegvesens retningslinje 611 «Trafikkberedskap, håndtering av uforutsette hendelser på veg» må legges til grunn for å ivareta beredskapen og fremkommeligheten.

Kriterier og krav for avledning av overvann på vei/gate bør implementeres i Statens vegvesens håndboksystem og ivareta følgende forhold:

– *Kriterier angående veiens funksjon*

Funksjonelle krav til vei brukt for avledning av overvann må utvikles. I dette inngår vurdering av veirute, omkjøringsmuligheter, type vei, trafikkmengde og type trafikk, akseptabel hyppighet og varighet av forutsette flomhendelser, akseptabel lengde av flomområde og akseptabel vanndybde /-hastighet.

– *Krav til kartlegging av eksisterende vei for mulig bruk for avledning av overvann*

Det må innhentes data om trafikk og mulige omkjøringsveier som grunnlag for skilt- og stengeplaner. Krav om detaljert kartlegging av høyder, veidetall og utløp. Det må gjennomføres undersøkelser av eksisterende veioverbygning for å vurdere eventuelle forsterkningsbehov for bruk av veien for avledning av overvann. Krav om kartlegging og sikring av sårbare installasjoner, eksempelvis elektrotekniske installasjoner. Eventuell endring i opplegg for drift og vedlikehold må fastlegges, eksempelvis om det finnes sandfang på stedet som vil miste sin funksjon og om det må utvikles nye krav til vinterdriften.

– *Krav og geometri og utforming av vei brukt for avledning av overvann*

Det må utarbeides detaljerte geometriske krav til linjeføring av vei, og krav til veidetall, kummer og sluk samt sidearealer og utløp. Videre må det lages standard beskrivelser av sikre løsninger for erosjonssikring utover de som inngår i konvensjonell veiutforming. Det må gjøres endringer av materialkrav eller utførelseskrav for installasjoner, eventuelt sette restriksjoner for installasjoner som er uforenlig med at veien brukes for avledning av overvann.

– *Dimensjoneringskrav til vei brukt for avledning av overvann*

Det må utvikles nye krav til dimensjonering av veioverbygningen og settes restriksjoner i valg av type overbygningsmaterialer. Dette må bli satt i sammenheng med belastninger fra tunge kjøretøy. Det må beskrives endring av hydraulisk dimensjonering med forutsetning om at veien skal brukes for avledning av overvann.

– *Kontrahering av driftsoperasjoner*

Det må utarbeides standard arbeidsbeskrivelser driftskontrakter, standard beredskapsplaner og maler for varslingsplaner for ivaretagelse av driftsopplegg for vei som brukes for avledning av overvann.

17.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget anbefaler at kriterier og krav for avledning av overvann i vei/gate innarbeides i Statens vegvesens håndboksystem. Kravene må betraktes som en konkretisering av retningslinjer for overvannstiltak i veier og gater.

Det må gjøres et utrednings- og revisjonsarbeids grunnlag om slike retningslinjer. Denne oppgaven krever tverrfaglighet og solid fagkompetanse. Gjennomføringen av dette arbeidet bør ligge hos Statens vegvesen, som gjennom sektoransvaret iht. Samferdselsdepartementets instruks, vil ha dette som naturlig arbeidsområde. Kapasitetshensyn tilsier at man må nyttiggjøre seg rådgivere i den grad disse finnes tilgjengelige i markedet og tilbyr riktig kompetanse. Kostnadene for disse arbeidene vil være anslagsvis kroner 10 til 15 millioner.

Som for øvrige tiltak, vil tiltak i veier og gater fastsettes med utgangspunkt i samfunnsøkonomiske vurderinger. Dersom det besluttes at veier skal tjene som avledning for overvann, vil det derfor være fordi det er funnet at det er den samfunnsøkonomisk beste løsningen. Anslag for kostnader for å gjennomføre tiltakene vil være avhengig av lokale forhold og veitype.

Det er flere eksempler på at gater og veier mottar overvann i dag, selv om dette ikke er planlagt. Ukontrollert avrenning kan medføre høye kostnader, både i form av direkte skader på veien, og i form av stengte veier, forsinkelser mv., jf. beskrivelse av skadevirkninger i kapittel 3. Økte kostnader ved å utarbeide og effektivere nye krav til veier, må derfor veies mot kostnadene ved å fortsette dagens praksis.

Kapittel 18

Finansiering av overvannstiltak

I NOU 2010: 10 på s. 111 fremhever klimatilpassningsutvalget behovet for å avklare hva slags overvannstiltak som kan finansieres over vann- og avløpsgebyrene og behovet for å få avklart hvordan man skal sikre finansiering av andre typer tiltak.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere kommunens lovgrunnlag for å gebyrfinansiere overvannstiltak gjennom regelverket for kommunale vann- og avløpsgebyrer og eventuelle refusjonsordninger. Utvalget har valgt å vurdere finansieringsspørsmålet noe bredere. I dette kapitlet behandler utvalget forskjellige finansieringsordninger for håndtering av overvann, og foreslår nærmere presiseringer i regelverket om hvilke typer overvannstiltak som kan gebyrfinansieres og hvem som skal betale disse gebyrene.

18.1 Gebyrfinansiering etter gjeldende rett

18.1.1 Vass- og avløpsanleggslova

På 1960- og 70-tallet var det stigende interesse for å motvirke vannforurensning og økende fokus på kommunens problemer med hensyn til finansiering av vann- og avløpsanlegg, jf. Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 2. Gjeldende finansieringsordninger tilrettela imidlertid ikke for tilstrekkelig gjennomføring eller rettferdig fordeling av kostnadene. Regjeringen foreslo derfor at kommunene kunne innføre gebyrer for vann- og avløpstjenester for å forsere arbeidet med utbyggingen, og for å få en mer rettferdig finansiering av kommunens utgifter på vann- og avløpssektoren, jf. Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 7.

Reglene om vann- og avløpsgebyrene ble gitt i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17. Gjennom gebyrordningen skulle utgiftene fordeles på brukere av fast eiendom, slik at gebyrene i størst mulig utstrekning ga uttrykk for hva det kostet kommunen å betjene den enkelte eiendom med vann- og avløpstjenester. En fullt ut rettferdig fordeling på den enkelte gebyr-

pliktige ville imidlertid by på store praktiske problemer. Lovens regler ble derfor et resultat av en avveining mellom ønsket om en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene, og ønsket om å få i stand en ordning som var administrativ enkel for kommunene å praktisere.

Vass- og avløpsanleggslova har nå erstattet tidligere lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17. Bortsett fra regler om kommunalt eierskap, inneholder ikke loven realitetsendringer i forhold til tidligere lov.

18.1.2 Rettslige rammer for vann- og avløpsgebyret

Vass- og avløpsanleggslova inneholder regler om plikten til å betale vann- og avløpsgebyr til kommunen for de eiendommer som er tilknyttet kommunens vann- og avløpsledning, enten direkte eller gjennom privat fellesledning, se § 3. Størrelsen på gebyrene og bestemmelser om den praktiske gjennomføring og innkrevingen av gebyrene fastsettes av kommunen gjennom lokal forskrift (§ 5).

I forurensningsforskriften kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer er det gitt bestemmelser om rammene for gebyrene og hovedreglene om utregning og innkreving, jf. vass- og avløpsanleggslova § 4. Gebyrene skal ikke overstige kommunens «nødvendige» kostnader på henholdsvis «vann- og avløpssektoren», jf. forurensningsforskriften § 16-1. Det er altså et krav om selvkost. Hovedregelen for beregningen av gebyrene er at mengden vann inn er den samme som mengden vann ut.

Kommunale vann- og avløpsgebyr skal fastsettes som to atskilte gebyrer, og skal være delt i engangsgebyr for tilknytning og årsgebyr for årlig forbruk. Det er ikke gitt særlige regler for beregningen av tilknytningsgebyret. Det fremgår av § 4 i loven om kommunale vass- og avløpsanlegg at det er tale om et engangsgebyr. Av § 16-3 i forurensningsforskriften er det likevel fastsatt at det kan beregnes tillegg i gebyret ved senere tilbygg

eller påbygg. Årsgebyret kan være basert på målt eller stipulert forbruk, eventuelt med et fastledd i tillegg (todelt gebyrordning). Delene vil da referere seg til kommunens faste og variable kostnader innenfor vann- og avløpssektoren, hvor den variable delen vil måtte baseres på målt eller stipulert vannforbruk.

Kommunen er ikke pålagt å sikre full kostnadsdekning gjennom gebyrene, men intensjonen er at brukerne av tjenestene i kommunen skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg. Det som ikke dekkes inn gjennom gebyrer finansieres over det ordinære kommunebudsjettet. Det skal føres separate budsjett og regnskap for henholdsvis vann- og avløpsgebyret. Dette er nødvendig blant annet fordi ikke alle eiendommer er tilknyttet både vann- og avløpsledning, og fordi det ofte vil være aktuelt å fastsette forskjellige gebyrsatser for henholdsvis vann og avløp.

Før gebyrene fastsettes skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte utgifter knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader og forventede gebyrinntekter på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de neste fem årene. Gebyrperioden forutsettes normalt å være ett år, slik at kommunens gebyrinntekter ikke skal overstige kostnadene i løpet av denne perioden.

Der vass- og avløpsanleggslova, eller forurensningsforskriften kapittel 16 etter vass- og avløpsanleggslova § 4, ikke gir begrensninger, står kommunen fritt til å utforme egne regler. Et eksempel på dette finnes i dommen gjengitt i Rt. 2012 s. 1409, hvor en kommune hadde fastsatt gebyret med én fast del beregnet på grunnlag av registrert bruksareal for bygningene, og én variabel del beregnet etter forbruk. Høyesterett kom til at denne måten å fastsette avgiften på lå innenfor rammen av forurensningsforskriften § 16-4. Det er ikke gitt nærmere regler om fordeling mellom tilknytningsgebyr og årsgebyr, og det er i praksis lagt til grunn at det ikke kreves at gebyret refererer til noen bestemt del av kommunens kostnader, se Rt. 2002 s. 866.

18.1.3 Gebyrpliktig eiendom

Plikten til å betale gebyr påligger eieren av fast eiendom. Hovedregelen er at gebyr bare kan pålegges bebygd eiendom. Det følger implisitt av vass- og avløpsanleggslova § 3 første ledd tredje punktum. Derfor er f.eks. veier unntatt. Gebyrplikten forutsetter eksisterende tilknytning, eller at kommunen har eller kunne krevd tilknytning til

«kommunal vass- eller avløpsledning». Begrepet «avløpsledning» er snevrere enn «avløpsanlegg», som brukes andre steder i loven og i forurensningsloven. Med ledning forstås i praksis rør, og det er dette som har vært lagt til grunn i praktiseringen av regelverket helt fra forløperen til dagens lov ble vedtatt. Bortledning av overvann direkte til kommunalt eide grøfter, bekker og lignende uten at vannet transporteres gjennom en kommunal ledning utløser derfor ikke plikt til å betale gebyr.

Det fremgår av forarbeidene til vass- og avløpsanleggslova at man skal legge til grunn det samme avløpsbegrepet som i forurensningsloven § 21 (Prop. 136 L (2010–2011) s. 13). Der er avløpsvann definert som sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Gebyrplikten etter lov om kommunale vass- og avløpsanlegg gjelder derfor også for eiendom som er tilknyttet kommunal overvannsledning og for eiendom som har påslipp av overvann til kommunal fellesledning.

18.1.4 Særskilt om gebyr for overvann

Dagens regelverk for vann- og avløpsgebyr er utarbeidet med hovedfokus på dekke nødvendige kostnader for å levere drikkevann og håndtere sanitært og industrielt avløpsvann. Men det er flere steder i forarbeidene og veiledningsmaterialet påpekt at gebyrene også skal dekke kostnader knyttet til håndtering av overvann som tilføres offentlig avløpsnett (NOU 1974: 12 s. 8, rundskriv T-25/74 vedlegg 4, s. 24). Overvann er likevel ikke problematisert i særlig grad.

Det fremgår av veiledningsmaterialet til kommunene ved ikrafttreddelsen av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter at man ikke valgte å innføre separate gebyrer for spillvann og overvann, fordi det spesielt ved bortledning av vannet i felles-systemer ville medføre store problemer for kommunene å beregne et separat overvannsgebyr (rundskriv T-25/74 vedlegg 4 s. 24).

Forurensningsforskriften kapittel 16 har likevel to bestemmelser som åpner for differensiering av avløpsgebyrene på grunnlag av påslipp av overvann. For næringsbygg og andre bygninger som ikke brukes som bolig, er hovedregelen at årsforbruket, eventuelt den variable delen av årsgebyret, skal beregnes på grunnlag av målt vannforbruk, jf. forurensningsforskriften § 16-4 fjerde ledd. I bestemmelsen åpnes det imidlertid for at det for slike eiendommer kan fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngås særlige avtaler. Det kan med hjemmel i denne bestemmelsen blant annet beregnes økt avløpsvannmengde i forhold til målt vannforbruk dersom overvann

føres til avløp. Ved påslipp av overvann fra boligeiendom vil man derimot måtte legge til grunn utgangspunktet om at mengden avløpsvann tilsvare vannforbruket. Begrunnelsen for at unntaket bare gjelder næringseiendom er at man antok at det ikke ville være behov for å skille mellom overvann og spillvann når det gjaldt boligbebyggelse og annen eiendom som ikke anvender vann til produksjon. Det ble også lagt vekt på at man ved å slå sammen disse gebyrene ville få et enklere beregningssystem (kgl.res. 6.9.1974 s. 8).

Utgangspunktet er at de samme gebyrsatsene skal gjelde i hele kommunen. I forurensningsforskriften § 16-5 gis det en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike gebyrsatser. I fjerde ledd åpnes det for at det kan fastsettes andre gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann. Det kan følgelig fastsettes høyere sats for mer forurenset avløpsvann som gir kommunen høyere rensekostnader mv. Tilsvarende kan det fastsettes lavere sats for mindre forurenset vann. Unntaksmuligheten ble opprinnelig laget med sikte på f.eks. bedrifter som anvender vann i produksjonsprosessen, uten at vannet forurennes i nevneverdig grad. Disse kunne betale lavere gebyrer. Om dette se rundskriv T-25/74, vedlegg 3, s. 37. For at dette unntaket skal kunne brukes for å gi kommunen økte inntekter på grunn av håndtering av overvann, må overvannet være mer forurenset enn det øvrige avløpsvannet, noe som trolig er lite praktisk, fordi utfordringene ofte oppstår som følge av overbelastning på ledningsnett og renseanlegg. Det er i dag ikke anledning til å differensiere gebyret for boligeiendom etter avløpsmengden.

18.1.5 Grensene for hvilke overvannstiltak som kan finansieres med gebyrinntekter

Kommunen kan bruke inntektene fra avløpsgebyrene til å dekke «nødvendige» kostnader i avløpssektoren, jf. forurensningsforskriften § 16-1. Med dette forstås kostnader som direkte eller indirekte har normal sammenheng med en forsvarlig forretningsmessig drift av avløpssektoren, inkludert håndtering av overvann som tilføres kommunalt ledningsnett.

Kostnader som åpenbart kan dekkes er utgifter til drift og vedlikehold av ledningsnett og renseanlegg. Adgangen til å dekke utgiftene vil være uavhengig av om det er snakk om rene overvannsanlegg eller anlegg for både overvann og sanitært avløpsvann.

Tiltak for å avlaste ledningsnett eller renseanleggene vil også kunne finansieres av gebyrene.

Eksempler på dette kan være separering av rør slik at overvann skilles fra sanitært avløpsvann. Dersom det mest hensiktsmessige tiltaket i forbindelse med separering av rør f.eks. er å infiltrere overvannet i grunnen eller lede det til et vassdrag, kan utgifter knyttet til dette også dekkes. Det er imidlertid en forutsetning at tiltaket er «nødvendig» for at kommunen skal kunne drifte sine avløpsanlegg på en god måte. Det går derfor en grense mellom rene miljøtiltak og tiltak som for så vidt utløses av behovet for tiltak på avløpsnett, men som i art eller omfang går ut over dette. Eksempler på sistnevnte kan være anleggelse av parkanlegg, planting av trær osv. I slike tilfeller kan tiltaket bare delvis finansieres av gebyrinntekter. Grensen må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Kravet om at kostnaden må være «nødvendig» for kommunen utelukker tiltak som kan finansieres med andre midler eller som kan kreves gjennomført av andre, f.eks. gjennom pålegg.

Kommunens ansvar for avløpsledningene må avgrenses mot private ledninger (stikkledninger) (Prop. 136 L (2010–2011) s. 13). Gebyrinntektene kan derfor neppe brukes til å finansiere tiltak på den enkelte eiendom som er tilknyttet kommunens ledningsnett. I mange kommuner benyttes gebyrmidler til å finansiere omlegging av stikkledninger ut av vei i forbindelse med at kommunen rehabiliterer eller skifter ut offentlige ledninger.

18.1.6 Inndekning via pålegg/refusjon

Det følger av plan- og bygningsloven § 18-1 at grunn i regulert strøk bare kan bebygges dersom det er ført hovedledninger for vann og avløp, innenfor særskilt angitte rørdimensjoner, til og langs eller over tomte. Kommunen kan imidlertid også tillate tilknytning til annet avløpsanlegg. Med hovedledning for avløp menes også særskilt overvannsledning. I § 18-1 stilles også krav om at det er ført offentlig vei til og langs eiendommen innenfor nærmere angitte breddekrav.

Noen ganger er det kommunene som legger vei-, vann- og avløpsanleggene. Men siden slik tilknytning er en betingelse for å bygge, vil i mange tilfeller anlegget bli lagt av private utbyggere. I så fall følger det av bestemmelsen at grunneier eller fester plikter å overdra anlegget til kommunen vederlagsfritt. Kommunen er på sin side forpliktet til å overta anlegget til drift og vedlikehold fra tidspunktet anlegget er ferdig og godkjent.

Når vei og ledninger legges inn i et regulert utbyggingsområde mot offentlig overtakelse, vil anlegget oftest være til fordel for andre. Det gjel-

der de tomter som gjennom tiltaket får oppfylt forpliktelsene til vei-, vann- og avløpstilknytning etter § 18-1 og dermed blir helt eller delvis byggeklare.

Da er det rimelig at disse eiendommene, som har nytte av anlegget, blir pålagt å bære en andel av kostnadene innenfor rammen av den verdiøkning som ledningsanlegget tilfører den enkelte. Reglene om slik fordeling av kostnadene er inntatt i plan- og bygningsloven § 18-3 og utover. Det er de såkalte refusjonsreglene. Reglene gjelder uavhengig av om det er offentlige eller private aktører som opparbeider ledningene

Reglene om refusjon er ikke bare forbeholdt offentlige vei- og ledningsanlegg. Også den som bygger privat anlegg for transport av vann eller avløpsvann i område som inngår i arealplan kan kreve refusjon dersom det bygges fellesledninger som også andre kan knytte seg til. Refusjonen kan i så fall pålegges eiendommer som gjennom den private ledningen får oppfylt kravet om vann- og avløpsforbindelse som vilkår for byggetillatelse etter §§ 27-1 og 27-2.

Når vilkårene for å kreve refusjon er oppfylt, fordeles kostnadene på de ubebygde tomtene som gjennom tiltaket blir byggeklare og som dermed har nytte av tiltaket. Som ubebygd regnes også ubebygd del av bebygd eiendom når den ubebygde del kan bebygges selvstendig, og bebygd areal som har fått midlertidig utsettelse med å oppfylle forpliktelsene i § 18-1. Det er gitt nærmere regler om dette i § 18-6.

De utgifter som kan kreves refundert, fordeles etter plan- og bygningsloven § 18-7 mellom de refusjonspliktige arealene med en halvpart på hver av faktorene tomteareal og tillatt utnyttning, og er begrenset til den verdiøkning som tiltaket representerer for den enkelte. Det er gitt nærmere regler om saksbehandlingen i §§ 18-8 og utover, og SAK(10) kapittel 17.

Forholdet mellom refusjon og gebyr

Selv om kommunen har mulighet for full kostnadsinndekning gjennom vann- og avløpsgebyrene, gjelder retten til å kreve opparbeidelse og refusjon uavkortet. Kommunene hadde tidligere en vedtektsfestet rett til å unnlate å kreve refusjon, men adgangen til å fastsette lokale vedtekter etter plan- og bygningsloven er nå bortfalt.

Har en grunneier eller fester sørget for opparbeidelsen eller dekket kostnadene gjennom refusjon – og dermed bekostet tilknytningen – faller heller ikke kommunens rett til å kreve vann- og avløpsgebyr bort. Det følger forutsetningsvis av forarbeidene til avgiftsreglene i den nå opphevede

loven om vass- og kloakkavgifter, Ot.prp. nr. 23 (1973–74) s. 1 og Ot.prp. nr. 58 (1972–73) s. 8. Kostnadene som private har hatt til opparbeidelse av ledningsnett, regnes ikke med blant de totale utgiftene kommunene kan kreve inndekket gjennom avgiftssystemet. Det følger i dag av kravet om at kommunen bare kan kreve dekket sine nødvendige utgifter etter bestemmelsen i forurensningsforskriftens § 16-1. Tidligere var dette også uttrykkelig presisert i forskriftene til vass- og kloakkavgiftslova av 1974.

Mange opplevde det som urimelig å måtte betale fullt gebyr for tilknytning i tillegg til at de selv hadde bekostet ledningsanlegget frem til og over eller langs tomta, direkte eller gjennom refusjon. I 1985 kom det forskrifter som ga kommunen anledning til å fastsette differensierte satser for tilkynningsavgift i slike tilfeller. Forskriftene er i dag videreført i forurensningsforskriftens § 16-5 første ledd.

Kostnadsinndekning gjennom utbyggingsavtaler

Gjennom refusjonsbestemmelser får kommunene bare dekket en varierende, vanligvis liten, del av kostnadene innenfor vann- og avløpssektoren. Det skyldes at utgifter til eksterne anlegg som renseanlegg etc. ikke kan kreves opparbeidet etter plan- og bygningsloven § 18-1, ei heller søkes refundert etter plan- og bygningslovens refusjonsbestemmelser. Det har ledet til at mange kommuner benytter avtaler som grunnlag for kostnadsinndekning i stedet for refusjon. Man bruker betegnelsen utbyggingsavtaler. Det er avtaler som ligger i grenseland mellom offentlig og privat rett.

Selv om private ikke kan pålegges å opparbeide infrastruktur ut over det som fremgår av plan- og bygningsloven §§ 18-1 og 18-2, kan kommunen i reguleringsplan oppstille rekkefølgekrav som innebærer at utbygging ikke kan skje før ulike tiltak er etablert. En utbygger med sterke interesser i å komme i gang, vil derfor ofte være villig til å bekoste anleggene gjennom en utbyggingsavtale med kommunen.

Det innebærer at kommunen i stor utstrekning kan tvinge gjennom privat utbygging av infrastruktur gjennom rekkefølgekrav i reguleringsplan.

Utbyggingsavtaler er vanlige der det er tale om større utbyggingsprosjekter. Slike avtaler kan imidlertid først inngås etter at arealplanen for området er endelig vedtatt. Det er krav til saksbehandlingen for utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven § 17-4. Det er vanlig er at slike avtaler inngås i tilknytning til selve byggesaken.

Det er imidlertid grenser for hvilke typer utbyggingsavtaler som kommunene lovlig kan inngå. Det er gitt nærmere regler om dette i plan- og bygningsloven § 17-3. Her fremgår at en slik avtale bare kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i den arealplanen som ønskes realisert. Det kan i forbindelse med dette også inngås nærmere avtale om gjennomføringen av rekkefølgebestemmelsene i planen.

Dreier det seg om forpliktelser for utbygger til å opparbeide eller bekoste tiltak, er det stilt nærmere krav til innholdet i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Det er for det første krav om at tiltaket er nødvendig for gjennomføringen av planen, og dernest at tiltaket må stå i rimelig sammenheng med utbyggingens art og omfang. Er det tale om oppfyllelse av lovpålagte krav til infrastruktur etter §§ 18-1 og 18-2 eller oppfyllelse av sikringstiltak etter § 28-1, er kravene oppfylt. Men det vil også kunne være anledning til å stille strenge krav. Dreier det seg f.eks. om opparbeidelse eller finansiering av et rekkefølgekrav, vil man normalt måtte kreve at kravet er satt av hensyn til den aktuelle utbyggingen og ikke satt av hensyn til annen utvikling innenfor reguleringsområdet. Og dreier det seg om finansiering av krav også andre utbyggere vil ha interesse av, vil kravet om forholdsmessighet kunne innebære at kostnadene må deles mellom flere utbyggere innenfor reguleringsområdet.

I tillegg til infrastrukturtiltak som nevnt foran, kan en utbyggingsavtale også inneholde krav til miljø og kulturtiltak hvis betingelsene i § 17-3 første ledd er oppfylt. Det kan for eksempel være tale om støyskjerming, håndtering av forurenset grunn og miljøoppfølgingsprogram som ledd i en konsekvensutredning. Det er redegjort nærmere for reglene om utbyggingsavtaler og innholdskravene til disse i Pedersen mfl. og utøver (2011) s. 514 flg., se særlig s. 522. Reglene suppleres av bestemmelser i SAK10 kapittel 18.

18.1.7 Implikasjoner av EØS-regelverket

EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet. Forbudet omfatter mange typer offentlige tiltak som gir direkte eller indirekte økonomiske fordeler for bedrifter. Offentlig støtte som faller inn under artikkel 61 i avtalen omfattes også av lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte. Terskelen for når noe er definert som næringsvirksomhet er satt relativt lavt, og rammer raskt både offentlige virksomheter som eventuelt selger varer eller tjenester i et marked i tillegg til å utføre offentlige oppgaver, og rene private virksomheter.

Forbudet mot offentlig støtte er ikke absolutt. Det er gitt en rekke unntak fra det generelle forbudet mot offentlig støtte gjennom ulike regelverk som nedfeller betingelser for når ulike støtte tiltak kan være forenlig med EØS-avtalen. Et tiltak som innebærer offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen kan dermed godkjennes, men støttegiver må notisere støtten til EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Videre må ESA godkjenne støttetiltaket før det kan iverksettes.

I de tilfeller hvor en virksomhet oppnår eller kan oppnå særskilte fordeler sammenlignet med andre tilsvarende aktører, via enten å motta midler fra det offentlige eller slipper å betale eller motta lettelse i skatter, avgifter eller gebyrer til offentlige, foreligger en risiko for ulovlig statsstøtte.

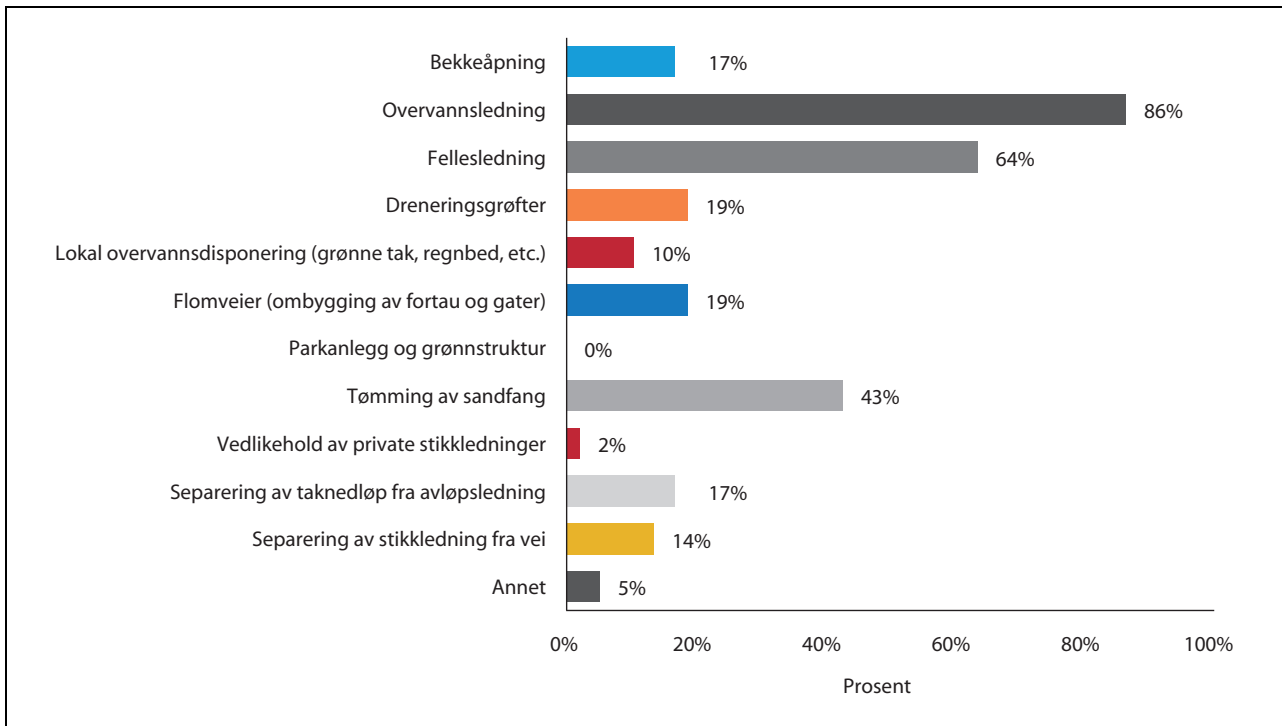
Offentlig finansiering av tilrettelegging, utbygging og infrastruktur skaper på den annen side vanligvis ikke problemer knyttet til dette regelverket. Men dersom dette skjer selektivt, vil det fort oppstå konflikt. Reglene om offentlig støtte representerer en ytre ramme for det offentliges virksomhet. Reglene må derfor tas hensyn til ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Men reglene er helt generelle og er derfor ikke begrenset til dette. De vil også være en ramme for gebyrordningen. Innfører man for eksempel insentivmodeller i gebyrordningen som tilgodeser noen virksomheter og ikke andre, eller det gis andre former for støtte eller avgiftslettelse, aktualiseres regelverket om offentlig støtte.

18.2 Praksis for finansiering av overvannshåndtering i Norge

18.2.1 Overvannstiltak som gebyrfinansieres

Utvalget har gjennom sin spørreundersøkelse overfor kommunene forsøkt å avklare hvilke kostnader kommunene krever dekket inn gjennom vann- og avløpsgebyret. Figur 18.1 viser at 86 prosent av kommunene som svarte, bruker vann- og avløpsgebyret til å finansiere overvannsledninger. Figuren viser imidlertid også at kommunene bare i liten utstrekning benytter gebyrer for å finansiere andre typer overvannstiltak. Under 20 prosent av kommunene bruker vann- og avløpsgebyret til å finansiere tiltak som dreneringsgrøfter, flomveier eller lokal overvannsdiskonering (LOD).

Ut fra figur 18.1 kan det dessuten se ut som gebyret også benyttes til å finansiere tiltak som faller utenfor det regelverket i dag gir adgang til. Eksempel på dette er tømning av sandfang og vedlikehold av private stikkledninger. Om grensen mellom hva som kan finansieres gjennom



Figur 18.1 Andel av kommuner som bruker vann- og avløpsgebyrer for å finansiere forskjellige overvannstiltak

Antall respondenter: 96.

Kilde: Utvalgets kommuneundersøkelse, se vedlegg 1.

gebyr og hva som må dekkes opp på annen måte, se kapittel 18.1.5.

18.2.2 Overvannstiltak som ikke gebyrfinansieres

Det er praksis for at tiltakshaver selv dekker investeringskostnadene for lokale overvannstiltak. Figur 18.2 viser at lokale overvannstiltak i stor grad etableres og finansieres av tiltakshaver/byggherre i utbyggingsområder (64 prosent). Omtrent en tredjedel av kommunene svarer at byggherre eller huseier finansierer og drifter lokale overvannstiltak i eksisterende bebyggelse. Få lokale overvannstiltak er skattefinansiert.

18.2.3 Kommunenes forslag til finansieringsordning for overvann

Utvalget har gitt kommunene mulighet til å komme med forslag til avklaringer og endringer i dagens regulering av ansvar for gjennomføring og finansiering av overvannstiltak. Mange kommenterte at de ønsker at overvannstiltak skal finansieres gjennom vann- og avløpsgebyrer, alternativt gjennom et eget overvannsgebyr.

18.3 Finansieringsordninger i utvalgte land

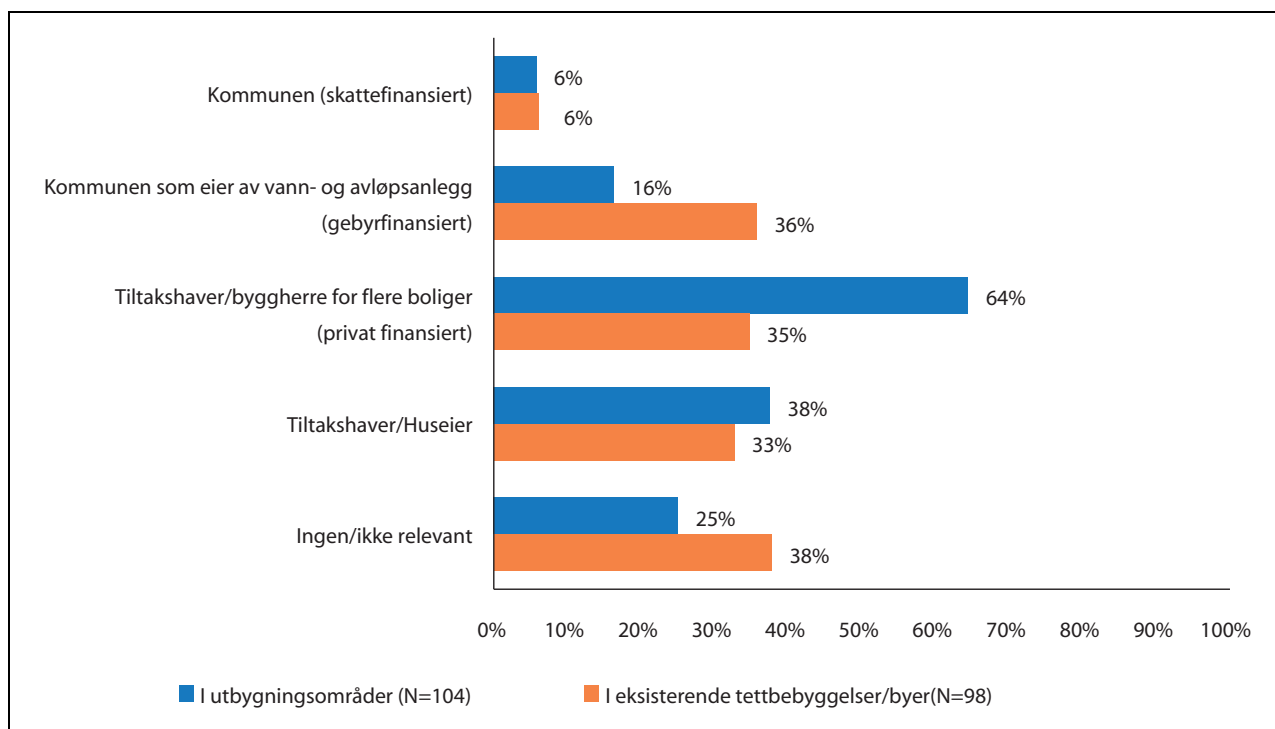
BDO (2015) og COWI (2015c) har gjennomgått eksempler på hvordan overvannshåndtering finansieres i noen utvalgte land. Utvalget har sammenstilt og gjengitt noen av eksemplene nedenfor.

18.3.1 Skatt i Finland og Frankrike

Det finnes flere former for skattlegging. I fremstillingen nedenfor bruker utvalget begrepet «særskatt» om skatt som samles inn med et bestemt formål, og begrepet «eiendomsskatt» i betydning av at eiendommens verdi benyttes for å beregne hvor mye eier av eiendommen skal betale for overvann.

Finland

I Finland omfattes overvann av «lagen om vattentjenster» og «markanvändnings- och bygglagen». Når grunneier av offentlige plasser er kommunen, kan vattentjenstverket kreve at de respektive overvannskostnadene dekkes av kommunen. Kommunene kan kreve dette finansiert av innbyggerne gjennom en egen «særskatt». Ellers finansieres vann- og avløpstjenestene ved gebyrer, se nedenfor.



Figur 18.2 Oversikt over hvem som etablerer lokale overvannsanlegg utover ledningsnett

Lokale overvannsanlegg inkluderer infiltrasjonsanlegg, fordryningsanlegg som regnbed og grønne tak mv. Det er skilt på utbygningssområder og eksisterende bebyggelse. Antall respondenter: 104 respektive 98.

Kilde: Utvalgets kommuneundersøkelse, se vedlegg 1.

Frankrike

I Frankrike omfattes overvann av artikkel 640-643 i «du code civil» (sivilloven), «du code de l'environnement» (miljøloven) samt de underliggende lokale «Taxe Foncière» (eiendomsskatter). BDO (2015) har beskrevet ordningen i Frankrike slik: Eiendomsskatten i Frankrike beregnes på grunnlag av 50 prosent av forventet leieverdi for å kompensere for kostnadene til drift og vedlikehold. Deretter beregnes en prosentandel av dette grunnlaget slik at avløpssekskapenes kostnader til overvann dekkes. Størrelsen på overvannsavgiften fastsettes av offentlige myndigheter på kommunalt og regionalt nivå.

Kostnadene knyttet til overvann håndteres via eiendomsskattene og inngår således i de generelle kommunebudsjettene, men adskilt fra spillvann og drikkevann. Eiendomsskatten skal betales av den som eier eiendommen, uavhengig av hvem som faktisk bruker eiendommen.

18.3.2 Gebyrfinansiering i Danmark, Finland, Sverige og Tyskland

Begrunnelsen for bruk av gebyrer i det offentlige kan være flere; delvis at innbyggeren betaler

for en mottatt vare og/eller tjeneste, og delvis vil det kunne virke regulerende på innbyggerens adferd knyttet til den vare eller tjeneste man betaler for.

Danmark

I Danmark er det egne avløpssekskap som betjener innbyggerne med vann- og avløpstjenester. I et forsøk på å begrense de negative effektene av klimaendringene, er det gjort en endring i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaper m.v. og lov om vandløb i januar 2013 (LOV nr. 61 af 29/01/2013), jf. også J.nr.NST-4400-00020 (veiledende notat).

Lovendringen innebærer at avløpssekskapene kan bruke gebyrinntekter til kommunale og private prosjekter for å håndtere overvann. Denne muligheten er imidlertid begrenset til prosjekter som er knyttet til veier, vassdrag og rekreasjonsområder (Miljøministeriet 2013 s. 2).

Avløpssekskapenes finansielle bidrag til slike prosjekter dekker merkostnaden ved å klimatilpasse prosjektet, herunder investering, drift og vedlikehold. Det er avløpssekskapet som beslutter om de vil bidra finansielt eller ikke, og de plikter ikke å delta i prosjektet. Etter 1. januar 2015 beta-

ler avløpsselskapet maksimum 75 prosent av de samlede investeringskostnadene som er nødvendige for å håndtere overvannet, jf. forskriftsendring «Bekendtgørelse om spildevandsforsyningsselskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand» § 4 j.nr. NST-4400-00018 av 30. januar 2013. Kostnadene skal fordeles mellom prosjekteier og avløpsselskapet. Regelverket her er komplekst og har vært kritisert av det danske konkurranse- og forbrukertilsynet for å være uklart. Ikrafttredelse for deler av lovendringen som muliggjorde finansiering over selvkost, og reglene for dette, er derfor utsatt.

I 1987 kom lov om «betalingsregler for spildevansanlæg», som fastsatte et overvannsgebyr for riksveger og kommunale veger. Reglene ble i 2007 presisert i «lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber». Riksveier skal betale et overvannsgebyr som tilsvarer en vannmengde på 0,12 m³ vann per m² veiflate. For kommunale veier skal kommunen betale inntil 8 prosent av de samlede avløpsanleggskostnadene for foregående år. Gebyret er således ikke basert på avledet vannmengde, men baseres på avløpsselskapets totale kostnadsnivå. Flere kommuner la seg på 1 til 3 prosent for å redusere belastningen på kommunekassen, men dette la «Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen» ned et forbud mot i 2013, og krevde summen økt til 8 prosent med mindre kommunen kunne dokumentere lavere kostnader. Riksveier og kommunale veier har ikke noe tilkoblingsgebyr.

Finland

I Finland omfattes overvann av «lagen om vattentjänster» og «markanvändnings- och bygglagen».

De lokale myndighetene har ansvar for å fastsette gebyrene for vannforsyning og avløpshåndtering, samt for å regulere sektoren. Finansieringsmodellen bygger på prinsippene om rimelighet og rettferdighet når det gjelder vanntjenesten og håndtering av overvann. Gebyrene for vanntjenester og avløpshåndtering skal på lang sikt dekke kostnadene for ny- og vedlikeholdsinvesteringer, i tillegg til løpende kostnader.

Den lokale myndigheten skal fastsette et gebyr som tilsvarer kostnadene forbundet med overvannshåndteringsløsninger, eiendommens lokalisering i virkningsområde og kostnader forbundet med planlegging av overvannssystemet for eiendommens område. I tillegg kan også tilknytningsavgift og en fast kostnad fastsettes og innkreves.

Størrelsen på disse kostnadene kan variere mellom ulike områder, basert på om man velger å følge prinsippet om forurensere betaler, bevisst kostnadsallokering, eiendommens bruksformål eller en annen likeverdig betraktningmetodikk.

Sverige

Fra 1970 til 2007 gjaldt *Lagen om allmänna vatten och avloppsanläggningar* (Lag 1970:244) i Sverige. I 2007 ble denne loven erstattet med *Lagen om allmänna vattentjänster* (Lag 2006:412). Med den nye loven ble det innført et krav om at drikkevann, spillvann og overvann skulle ha egne gebyrer. I Sverige krever kommunen inn ett gebyr for de samlede vann- og avløpstjenestene. Kommunen må kunne dokumentere hvordan kostnadene fordeler seg mellom de ulike tjenestene.

Da det i praksis kan være vanskelig å vite hvordan kostnadene nøyaktig fordeler seg mellom de forskjellige vann- og avløpstjenestene for de enkelte eiendommene, brukes estimerte «fordelingsnøkler». Det er den enkelte kommune som beslutter fordelingsnøkkelens oppbygging. I praksis er det størrelsen på eiendommen, andel harde flater og hvorvidt eiendommen er tilkoblet kommunens ledningsnett som er avgjørende for overvannsgebyret. I tillegg er kostnadsfordelingen mellom forvalter av offentlig eiendom og det gebyrpliktige kollektivet basert på «nytteprinsippet». Fordelingen av overvannskostnader tilknyttet offentlig eiendom kan derfor variere fra kommune til kommune.

Det er anledning til å kreve gebyrer for offentlige plasser som parkeringsplasser, torg, parker og veier. Forutsetningen er at området der plassene er lokalisert betjenes med vann- og avløpstjenester, og avledning av overvann er nødvendig av hensyn til helse og miljø.

Hvordan gebyret for veier beregnes varierer fra kommune til kommune. Gebyret kan beregnes med innslag av både mengde overvann som veien «produserer» og behovet for rensing. Det pågår diskusjon og rettslige prosesser om dette i Sverige.

I Sverige kan kommunene innføre økonomiske insitamenter, ved f.eks. å tilby redusert overvannsgebyr for abonnenter som har etablert lokale overvannstiltak. Tiltak foretatt av grunneiere er regnet som både mer kostnadsbesparende og mer miljøvennlig.

Prisreduksjonen gis primært basert på tre faktorer:

1. Bruk
 - a. Tilkoblet/ikke tilkoblet
 - b. Mengde overvann

2. Forsinkelse
3. Andel tette flater

I tillegg til disse tre faktorene kan også størrelsen på prisreduksjonene baseres på klassifisering av eiendommene (for eksempel størrelse/tomteflate eller boligeiendom kontra industrieiendom) eller reduksjon av enten tilkoblings- eller forbruksgebyret. Da de enkelte kommunene selv bestemmer gebyrets oppbygging og størrelse, innebærer dette at måten kommunene gir insitamenter kan variere mellom de enkelte kommunene.

I Växjö ble det innført en «dagvattentaxa» eller et overvannsgebyr 1. januar 2013. BDO (2015) har beskrevet ordningen nærmere. Det er eier av eiendommen som er ansvarlig for å kontakte kommunen for å be om en potensiell reduksjon av overvannsgebyret. Deretter foretar kommunen en kontroll. For de eiendommer som oppfyller kriteriene for gebyrreduksjon etableres det en avtale med kommunen. Eiendomseier har ansvaret for å rapportere fremtidige endringer på eiendommen som påvirker avrenningen. Innføring av overvannsgebyr i Växjö er ny, og det er ikke gjennomført noen evaluering enda. Kommunen oppgir selv at det har vært relativt få søknader om redusert gebyr, og de fleste som har kommet, er avvist. Det er knyttet usikkerhet til om gebyret er utformet slik at målet om økt overvannshåndtering lokalt oppnås. Kommunen oppgir at de vil vurdere å endre utformingen av gebyret om de finner at insentivene ikke har ønsket effekt.

Tyskland

I Tyskland betaler alle eiendomseiere gebyr for overvann, og dette inkluderer både private og offentlige eiendommer, samt fylkes- og riksveier. Avløpsseksjonene har to muligheter for å sette priser på sine tjenester. Enten via gebyrer eller via priser som reguleres etter privatrettslige regler.

Gebyrene er underlagt en overordnet regulering på føderalt nivå, og spesifikk regulering i de enkelte delstater. Tre prinsipper legges til grunn: full kostnadsdekning, bevaring av verdien av anleggskapital og at inntekter ikke må overstige forventede kostnader. De lokale myndighetene fører tilsyn med avløpsseksjonenes fastsettelse av gebyrene, og abonnentene har mulighet til å klage via offentlige klagenemnder.

Vann- og avløpssektoren organiseres og reguleres av de enkelte delstater. Dette har ført til at finansieringsordningen for overvann kan variere, både mellom de enkelte delstatene og mellom kommunene.

I München har man benyttet seg av et differensiert gebyr siden 1970-tallet. Modellen for beregning av gebyret for overvann er basert på tre faktorer:

Faktisk areal x Avrenningsfaktor x Overvannskostnad/sats

Faktisk areal tilsvarer eiendommens størrelse målt i m². Overvannskostnaden er en estimert sats eller enhetskostnad for håndtering av overvann i området.

Avrenningsfaktoren er avhengig av infiltrasjonsmulighetene (se kapittel 7.2.2). For å forenkle det administrative arbeidet knyttet til kostnadsberegningen av overvannsgebyr er München inndelt i soner, der hver sone er tildelt en avrenningsfaktor. Eiendomseier kan imidlertid søke om særskilt avrenningsfaktor for sin eiendom. En bruker som selv sørger for at overvannet infiltreres eller ledes bort lokalt, kan da få overvannsgebyret redusert eller helt slippe å betale overvannsgebyr.

18.3.3 Tilskuddsordninger i Canada og USA

Bruk av statlige fond eller tilskuddsordninger som finansieringsmodell for overvann, innebærer at det offentlige i varierende grad bistår ved finansieringen av offentlige eller private prosjekter. Hvilke prosjekter som mottar bistand, samt bistandens størrelse, er som oftest basert på oppfyllelse av visse kriterier.

Canada

I Canada benyttes fond for å investere i offentlige og, under visse forutsetninger, private prosjekter. Toronto har flere programmer rettet mot infrastruktur for å håndtere store vannmengder som følge av kraftig nedbør. I dokumentet «Ahead of the storm» fremgår det blant annet at det er benyttet mer enn 34 millioner dollar til lokale overvannstiltak (Toronto Environment Office, 2008). Byen fikk vedtekter av 31. januar 2010 om at bygninger større enn to tusen kvadratmeter skulle ha tak med en viss andel grønt dekke. I den forbindelse er det utviklet veiledningsmaterieell og egne skjemaer for byggesøknader. I tillegg til vedtektene finnes det et finansieringsprogram for privatpersoner som ønsker å anlegge grønne tak.

For å unngå oversvømmelse fra avløpsystemet i kjellere gis det opptil 3 400 dollar i støtte for ventiler og pumper som skal sikre kjellere mot oversvømmelse. Dette har sammenheng med et påbud i plan- og bygningsregelverket om

oppgradering av ventiler for å unngå tilbakeslag og forurensninger i vannforsyningsnettet.

USA

Det er også flere eksempler på tilskuddsordninger fra USA. Seattle har initiert et program for naturbaserte overvannstiltak, kalt Green Stormwater Infrastructure (GSI) (Seattle Public Utilities, 2014). Det politiske målet er at byen skal håndtere 700 millioner gallons (2,3 milliarder liter) regnvann årlig innen 2025 (City of Seattle Legislative Information Service, 2013).

Programmet for GSI er delvis rettet mot befolkningen gjennom et prosjekt kalt RainWise (Seattle Public Utilities, 2013). Prosjektet har siden 2010 gitt tilskudd til etablering av regnbed og installering av sisterner. For hus bygget før 1980 i flomutsatte områder gis mellom 50 og 100 prosent økonomisk støtte til regnbed og sisterner. Fra og med 2014 skal programmet også gi støtte til grønne tak og legging av permeabelt dekke. Frem til og med 2013 mottok 300 husstander slik støtte (Seattle Public Utilities, 2014). I tillegg til økonomisk støtte er det satt opp veiledning til alle som ønsker å benytte grønne løsninger for håndtering av overvann, gjennom nettsiden <http://www.rainwise.seattle.gov>. Her kan man, i tillegg til å finne ut om man er støtteberettiget, finne informasjon om ulike løsninger (som regnbed, grønne tak og sisterner) og firmaer som leverer utstyr til slike løsninger.

18.4 Utvalgets vurderinger og forslag om finansieringsordninger i Norge

I dag finansieres overvannsledninger hovedsakelig gjennom gebyrer. I den grad adgangen til å bruke gebyrer ikke benyttes fullt ut, dekkes kostnadene gjennom kommunenes skatteinntekter. I tillegg er det en viss adgang til å gi private pålegg om å opparbeide nye anlegg, mot delvis kostnadsinndekning gjennom refusjon.

Gjennomgangen i kapittel 18.3 ovenfor viser at kostnader knyttet til å etablere, drifte og vedlikeholde anlegg for å håndtere overvann kan dekkes inn på forskjellige måter og fordeles etter forskjellige prinsipper. Utvalget har oppsummert fordeler og ulemper ved de forskjellige finansieringsordningene i tabell 18.1.

Bruk av eiendomsskatt som en finansieringsordning for overvann innebærer at eiendommens verdi benyttes for å beregne hvor mye eier av eiendommen skal betale for overvann. Bruken av

eiendomsskatt som finansieringsmodell er enkel for innbyggerne å forholde seg til, ved at kostnadene kreves inn samlet. Samtidig er modellen normalt forbundet med relativt lave administrative kostnader. En ulempe ved bruk av denne modellen er at eiendommens verdi ikke nødvendigvis er et godt mål på «produksjon» av overvann. Modellen kan derfor gi urettferdige resultater. Det vil dessuten alltid være en risiko for at andre kommunale oppgaver og/eller problemer prioriteres fremfor overvannstiltak. Modellen gir heller ikke noe insitamenter for private overvannstiltak.

Bruk av en særskatt for eiendom, som er øremerket kommunens nødvendige kostnader til å håndtere overvann fra fellesområder, herunder veier og parker, vil også være forbundet med relativt lave administrative kostnader. Finansieringsordningen vil reflektere at overvannskostnaden kan betraktes mer som betaling for nytten av et velfungerende lokalmiljø. Skatten må i så fall fastsettes ut fra gjennomsnittsbetraktninger og solidaritet.

Fordelen ved bruken av statlige fond eller tilskuddsordninger som finansieringsmodell er at midler kan kanaliseres eller fordeles til de prosjekter som gir mest samfunnsøkonomisk nytte, samt til de prosjekter som har størst behov for bidrag. Ordningen er særlig egnet som bidrag til investeringer. Ulempen med offentlige tilskuddsordninger og fond er at de forutsetter statlig prioritering og et åpent og effektivt allokeringssystem. En annen ulempe ved tilskuddsordninger er faren for at ordningen opphører etter at de viktigste tiltakene er gjennomført.

Gebyrfinansiering innebærer at kommunens kostnader til overvann fordeles på brukerne. Gebyrfinansiering er i samsvar med «bruker betaler»-prinsippet og gir mulighet for å differensiere gebyret i henhold til kommunenes kostnader med å betjene den enkelte eiendom med overvannstjenester. I Norge har det vært vanlig å dele vann- og avløpsgebyrene i en fast og en variabel del.

Generelt vil en avansert gebyrmodell med eventuell adgang til rabatt innebære en økt administrativ kostnad sammenlignet med andre finansieringsmodeller, fordi en slik ordning setter høye krav til informasjon og databehandling. Gebyrer kan generelt sett også oppfattes som en form for skjult skattlegging. I forhold til valg av finansieringsmodeller, er det økt sannsynlighet for at det kan oppstå (juridiske) disputer i de tilfeller hvor det benyttes modeller som er tenkt, eller oppleves av bruker, å være betaling for en leveranse av en vare eller tjeneste.

Tabell 18.1 Utvalgets vurdering av fordeler og ulemper ved forskjellige finansieringsordninger

Finansieringsordning	Fordeler	Ulemper
Eiendomsskatt	<ul style="list-style-type: none"> - Lave administrative kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> - Dårlig korrelasjon mellom eiendomsverdi og overvannskostnader forbundet med den enkelte eiendom - Konkurransen med andre interesser og hensyn - Ikke insitament for lokale overvannstiltak
Særskatt for eiendom	<ul style="list-style-type: none"> - Lave administrative kostnader - Ingen konkurranse med andre interesser og hensyn - Ivaretar solidaritetsprinsippet 	<ul style="list-style-type: none"> - Særskatt gjenspeiler ikke overvannskostnaden forbundet med den enkelte eiendom
Tilskudd/fond	<ul style="list-style-type: none"> - Lave administrative kostnader - Egnet som bidrag til investeringer - Insitament for LOD 	<ul style="list-style-type: none"> - Krever finansiering - Krever system for hvordan midlene skal allokere - Fare for at ordningen opphører etter at de viktigste tiltakene er gjennomført
Gebyr	<ul style="list-style-type: none"> - Brukerbetaling - Ikke konkurranse med andre interesser og hensyn - Egnet som bidrag til drift og vedlikehold - Insitament for lokale overvannstiltak 	<ul style="list-style-type: none"> - Høye administrative kostnader for variabel del - Stort informasjons- og databehandlingsbehov - Fare for klager på pris og tjenestekvalitet - Liten kontroll med befolkningens betalingsvillighet, jf. insitament for lokale overvannstiltak
Privat finansiering	<ul style="list-style-type: none"> - Lave administrative kostnader - Brukerbetaling 	<ul style="list-style-type: none"> - Fare for klager på kostnader som oppfattes som urimelige og urettferdige - Ikke insitament for lokale overvannstiltak

Kilde: Utvalget

Privat finansiering er egnet for investerings- og driftskostnader for lokal overvannsdistribusjon av overvann på egen eiendom, fordi tiltaket kan anses som en direkte konsekvens av eiendommens beskaffenhet og beliggenhet. Ordningen sikrer at eier av bebygd eiendom selv bekoster nødvendige investeringer. Til gjengjeld vil slike investeringsbehov gjenspeiles i eiendommens verdi. Privat inndekning av lokale overvannstiltak i eksisterende bebyggelse kan være krevende å følge opp for kommunen dersom investeringskostnadene oppleves som unødvendige og/eller urimelige. Privat finansiering av investeringskostnader for offentlige overvannstiltak bør gjennomføres med mulighet for refusjon.

Utvalget er av den oppfatning at planlegging, etablering, drift og vedlikehold av kommunale overvannsanlegg skal være selvfinansierende

gjennom et eget overvannsgebyr. Se nærmere drøftelse og forslag til eget overvannsgebyr i kapittel 18.5.

I utbyggingsområder anser utvalget en kombinasjon av gebyrfinansiering og privat finansiering med mulighet for refusjon som den beste kombinasjonen av finansieringsordningene. Denne kombinasjonen er allerede godt etablert for vann- og avløpsanlegg, og til en viss grad overvannsanlegg, riktignok uten at kostnadene er skilt fra avløpsgebyret. I dagens regelverk er refusjonsmuligheten knyttet til hva kommunen kan pålegge utbygger etter plan- og bygningsloven § 18-1, eller sette som vilkår for byggetillatelse etter § 18-2. Hjemmelen for pålegg er begrenset til opparbeidelse av ledningsnett. Utvalget antar at § 18-2 gir en viss mulighet til å sette vilkår om fellesanlegg for håndtering av nedbør, men paragrafens ordlyd er

mindre presis enn ønskelig. I tråd med behovet for systematisk planlegging og opparbeidelse av tiltak, har utvalget foreslått at både hjemmel for pålegg etter § 18-1 og vilkår etter § 18-2 endres slik at flere overvannsanlegg omfattes. Reglene om rett til refusjon (§ 18-3) foreslås endret tilsvarende. Dermed vil flere anlegg kunne finansieres gjennom plan- og bygningslovens system for opparbeidelse og refusjon. Se nærmere drøftelse i kapittel 12.3.4.

I eksisterende bebyggelse bør tiltakene finansieres gjennom en kombinasjon av gebyrer, skattlegging, pålegg og privat inndekning med mulighet for reduksjon gjennom gebyrfinansierte tilskudd eller nasjonale tilskudd/fond. Se kapittel 14.3.3 om adgang til å gi pålegg om overvannstiltak i eksisterende bebyggelse, kapittel 18.5.2 om gebyrfinansierte tilskudd og kapittel 18.5.6 om nasjonale tilskudd.

Omlegging til overvannssystemer i henhold til treleddsstrategien krever flere typer tiltak som kommer i tillegg til, eller i stedet for, konvensjonelle tiltak. Det er derfor behov for å se nærmere på grensesnittet for de tiltak som skal finansieres gjennom gebyrer, og de tiltak som skal løses privat eller finansieres av det offentlige gjennom tilskudd/fond eller skattlegging.

18.5 Utvalgets vurderinger og forslag om eget overvannsgebyr

Utvalget foreslår at overvann skilles fra avløpsgebyret og at kommunens nødvendige kostnader på overvannssektoen skal kunne finansieres av et eget overvannsgebyr. Utformingen av overvannsgebyret bør så langt som mulig følge samme modell som for vann- og avløpsgebyret.

Selvkostprinsippet bør gjelde for overvannsgebyret, på samme måte som for vann- og avløpsgebyret. Selvkost for overvann skiller seg noe fra selvkost for vann- og avløpstjenester, fordi prisingmodellen må være annerledes. Vann- og avløpsgebyrene er betaling for en leverings-tjeneste og prissatt etter vannforbruk etter prinsippet «vann inn er lik vann ut». Overvannsgebyret kan derimot betraktes mer som betaling for nytten av et velfungerende lokalmiljø og prissettes i henhold til gjennomsnittsbetraktninger og solidaritet. Utvalget foreslår at man følger ordningen med en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. En todelt gebyrordning for overvann vil kunne ivareta hensynet til både

solidaritet og fellesskapets interesser, og differensiering for eiendom med ulik størrelse eller avrenning.

Mengden overvann som tilføres kommunale anlegg er ikke avhengig av vannforbruk, men vil i stedet være en funksjon av eiendommens areal og avrenning. Dette betyr at beregningen av overvannsgebyrets størrelse vil være grunnleggende forskjellig fra beregning av størrelsen på vann- og avløpsgebyret. Utvalget anbefaler derfor at overvann synliggjøres og regnskapsføres adskilt fra vann og avløp. Det betyr at avløpsgebyret ikke lenger vil kunne benyttes til å finansiere overvannstiltak. Kostnader til separering av fellesledninger og etterfølgende drift og vedlikehold av separate ledninger for sanitært og industrielt avløpsvann og separate ledninger for overvann, som i dag finansieres over avløpsgebyret, må derfor fordeles på henholdsvis avløpsgebyret og overvannsgebyret. Overvannsrelaterte kostnader forbundet med kommunale fellesledninger for sanitært og industrielt avløpsvann og overvann må også overføres til overvannsgebyret. I tvilstilfeller vil det være opp til kommunens skjønn å vurdere hvordan avløps- og overvannsgebyrene i størst mulig grad kan gjenspeile kostnadene på henholdsvis avløps- og overvannssektoen. Siden overvannstiltak omfatter mer enn ledninger, jf. kapittel 7.2.3, bør kommunens nødvendige kostnader på overvannssektoen utvides til å omfatte både lukkede og åpne overvannsanlegg. Det bør videre, på samme måte som for vann- og avløpsgebyret, ikke være krav om full kostnadsinndekning.

Kommunen må, som for vann- og avløpsgebyret, selv utarbeide beregningsprinsipper for overvannsgebyrets størrelse. Behovet for detaljerte beregningsprinsipper for overvann vil variere fra kommune til kommune. Det bør derfor være opp til den enkelte kommune å fastsette hvordan den faste og den variable delen av gebyret skal beregnes. Reglene for beregningen må fastsettes i lokal forskrift som nå.

Staten bør i en startfase utarbeide veiledning om beregningsprinsipper for overvann og gjennom dette rettslige rammer for overvannsgebyret. Se kapittel 21.4.2 om fordeling av statlige forvaltningsoppgaver. Beregningsprinsippene for størrelsen på overvannsgebyret bør ikke medføre uforholdsmessig økte kostnader sammenlignet med i dag. En abonnent bør heller ikke subsidiere andre abonnenter.

18.5.1 Kommunens adgang til å kreve overvannsgebyr

Kommunen kan i dag kreve vann- og avløpsgebyr av eier av bebygde eiendom, jf. vass- og avløpsanleggslova § 3. Det forutsettes tilknytning, eller at kommunen har krevd tilknytning, til «kommunal vass- eller avløpsledning». Det kan reises spørsmål om et lignende gebyrsubjekt for overvannsgebyret er for snevert, fordi avrenning av overvann fra fast eiendom ikke er begrenset til bebygde eiendom tilknyttet vann- eller avløpsledning.

Parkeringsplasser, torg, parkanlegg og veianlegg er eksempler på områder som ikke dekkes av dagens avløpsgebyr, men som er tilknyttet eller vil kunne få krav om tilknytning til kommunalt hovedanlegg for overvann, jf. kapittel 14.3.3 og utvalgets forslag om adgang til å kreve tilknytning til kommunalt hovedanlegg for overvann i ny § 28-9 i plan- og bygningsloven. Parkeringsplasser, torg og parkanlegg er områder som bidrar til avrenning uavhengig av om områdene er bebygde eller ikke. Slike områder bør derfor anses som gebyrsubjekter for overvannsgebyret, uavhengig av om de er i offentlig eller privat eie.

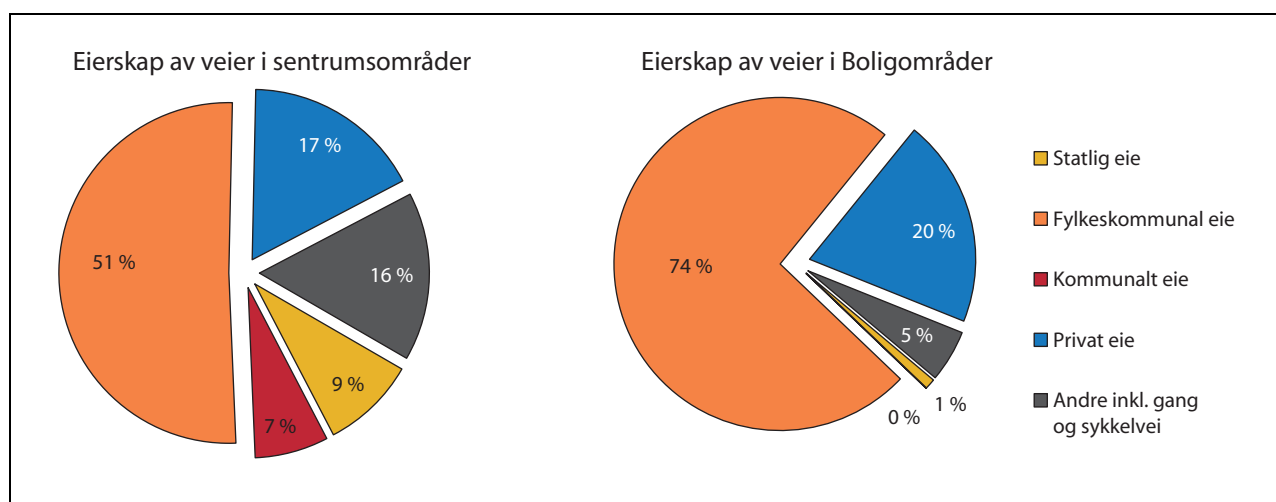
Veier representerer tette flater og er som beskrevet i kapittel 3.2.2. en kilde til rask avrenning. Beregning av arealandeler av veier i 20 ulike kommuner i FKB (felles kartdatabase) viser at veier utgjør omtrent 10 prosent av arealet i sentrumsområder og omtrent 7 prosent av arealet i boligområder. Hvem som eier veiene varierer. Kommunen har generelt den største eierandelen i

både sentrumsområder og i boligområder (figur 18.3).

Veiforbindelse er et vilkår for å få byggetillatelse, jf. plan- og bygningsloven § 27-4. Veiforbindelsen er dermed med på å gi eiendommene verdi. Eier av eiendom har derfor interesse av at overvann fra vei håndteres på en trygg måte slik at veien kan fungere som en sikker og god atkomst.

Så lenge veiforbindelse er et vilkår for byggetillatelse og eiere av eiendom også kan betegnes som trafikanter, mener utvalget at solidaritetsprinsippet tilsier at eier av eiendom har nytte av, og bør kunne akseptere, at gebyrfinansierte kommunale hovedanlegg for overvann benyttes til å lede bort overvann fra veier og gater så lenge anleggene har kapasitet. Denne betraktningen sammenfaller med vurderingene i NOU 1974: 12 s. 8. Det er dessuten i grunneiernes interesse at overvann fra veier håndteres på en god måte, slik at bebygde arealer ikke rammes av overvannsskader. Det er i tillegg et moment at veiene bidrar til håndteringen av vann- og avløpstjenester ved at offentlige ledninger ofte er lagt vederlagsfritt i veggrunnen (Norsk Vann, 2014, s. 27). Det gjør det normalt enklere med etablering, drift og vedlikehold enn å legge ledninger på privat grunn. Veiarealene bidrar også i mange tilfeller til avledning av overvann fra bebygde eiendom.

Utvalgets anbefaling er derfor at eier av offentlig vei ikke skal betale overvannsgebyr for bruk av kommunale hovedanlegg for overvann eller fellesledninger.



Figur 18.3 Prosentvise eierandeler av totalt veiareal i sentrumsområder og boligområder

Statlig eide veier omfatter riksveier og Europaveier og fylkeskommunalt eide veier omfatter fylkesveier. Andre veier omfatter skogsbilveier samt veier, gang og sykkelvei med ukjent eierskap. Andelen viser gjennomsnittlige verdier for 20 kommuner i Norge.

Kilde: FKB (felles kartdatabase).

De fleste som har fast eiendom bidrar til overvann og/eller har nytte av overvannshåndtering. Overvannshåndtering er en tjeneste som bidrar til trygt lokalmiljø og som kommer fellesskapet til gode. Utvalget anbefaler derfor at kommunen bør få adgang til å kreve overvannsgebyr for alle eiendommer som kan ilegges avløpsgebyr i henhold til vass- og avløpsanleggslova § 3, og eiendommer som er knyttet til kommunalt hovedanlegg for overvann gjennom ledning eller annen forbindelse, herunder kanal, grøft og andre former for avledning og drenering. Se forslag i kapittel 14.3.3 om adgang til å kreve tilknytning til overvannsanlegg, herunder tilknytning til kommunalt hovedanlegg for overvann med ny § 28-9 i plan- og bygningsloven.

Det er utvalgets syn at det bør åpnes for unntak for eier av fast eiendom, som helt eller delvis, benyttes som et offentlig overvannsanlegg eller på annen måte har særlig høy infiltrasjon-, fordrøynings- eller avledningseffekt.

18.5.2 Kommunens nødvendige kostnader for overvannshåndtering

Overvannsgebyret skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på overvannssektoren (selvkost). Med nødvendige kostnader på overvannssektoren menes de utgifter som direkte eller indirekte har sammenheng med en forsvarlig drift av kommunens overvannsanlegg.

Åpne overvannsanlegg som avlaster eller erstatter ledninger som transporterer overvann bør kunne inngå i kommunens nødvendige overvannskostnader såfremt tiltaket, etter kommunens skjønn, er mer kostnadseffektivt sammenlignet med å oppgradere eller legge nye ledninger. Det avgjørende er om funksjonen er lik eller bedre, dvs. trygg avledning av overvann.

Hva som er nødvendige kostnader bør avgrenses til planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannsanlegg som enten er kommunal hovedledning for overvann og eventuelt tilhørende renseanlegg, eller som avlaster slik ledning. Gebyrgrunnlaget for offentlige overvannsanlegg som ikke er ledninger, bør begrenses til kostnader forbundet med den nødvendige hydrauliske konstruksjonen (bassenger og kanaler). Øvrige kostnader til etablering og drift/skjøtsel av parkanlegg, vassdrag, veianlegg, gang- og sykkelveier og lignende kan ikke gebyrfinansieres. Gebyrgrunnlaget for flerfunksjonelle tiltak som parkanlegg og veianlegg vil følgelig være begrenset til de ekstra kostnader som måtte oppstå i forbindelse med nødvendige hydrauliske tilpasninger. For vassdrag vil gebyr-

grunnlaget være begrenset til gjenåpning av bekker som er lagt i rør, og eventuelle merkostnader for sikringstiltak i vassdrag som mottar avrenning som ikke kan anses som naturlig. Hva som er nødvendig hydraulisk kapasitet bør fremgå av kommunens planverktøy, jf. kapittel 7 og kapittel 11, og i de konkrete vilkårene for tiltakene. Utvalget foreslår at staten gir nærmere retningslinjer og avgrensninger for gebyrfinansiering av overvannstiltak.

Hva som skal finansieres privat og hva som skal finansieres offentlig blir en vurdering av tiltakets omfang og funksjon. Kommunale hovedanlegg for overvann, det vil si anlegg for overvannshåndtering som er helt eller delvis er eid av kommunen og som er allment tilgjengelige for tilknytning, bør gebyrfinansieres med de begrensningene som er spesifisert ovenfor.

Utvalget ønsker ikke å begrense gebyrfinansieringen til anlegg som kommunen selv eier. Eventuell gebyrfinansiert tilskudd/økonomisk støtte til etablering av private overvannstiltak kan anses som en del av kommunens nødvendige kostnader på overvannssektoren, såfremt tiltakene er økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunale hovedanlegg for overvann. En forutsetning for gebyrfinansiert tilskudd til private anlegg er at anlegget avlaster kommunalt hovedanlegg for overvann.

Kostnader til drift av private overvannstiltak anses uansett ikke som nødvendige kostnader. Slike driftskostnader må dekkes av anleggseier eller grunneier. Her har utvalget vektlagt videreføring av dagens praksis der drift av private avløpsanlegg er eiers ansvar. Løpende driftstilskudd vil dessuten innebære en betydelig kostnadsøkende effekt, med henblikk på en akkumulerende tilskuddsmasse og oppfølgingsbehov. Kommunen kan i stedet velge å «belønne» den private driftsansvar for lokale overvannsanlegg gjennom en differensiering i årsgebyret, jf. kapittel 18.5.4.

Tilskudd eller støtte til etablering av private overvannstiltak vil være et nytt element for selvkostområdet. Innledningsvis bør staten bidra med retningslinjer som ivaretar faglige og administrative vurderinger og lovlighet i henhold til EØS-regelverket og reglene for offentlig støtte. Det bør blant annet etableres egne retningslinjer for hvordan et tilskuddsfond skal håndteres, ikke minst vedrørende tidshorison og tilbakeføring av eventuelle avvik mellom planlagte og faktiske kostnader. Dette innebærer også at rapporteringsregimet for kommunenes selvkostområder må tilpasses de nye reglene.

Kommunene må i tillegg etablere et regime for vurdering av søknader om tilskudd og et rap-

porteringsregime for hvordan midlene er bruk av tilskuddsmottakeren. Rapporteringen kan gjøres enkel, basert på fremlagt dokumentasjon, eller mer omfattende ved at det skal foretas inspeksjon av tiltaket. Dersom det legges til et kommunalt tilsynsorgan, kan dette lette etableringen og gjennomføringen av kontroller, men det må sikres at organet har tilstrekkelig kapasitet.

18.5.3 Beregning av den faste delen av overvannsgebyret

Nytten av økt nøyaktighet ved kostnadsberegningen av den faste delen av overvannsgebyret bør alltid avveies mot den innsatsen som kreves for å oppnå slik nøyaktighet. Jo mer kommunen har av informasjon, jo mer nøyaktig kan beregningene bli. Økt informasjon og administrasjon har imidlertid en kostnad. Administrasjonskostnaden bør ikke overstige nytten av økt nøyaktighet. I flere tilfeller vil hensynet til administrativ forenkling, solidaritetsprinsippet og mulighetene for annen type finansiering tilsi at en enkel fordelingsnøkkel for den faste delen av overvannsgebyret kan betraktes som både rettferdig og kostnadseffektivt. Det faste gebyret vil for eksempel kunne fordeles likt på alle som betaler overvannsgebyr. Kommunen må i lokal forskrift redegjøre for hvordan den faste delen av overvannsgebyret skal beregnes.

18.5.4 Beregning av den variable delen av overvannsgebyret

I dag fordeles kommunens utgifter til avledning og behandling av overvann på alle abonnentene i kommunen, uavhengig av eiendommens størrelse og beskaffenhet. Utvalget har vurdert muligheten for å beregne det variable overvannsgebyrets størrelse slik at gebyret i større grad gjenspeiler forventet avrenningsmengde fra hver enkelt eiendom.

Den variable delen av overvannsgebyret vil kunne fungere som et insentiv for lokale skadeforebyggende overvannstiltak. Den økonomiske «belønningen» må i så fall ikke være for lav, slik at ingen er interessert, eller for høy, slik at det oppstår kryssubsidiering mellom abonnenter. Det er vanskelig å si hvor mye gebyret må reduseres for å gi abonnentene tilstrekkelig insentiv til å gjennomføre lokale overvannstiltak. UMEVA (Umeå Vatten och Avfall) har estimert kostnadsbesparelsen som følge av et fordrøyningsstiltak på en villa-eiendom til cirka 145 svenske kroner per år inklusive moms, noe som neppe fremstår som særlig

fordelaktig eller lønnsomt for eier av bebygd eiendom (BDO, 2015).

Dersom den økonomiske «belønningen» blir satt slik at den overstiger kommunens sparte kostnader, må lovlighet i henhold til EØS-regelverket vurderes, jf. kapittel 18.1.7. Gitt at de kommunale overvannsanleggene er fullfinansierte gjennom gebyrer, kan uforholdsmessig reduksjon av gebyret medføre at noen abonnenter får en urettmessig belønning på bekostning av andre abonnenter (kryssubsidiering).

Den variable delen av overvannsgebyret kan differensieres etter eiendommens størrelse og beskaffenhet og kommunens overvannskostnader i nedbørfeltet. En nøyaktig angitt variabel gebyrdel for overvann vil medføre beregningstekniske utfordringer, fordi avrenningen ofte ikke kan måles, og nytteverdien hver enkelt eiendom mottar kan være vanskelig å prissette. Kommunen vil trenge informasjon om nedbør, eiendommens areal (m²) og eiendommens avrenningsfaktor for å beregne hvor mye overvann som «produseres». I tillegg trenger kommunen informasjon om kostnaden for å håndtere overvannet.

Eiendommens areal, kombinert med kunnskap om type bebyggelse i felleskartdatabasen (FKB), kan brukes til å gi en brukbar beregning av avrenningsmengde (COWI, 2015a). Eiendommens areal er allerede registrert i matrikkelen og lar seg forholdsvis enkelt innarbeide i et prisingssystem. Avrenningsfaktoren kan variere fra eiendom til eiendom og fra sesong til sesong. Avrenningen kan også endre seg over tid som følge av utbygging og terrenginngrep. Det vil være mulig å samle inn detaljinformasjon om avrenningsforhold og eksisterende overvannstiltak gjennom flyfoto, eksisterende GIS-informasjon og innmeldingsskjemaer. Denne informasjonen må systematiseres og registreres for å inngå i et eventuelt prisingssystem for overvannsgebyr.

Overvannsmengden i seg selv gir ikke alltid et godt uttrykk for kommunens overvannskostnader. Det er ikke nødvendigvis stor korrelasjon mellom store overvannsmengder og høye tiltakskostnader, eller store overvannsmengder og stor nytte av overvannstiltak. Faktorer som eiendommers høyde i terrenget, nærhet til naturlig infiltrasjon eller naturlige vassdrag, og variasjoner i vannkvalitet og i anleggenes driftskostnader vil spille inn på kommunens overvannskostnader. Det kan således være at kostnadsforskjellene gjør at kommunene bør differensiere både avrenningsmengden og satsen for overvann i hvert enkelt nedbørfelt i kommunen.

Det er trolig vanskelig å prissette effekten av naturlig infiltrasjon og fordøyningstiltak uten at de administrative kostnadene øker sammenlignet med i dag. Utvalget mener, på generelt grunnlag, at hensynet til solidaritet og administrativ forenkling bør veie tyngre enn ønsket om en til enhver tid nøyaktig fordeling av overvannskostnadene. Det viktigste vil være å kombinere finansieringsordningene slik at man utløser samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak til lavest mulig administrativ kostnad.

Kommunen må i lokal forskrift fastsette hvordan den variable delen av overvannsgebyret skal beregnes. Hensynet til administrativ forenkling, forutsigbarhet i kommunens nødvendige kostnader på overvannssektoren og sannsynligheten for at insentiver utløser kostnadseffektive tiltak bør vektlegges. Utvalget anbefaler at staten, i en startfase, avklarer de rettslige rammene, og tilrettelegger for systematiske pilotforsøk, evaluering og erfaringsutveksling. Se om fordeling av statlige forvaltningsoppgaver i kapittel 21.4.2.

18.6 Utvalgets vurderinger og forslag om nasjonale tilskudd

Det er per i dag ingen nasjonale fond for overvannstiltak tilsvarende for eksempel Enova SF og Energifondet. De årlige administrative kostnadene for disse fondene utgjør ca. 5 prosent av deres årlige prosjektstøtte (Enova SF, årsrapport 2014, tabell 3.1 (2012, 2013 og 2014)). Administrasjonskostnadene gjør at det kan være interessant å vurdere muligheten for å utvide virkeområde for eksisterende fond.

NVE forvalter en bistandsordning til flomsikring og miljøtiltak i vassdrag som kan vurderes utvidet til å omfatte overvannstiltak. Rammene for ordningen gis av OED, og gjennom de årlige tildelinger på statsbudsjettet. Ordningen innebærer i dag en mulighet for å søke om bistand til sikring mot flomskader fra vassdrag i eksisterende bebyggelse. Ordningen inkluderer miljøtiltak i vassdrag der tidligere tiltak har forringet vassdragsmiljøet. Eksempler på dette kan være gjenoppretting av mer naturlig elveløp på sterkt kanaliserte elvestrekninger, eller tilbaketrekking av flomverk (Meld. St. 15 (2011–2012) s. 50).

Gjeldende praksis for ordningen er nedfelt i NVEs interne retningslinjer. I følge disse skal det «normalt ikke gis bistand til å bygge, reparere eller omarbeide kommunaltekniske anlegg slik som vann-, avløps- og overvannsanlegg.» En videre begrensning ligger i at det «i utgangs-

punktet ikke gis bistand til gjennomføring av sikrings- og miljøtiltak som kan gis som pålegg til en regulant eller annen tiltakshaver som anses å ha ansvar for slike tiltak.» (NVE, 2014, s. 1–2).

Utvalget anbefaler at det gjøres presiseringer i NVEs bistandsordning til flomsikring og miljøtiltak som innebærer at gjenåpning av lukkede vassdrag omfattes av ordningen. Dette vil stimulere til at flere lukkede vassdrag blir åpnet, og vil avlaste kommunen/abonentene økonomisk. Det anbefales å opprettholde avgrensningen mot tilfeller der gjenåpning kan pålegges en tiltakshaver eller annen ansvarlig. Alternativt kan det opprettes et nasjonalt fond for overvannstiltak, der tilskudd til gjenåpning av vassdrag inngår.

18.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vann- og avløpssektoren skal fortsatt kunne være selvfinansierende gjennom gebyrer. Dette er i tråd med dagens regelverk og vurderes dermed ikke å medføre vesentlige endringer av verken økonomisk eller administrativ karakter. Privat inndekning av kostnader til lokal overvannsdiskonering på egen eiendom vil gi en kostnadseffektiv tilpasning.

Utvalget foreslår at gebyrsubjektet for overvann skal omfatte eier av fast eiendom som kan ilegges avløpsgebyr og eier av eiendom med tilknytning til kommunalt hovedanlegg for overvann, men med unntak av eier av offentlig vei. Dette betyr at kommunens nødvendige kostnader til overvann i større grad vil kunne fordeles på flere abonnenter enn i dag. Endringen betyr også at en større andel av overvannskostnadene skattefinansieres, siden parker, torg og parkeringsplasser som eies av kommunen også blir gebyrpliktige.

Innen vann og avløp har det vært beregnet at de administrative kostnadene knyttet til gebyrfinansiering kan utgjøre i størrelsesorden 9 prosent av totalkostnaden (BDO, 2015). Det antas at de administrative kostnadene fremover vil øke, fordi arbeidet med kartlegging og kostnadseffektivitetsanalyser som dokumentasjon for gebyrgrunnlaget blir mer omfattende enn tidligere.

Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor stor del av dagens avløpsgebyret som relaterer seg til overvann, fordi dette vil variere fra kommune til kommune.

Årsgebyret for avløp varierte i 2013 fra 563 til 8 116 kroner, med et kommunegjennomsnitt på 3 433 kroner (SSB, 2013, s. 45). Siden dagens

avløpsgebyr også omfatter kostnader til overvannsledninger og fellesledninger, vil innføringen av et eget gebyrområde for overvann bety at dagens avløpsgebyr kan reduseres med grovt regnet 10 til 40 prosent. På den andre siden kan behovet for nye overvannstiltak medføre at overvannsgebyret vil øke forholdsvis mer som følge av økte kostnader på overvannssektoren.

Abonnenter kan på kort sikt oppleve at avløpsgebyret reduseres samtidig som at nytt overvannsgebyr overstiger reduksjonen i avløpsgebyret. Hensikten er imidlertid at økt sikkerhetsnivå skal gi reduserte skadekostnader, slik at abonnentene på lang sikt vil oppleve at overvannsgebyret stabiliserer seg på et lavere nivå enn det ellers ville vært. Kommunen får større fleksibilitet til å finansiere overvannstiltak gjennom overvannsgebyret sammenlignet med tidligere, og kan dermed velge de mest kostnadseffektive tiltakene. Dette vil gi lavest kostnader for kommunen, og dermed lavest overvannsgebyr for innbyggerne.

Utvalget foreslår at kommunen kan, innenfor rammen av selvkost og reglene for offentlig støtte, velge å tilpasse overvannsgebyret slik at det dekker tilskudd og/eller insentiver til private overvannstiltak. I tillegg anbefaler utvalget at staten bidrar med offentlig støtte til gjenåpning av vassdrag. Hver av disse mulighetene har administrative kostnader som vil variere avhengig av hvordan kommunen velger å bruke mulighetene. De administrative kostnadene må ikke overstige den samlede nytten av de lokale tiltakene som utløses. Det er ingen hensikt å innføre avanserte gebyrsystemer, uten at kommunenes kostnader med overvannssystemer reduseres som en direkte konsekvens.

Nedenfor følger en generell vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av disse tre mulighetene.

18.7.1 Bruk av gebyrfinansierte tilskudd

Nytt i utvalgets forslag er at det åpnes for tilskudd til private overvannstiltak. Et tilskudd vil være en større engangsutbetaling i forbindelse med etablering av et tiltak. Noe av fordelene ved dagens selvkostregelverk fra et forbrukerperspektiv, er at det er kommunen som står for alle investerings- og kapitaltransaksjoner, for så å belaste dette inn i selvkostregnskapet fordelt over et gitt antall år i henhold til de kommunale regnskapsreglene og selvkostregelverket. Hovedregelen for tilskudd er derimot at dette skal regnskapsføres når forpliktelsen oppstår. Det vil si at når tilskuddene er ved-

tatt innvilget, skal de føres opp som en kostnad. En praktisk effekt av utvalgets endringsforslag kan derfor være at det årlige gebyret for abonnentene vil kunne variere med omfanget av og størrelsen på årets tilskudd.

Med tanke på at midler i dette tilfellet (tilskudd) gis til private, legges det til grunn at denne type bidrag ikke gir noen fordelingseffekt såfremt tilskuddet gis på basis av økonomisk negativt pålegg, det vil si at den enkelte er pålagt en kostnad som reduseres ved bruk av tilskudd.

Mulighetene for å kunne gi tilskudd er knyttet til vilkåret om at tiltakene skal være økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunalt hovedanlegg for overvann. Sett fra et økonomisk ståsted, kan dette bidra til at abonnentene får de samme tjenestene til en lavere pris.

Hva som er mest lønnsomt av private og offentlige tiltak må dokumenteres. Administrativt kan utvalgets forslag føre til at flere alternative overvannstiltak må vurderes og beregnes. Dette kan medføre en viss økning i administrative oppgaver og økt behov for kapasitet og kompetanse på fagområdet.

For etablering av et regime rundt kriterier for tildeling og administrasjon av tilskuddet vil kostnadene avhenge av i hvilken grad kommunene samarbeider om et felles regelverk, eller ønsker å lage sine egne regelverk. Basert på BDO sine referanser innen gjennomganger, revisjoner og vurderinger av tilskuddsreglement ligger denne type prosjekter ofte i størrelsesorden 0,5 millioner kroner til 1 million kroner per tilfelle.

For de regnskapsmessige konsekvensene rundt innkreving, regnskapsføring og selvkostkalkyler, antas det at eksisterende organisasjon vil kunne håndtere gebyrfinansierte tilskudd uten betydelige kostnadsøkninger. Når det gjelder systemverktøy, kan kostnadene for endringer/tilpasninger variere sterkt avhengig av type system. I tillegg vil kostnader til kommunens revisjon av regnskap og kalkyler kunne øke noe, da et tilskuddsfond vil være mer komplekst å gjennomgå.

For den løpende driften av en tilskuddsordning vil kapasitet og kompetanse for gjennomføring av oppgavene være drivende for kostnadene, i tillegg til drift av systemverktøy. Kontroll kan baseres på alt fra enkle prosesser som dokumentasjon av at tiltaket er gjennomført, til en løpende kontroll av prosjekteringen. Det vil i dette tilfellet være svært vanskelig å vurdere kostnadseffekter. Som en indikasjon viser utvalget til Enova SF, der de årlige administrative kostnadene de siste par år utgjør 5 prosent i snitt

av fondets årlige prosjektstøtte, jf. kapittel 18.6. I et selvkostregime vil disse kostnadene kunne dekkes av abonnentene.

18.7.2 Bruk av årsgebyr for overvann som økonomisk insentiv

Det er svært vanskelig å si noe generelt om de administrative kostnadene knyttet til et variabelt årsgebyr for overvann, fordi kommunene vil stå fritt til å velge modell. Valgt tilnærming kan innebære stor variasjon i behov for systemer og rutiner, samt kapasitet og kompetanse i saksbehandlingen.

I det ene ytterpunktet kan kommunen velge å ikke differensiere gebyret, og i det andre ytterpunktet velge en svært nøyaktig beregning av avrenning og kostnader for den enkelte eiendom, inkludert årlig oppdatering og hensyn til meteorologiske forhold. Figur 18.4 illustrerer hvordan de administrative kostnadene øker med økt nøyaktighet. Hypotesen er at desto mer presisjon man ønsker i modellene og desto hyppigere intervall med oppdatering av datagrunnlag og nye vurderinger, desto høyere blir administrasjonskostnaden. I realiteten vil de administrative kostnadene trolig kunne øke eksponentielt etter hvert som man beveger seg over i mer og mer avanserte og informasjonskrevende modeller. Investeringskostnadene antas å være mer «trappetrinnspreget», dog med en antagelse om et mer flatt og høyt nivå fra egenrapportering og oppover.

Som et tankeeksperiment for den mest detaljerte modellen, kan det trekkes paralleller til Matrikkelen. Matrikkelen som datasystem er i dag sentralisert hos Kartverket, men kommunene har ansvar for vedlikehold av informasjonen for sin egen kommune (såkalt lokal matrikkelmyndighet). Ved en eventuell endring av informasjonen som lagres i matrikkelen, for eksempel å legge til avrenningsfaktor, vil dette kreve endringer i IT-løsninger og arbeidsprosesser hos både Kartverket og kommunene. Driften av matrikkelen kostet

i 2012 ifølge årsrapporten til Statens kartverk ca. 392 millioner kroner. Merkostnaden ved å innføre en database med avrenningsfaktorer vil trolig øke driftskostnadene.

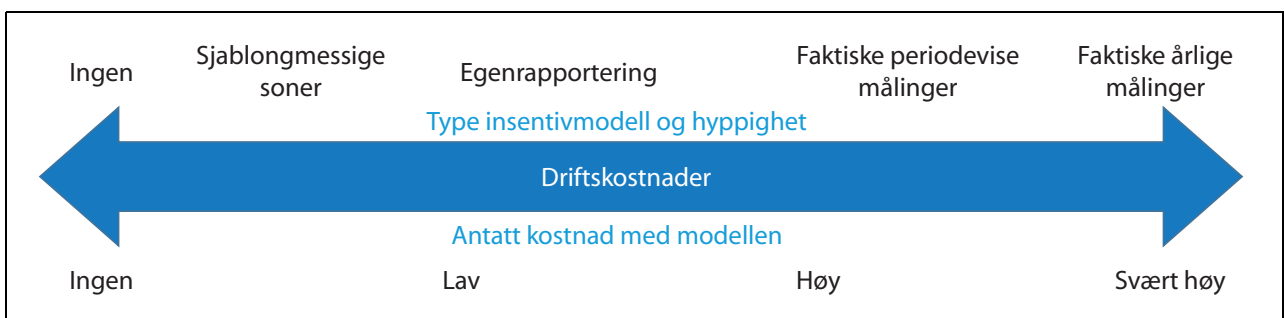
I tillegg til systemoppdateringer, vil det være tidkrevende å registrere ny informasjon. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at det var ca. 2,7 millioner eiendommer registrert i matrikkelen ved inngangen til 2014 og nærmere 4 millioner bygninger. Dersom hver enkelt eiendom skal vurderes for avrenning ved bruk av flyfoto, satellittbilder og lignende, samt registreres og kvalitetssikres, vil dette kreve tid.

Kostnader knyttet til søknadsbehandling, og eventuell kontroll og inspeksjon, vil komme i tillegg til systemkostnadene. I Telemarksforskning og BDO sin analyse av kommunens byggesaksgebyrer (Telemarksforskning, 2011) er det observert kostnader mellom 30 000 og 34 000 kroner per sak for eneboliger i kommuner med et mellomstort antall innbyggere, og noe lavere i større kommuner (ca. 25 000 kroner). Saksbehandling av overvannsgebyret vil trolig være noe lavere og vil kunne dekkes av abonnentene.

Når det gjelder kostnader til rådgivning og veiledning om lokale overvannstiltak, vil dette igjen være vanskelig å estimere. Utgiftene vil avhenge av dagens kapasitet og kompetanse i kommunene og statlige etater. Utvalget foreslår for øvrig at det etableres et nasjonalt tiltaksbibliotek, se mer om dette i kapittel 21.4.2 om statlige forvaltningsoppgaver.

18.7.3 Bruk av nasjonale tilskudd

En utvidelse av støtteberettigede tiltak i NVEs bistandsordning til sikrings- og miljøtiltak vil trolig være mest kostnadseffektivt sammenlignet med å etablere en ny, selvstendig ordning for overvann. Utvalget foreslår at NVEs ordning får økte bevilgninger slik at tilskudd til gjenåpning av bekker ikke skjer på bekostning av andre sik-



Figur 18.4 Type insentivmodell og antatt kostnad med modellen

Kilde: BDO AS, laget på oppdrag fra utvalget.

rings- og miljøtiltak. Med økt omfang av tiltak under denne ordningen, vil det være behov for

noe økt kapasitet og kompetanse til å etablere nye kriterier og behandle flere søknader.

Kapittel 19

Ansvar for skade

19.1 Innledning

Store deler av både de private og de kommunale vann- og avløpsledningene er gamle og i dårlig stand grunnet lav fornyingstakt og etterslep på vedlikehold (NOU 2010: 10 s. 103 flg.). Mange avledningene ble dimensjonert ut fra gjeldende kunnskap og statlig veiledning den gangen de ble lagt. Mange av dagens felles- og overvannsledninger er dermed ikke dimensjonerte for å håndtere tilførsel av økte mengder overvann. Konsekvensene av dette kan bli ledningsbrudd, fare for lekkasje av avløpsvann inn i drikkevannsledninger, overløpsutslipp (utslipp av ubehandlet avløpsvann) som kan medføre forurensning av drikkevann og badevann (Meld. St. 33 (2012–2013) s. 51–52), samt tilbakeslag.

Økte nedbørmengder i kombinasjon med foretting av arealer i byer og tettsteder innebærer at mer vann renner av fra overflaten. Dersom overvannet ikke avledes på en trygg og kontrollert måte, kan det oppstå skade på bygninger. Stor og ukontrollert avrenning og oppsamling av overvann på overflaten kan også medføre ødeleggelse av infrastruktur med betydelige skadekostnader og fare for liv og helse (Meld. St. 33 (2012–2013) s. 52).

Forsikringskadedetallene viser at utbetalt erstatning for tilbakeslagsskader og skader på byggverk som følge av vanninntrenging øker med klimaendringene. Det er forsikringsselskapene som i praksis dekker det vesentligste av skadekostnadene. Det skyldes at både kommune, som eier av ledningsnett, og huseierne vanligvis er forsikret mot denne type skader. Det er redegjort for klimaendringene, overvannsutfordringene i byer og tettsteder og skadevirkninger som følge av overvann i kapittel 3.

Spørsmålet om hvem som har ansvaret for å forebygge at skader inntreffer, hvem som skal rydde opp og hvem som har det endelige erstatningsansvaret for skadene henger nøye sammen, men er ikke alltid like klart å svare på etter dagens regelverk. Samtidig er det en utfordring at

uklare ansvarsforhold og dekning av skader gjennom forsikringsordningene ikke skaper tilstrekkelige insitamenter til å forebygge at overvannsskader inntreffer.

Spørsmålet om hvem som er erstatningsansvarlig for overvannsskader har ført til flere rettsvister og konflikter mellom huseier og eier av vann- og avløpsanlegg, og mellom deres respektive forsikringsselskap. Kommunens adgang til å fraskrive seg det objektive erstatningsansvaret som følger av forurensningsloven § 24a for skader forårsaket av avløpsanlegg har vært et sentralt spørsmål i flere av disse tvistene. Selv om det etter hvert har kommet en del rettspraksis som bidrar til å klargjøre ansvarsspørsmålene, er deler av ansvarsbildet fremdeles komplisert og uklart.

Klimatilpasningsutvalget påpeker i NOU 2010: 10 (s. 105) at det er behov for avklaring av hva slags ansvar som ligger hos kommunen og den enkelte abonnent i møte med ekstreme værhendelser. Klimatilpasningsutvalgets anbefaler at det juridiske grunnlaget for vann- og avløpstjenestene klargjøres, slik at eier av slike anlegg ikke kan fraskrive seg ansvar for skade på abonnentens eiendom som følge av for liten dimensjonering og tilbakeslag (s. 112).

Utvalget er enig i at det er behov for en klargjøring, og vil derfor i dette kapitlet se nærmere på ansvarsforholdene i de situasjoner hvor overvann fra avløpsanlegg medfører skader på bygninger, anlegg og infrastruktur. Utvalget vil herunder se nærmere på anleggseiers adgang til å fraskrive seg det objektive ansvaret for skade.

19.2 Gjeldende rett

I norsk rett må tre kumulative grunnvilkår være oppfylt for at erstatningsansvar kan inntreffe. For det første må det foreligge et rettslig grunnlag for ansvar (ansvarsgrunnlag), for det andre må det foreligge årsakssammenheng mellom skaden og ansvarsgrunnlaget, og for det tredje må det foreligge et økonomisk tap. De to hovedhensyn som

begrunner et erstatningsansvar er gjenoppretting (reparasjon) og prevensjon.

19.2.1 Skyldansvar

Skyldansvar er hovedregelen i norsk erstatningsrett og innebærer at den som har opptrådt uaktsomt eller uforsvarlig, blir erstatningspliktig ovenfor skadelidte for skade som er påført ham (Lødrup, 2009 s. 127). Kravet til aktsomhet må vurderes konkret, og kan variere fra område til område. Ofte finnes det normer for forsvarlig adferd i forskrifter, standardkrav mv., som kan gi veiledning med hensyn til aktsomhetsvurderingen. Skyldansvaret er ulovfestet og utviklet gjennom rettspraksis, og gjelder i den utstrekning det ikke finnes spesielle ansvarsregler.

Foreligger det en skaderisiko, blir vurderingstemaet om skadevolder burde handlet annerledes. Utgangspunktet for aktsomhetsvurderingen er hva som rimeligvis bør forventes av en normalt forstandig person som opptrer på det aktuelle område (Lødrup, 2009 s. 131). Jo større risikoen for skade er i det enkelte tilfellet, og jo større skade som vil kunne oppstå, desto større grunn er det til å utvise forsiktighet og reagere mot risikoen for skade.

For at erstatningsansvar skal pålegges, må skadeevnen ha vært påregnelig for skadevolderen. Bare dersom skadevolderen forstod eller burde ha forstått at det forelå en risiko for skade er skyldkravet oppfylt.

Overvannsskader inntreffer oftest som følge av tilbakeslag fra ledningsnettets eller som følge av at vann trenger inn i kjellere i forbindelse med større regnskyll. Er det tale om skade fra ledningsnettets spiller skyldregelen mindre rolle, idet slike skader i stedet kan falle inn under reglene om objektivt ansvar.

19.2.2 Objektivt ansvar – historikk

Den andre hovedformen for ansvarsgrunnlag i norsk rett det objektive ansvaret. Det objektive ansvaret har utviklet seg gjennom rettspraksis siden 1860-tallet og er ulovfestet (Nygaard, 2000, s. 248). Etter disse reglene blir skadevolder erstatningsansvarlig uavhengig av om han har utvist skyld.

For å kunne pålegge objektivt ansvar på ulovfestet grunnlag må skaden være utslag av en risiko som er skapt ved virksomhet eller drift, ting eller innretning (som den påståtte ansvarlige har nær nok tilknytning til), risikoen må være stadig (gi seg et varig utslag) og realiseringen av denne

Boks 19.1 Rt. 1905 s. 715 (vannledningsdommen):

Saken gjaldt spørsmål om kommunens ansvar for skade voldt på privat eiendom som følge av rørbrudd på kommunal vannledning. Høyesterett kom til at kommunen var ansvarlig for skaden på ulovfestet objektivt grunnlag. Begrunnelsen for ansvar var at anlegg for vanntilførsel medfører en stadig risiko for omgivelsene som bedriftsinnehaveren (kommunen) måtte ha ansvaret for ovenfor tredjemand. Ansvarsfraskrivelsen i kommunens Reglement for privates adgang til benyttelse av Bergens vannverker for «hændelig skade» som vannledningen forårsaker på privat eiendom, kunne ikke påberopes. Det forelå nemlig ingen sammenheng med begivenheten som forårsaket skaden og kontraktsforholdet mellom kommunen og skadelidte.

må være typisk for virksomheten (påregnelig). I tillegg må risikoen være ekstraordinær, dvs. ha et visst omfang (Nygaard, 2000 s. 260). Den risiko man vanligvis er utsatt for må skadelidte vanligvis selv bære følgene av (Lødrup og Asland, 2011 s. 76–77).

Det (ulovfestede) objektive ansvaret bygger i sin alminnelighet på en oppfatning om at den som ved sin virksomhet skaper en mer eller mindre kontinuerlig risiko for skade, er nærmere til å bære de økonomiske byrdene når risikoen fra tid til annen materialiserer seg, enn den som tilfeldig rammes (Rt. 2014 s. 656). Regelen er dermed begrunnet i alminnelige rettferdighetsbetraktninger. Men like viktig som begrunnelse og forklaring er den realitet at for eieren eller virksomhetsutøveren er skader statistisk påregnelige. Kostnadene kan derfor på ulike måter pulveriseres og dekkes som driftsomkostninger. Ansvaret gir også et insitament til å forebygge skader (Rt. 2014 s. 656).

Skader fra vann- og avløpsledninger har tradisjonelt vært omfattet av regler om objektivt ansvar. Den første avgjørelsen fra Høyesterett som uttrykkelig bygger på et objektivt ansvar i slike saker, er referert i Rt. 1905 s. 715 (vannledningsdommen), hvor Bergen kommune ble pålagt ansvar for skade ved at et vannrør sprakk.

I to senere høyesterettsavgjørelser, Rt. 1935 s. 218 (kloakkledning) og Rt. 1975 s. 1081 (Tromsø),

**Boks 19.2 Rt. 1935 s. 218
(kloakkledning):**

Som følge av store nedbørmengder ble kommunens kloakknett overbelastet, slik at kloakkvannet trengte opp gjennom kummen, flommet nedover gaten og trengte inn i tilstøtende bygnings kjellere.

Høyesterett kom til at Oslo kommune var ansvarlig for skadene på ulovfestet objektivt grunnlag. Det dreide seg om et kloakkanlegg som var modent for fornyelse og som på grunn av sin manglende tidsmessighet innebar en særlig risiko for skade hvis uhellet var ute og et ekstraordinært regnskyll satte inn. Høyesterett uttalte at kommunen burde ha det økonomiske ansvaret for slike skader og som ellers ville vært unngått hvis ombygning hadde funnet sted tidligere.

Boks 19.3 Rt. 1975 s. 1081 (Tromsø):

Et fremmedlegeme, en stump av et elektriker-rør, hadde på uforklarlig vis kommet inn i et lukket avløpsanlegg og forårsaket tilstopping av ledningsnettet og tilbakeslag på en boligeiendom. Spørsmålet i saken var om Tromsø kommune pliktet å betale erstatning for skadene på boligeiendommen som dette medførte. Det var verken påvist uaktsomhet fra kommunens side eller påvist feil eller mangler ved vedlikeholdet av avløpsledningen. Kommunen ble i tre instanser ilagt ansvar på ulovfestet objektivt grunnlag. Høyesterett sluttet seg til herredsrettens og lagmannsrettens begrunnelse, og førstvoterende fremhevet særlig følgende:

«Det vil etter min oppfatning verken være naturlig eller rimelig om den enkelte bruker av kommunens kloakkanlegg selv måtte bære de økonomiske følger av et uhell som dette som fra hans side sett var ganske tilfeldig. Jeg kan ikke se at det forhold vi har å gjøre med, bør stå i en annen stilling enn der hvor lovgivningen eller domstolene har ansett det for mest naturlig og rimelig at tap ved skade i sammenheng med et anlegg eller en bedrift bæres av anleggets eller bedriftens eier og ikke av den enkelte som tilfeldig rammes av skaden.»

ble det objektive ansvaret for skade forårsaket av vann- og avløpsledninger nærmere etablert.

Utviklingen av det ulovfestede objektive ansvaret gjennom rettspraksis har også gitt grunnlag for lovregler om objektivt ansvar (Nygaard, 2000 s. 248–249). Eksempler på slike regler er reglene om objektivt ansvar for skade forårsaket av vann- og avløpsledninger med mer i vassdragsloven 1940 § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2 som senere er avløst av vannressursloven § 47 og forurensningsloven § 24a om erstatningsansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg.

19.2.3 Objektivt ansvar for eier av avløpsanlegg – forurensningsloven § 24a

Forurensningsloven § 24 regulerer ansvaret for drift og vedlikehold av avløpsanlegg. § 24 fastslår at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Kommunens ansvar for drift og vedlikehold av avløpsanlegg gjelder således også der kommunen kun innehar en eierandel av anlegget, mens resten av anlegget eies privat, jf. formuleringen «helt eller delvis». For anlegg som i sin helhet er eiet av private, er det eier av den eiendommen som anlegget først ble anlagt for som er ansvarlig for drift og vedlikehold. Er det flere private inne i bildet, reguleres forholdet av lov 18. juni 1965 om sameige (sameigelova). Se kapittel 16 for nær-

mere redegjørelse for drifts- og vedlikeholdsansvaret som følger av § 24.

Dersom eier av avløpsanlegg ikke overholder sitt ansvar for drift og vedlikehold, vil anleggseier kunne bli erstatningsansvarlig for eventuelle skader som avløpsanlegget volder, jf. forurensningsloven § 24a. § 24a er en spesialbestemmelse om anleggseiers erstatningsansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg.

Erstatningsregelen i forurensningsloven § 24a kom inn i loven i forbindelse med vedtakelsen av vannressursloven 24. november 2000 nr. 82, som trådte i kraft 1. januar 2001. Bestemmelsen avløste og videreførte reglene om objektivt ansvar for avløpsledninger (kloakkledninger) i vassdragsloven 1940 § 47 nr. 2 og (delvis) § 115 nr. 2. Med dette ble også reglene om objektivt ansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg delvis utvidet (NOU 1994: 12 s. 262).

Det lovbestemte og objektive ansvaret i § 24a er først og fremst begrunnet i hensynet til en rimelig risikoplassering, anleggseierens mulighet for pulverisering og prevensjonsbetraktninger, jf. blant annet NOU 1994: 12 s. 261–262 sammenholdt med s. 259. Om dette, se også Rt. 2014 s. 656 avsnitt 23, 24 og 35–40 og Rt. 2011 s. 1304 avsnitt 26 og 35.

Det fremgår av forurensningsloven § 24a at *«anleggseier er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig.»*

Av forarbeidene (NOU 1994: 12 s. 475 flg. og Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 374) fremgår det at bestemmelsen omfatter skade fra avløpsanlegg både for overvann og forurenset avløpsvann, jf. forurensningsloven § 21.

I forurensningsloven § 21 er *avløpsanlegg* definert som anlegg for transport og behandling av avløpsvann, og er ment å omfatte ledninger og renseanlegg, i tillegg til pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126). Høyesterett har i Rt. 2012 s. 820 lagt til grunn at også veigrøfter med rister, kummer og stikkrenner skal anses som avløpsanlegg i henhold til forurensningsloven § 21. Se kapittel 15.2 for nærmere omtale og drøftelse av dommen og problemstillinger knyttet til denne dommen. Avløpsvann omfatter i henhold til § 21 både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Bestemmelsene i loven om avløpsanlegg gjelder følgelig alle typer anlegg for avløpsvann, uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke, om det går i lukket ledning eller åpen løsning, og uavhengig av om det ledes i felles-systemer eller i separate systemer (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126).

Ansvaret etter § 24a er etter ordlyden et rent objektivt ansvar, jf. også NOU 1994: 12 s. 475 flg. og s. 261–263. Det fremgår av forarbeidene (NOU 1994: 12 s. 262 og Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 374) at regelen skal dekke alle slags skadevirkninger, både fukt og forureningssskader.

Anleggseiers objektive erstatningsansvar etter § 24a omfatter skader som følge av *utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold*. Ansvarsgrunnlaget skiller således mellom to ulike måter skaden kan voldes på (skadeårsaker). Ved utilstrekkelig kapasitet kan overtrykk i avløpsledningene føre til at det oppstår tilbakeslag, ledningsbrudd og overløp, noe som kan føre til fukt eller forureningssskader som følge av at overvannet ikke blir bortledet slik det skulle. Hvis vedlikeholdet har vært utilstrekkelig kan dette føre til tiltetting av avløpsled-

ninger eller ledningsbrudd, noe som igjen kan føre til lignende skader. Felles for de to grunnvilkårene for erstatningsansvar er imidlertid at skaden er forårsaket av avløpsanleggets sviktende evne til å bortlede vann (Taubøll, 2010).

Det kan være mange ulike bakenforliggende årsaker til at et avløpsanlegg har sviktende avledningsevne, men det er ikke disse som er avgjørende for om ansvar etter § 24a inntreffer eller ikke. Eier av avløpsanlegg er etter § 24a ansvarlig for skade forårsaket av avløpsanleggets sviktende evne til å bortlede vann, uavhengig av de bakenforliggende årsaker til den utilstrekkelige kapasiteten eller vedlikeholdet (Taubøll, 2010).

Av merknaden i NOU 1994: 12 s. 476 og i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 374 fremgår det at anleggseier i utgangspunktet er ansvarlig selv om ledningen opprinnelig hadde stor nok kapasitet, når tiltak i nedbørfeltet har økt avrenningen ut over kapasiteten. Ansvaret gjelder selv om det er andre som har iverksatt tiltakene. Imidlertid kan de bakenforliggende årsakene gjøre det aktuelt å lempe på erstatningsansvaret etter skadeerstatningsloven § 5-2. Videre kan det også tenkes unntak fra dette utgangspunktet for force majeure-situasjoner, se nærmere drøftelse nedenfor.

Hvorvidt en skade er forårsaket av utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold av avløpsanlegget, vil nødvendigvis bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Forurensningsloven § 24a gjelder ikke andre skadeårsaker enn utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold (NOU 1994: 12 s. 476 og i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 374). Det fremgår imidlertid av forarbeidene at det likevel ikke utelukkes at objektivt erstatningsansvar kan inntre på annet grunnlag. Lovgiver har ved vedtakelsen av forurensningsloven § 24a således ikke ment å gi en uttømmende regulering av det objektive erstatningsansvaret.

Adgang til å fravike det objektive ansvaret – ansvarsfraskrivelser

Spørsmålet om hvor langt det objektive erstatningsansvaret etter § 24a rekker, er ikke alltid like klart. En fremtredende faktor som bidrar til uklarhet er at kommunen som eier av avløpsanlegg ofte fraskriver seg deler av det objektive ansvaret gjennom sine abonnementsvilkår. Standard abonnementsvilkår er, som det fremgår av kapittel 14.2.10 og 15.2.6, en standardavtale som eier av vann- og avløpsanlegg (kommunene) benytter ovenfor sine abonnenter. Avtalen inneholder vilkår som legges til grunn i forholdet mellom kommunen og abonnentene, uten at abonnenten eksplisitt må godta

**Boks 19.4 Stavanger-dommen
Rt. 2007 s. 431:**

Saken gjaldt krav etter forurensningsloven § 24a om erstatning etter tilbakeslag i kommunal avløpsledning med vannskade på bolig som følge. Tilbakeslaget inntraff som en følge av kraftig regnvær som avløpsledningen ikke var dimensjonert til å håndtere. Høyesterett kom til at kommunens ansvarsfraskrivelse i vilkårene for tilknytning til vann- og avløpsnett (abonnementsvilkår) medførte at kommunen var uten ansvar. Høyesterett la blant annet vekt på at forarbeidene til forurensningsloven § 24a talte for at bestemmelsen ikke var ufravikelig (avsnitt 35) og at huseieren som øvrige huseiere i Stavanger måtte være klar over at det forelå kommunale bestemmelser om tilknytning til og bruk av offentlige avløpsledninger (avsnitt 43). Høyesterett fant heller ikke at ansvarsfraskrivelsen var urimelig etter lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) § 36.

vilkårene. Pkt. 3.14 i standardavtalen sier blant annet at kommunen er uten ansvar for ulemper eller skader som skyldes svikt i avløpssystemet, herunder tilbakeslag fra offentlig avløpsanlegg, med mindre svikten skyldes forsettlig eller uaktsomt forhold fra kommunens side. Videre fremgår det at kommunen er uten ansvar for svikt i form av tilbakeslag som skyldes nedbør/floam som er større enn den avløpsanlegget er dimensjonert for, med mindre kommunen har opptrådt grovt uaktsomt.

Lovens ordlyd og forarbeider gir ingen anvisning på at bestemmelsen er fravikelig og at det er adgang til å fraskrive seg ansvar etter § 24a ved avtale. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at bestemmelsen er fravikelig og at kommunen i enkelte særskilte tilfeller kan fraskrive seg det objektive ansvaret som følger av § 24a, se blant annet Stavanger-dommen Rt. 2007 s. 431 (boks 19.4), Alta-dommen Rt. 2011 s. 1304 (boks 19.5), Rt. 2012 s. 820 (boks 19.6), Molde-dommen Rt. 2014 s. 656 (boks 19.7).

Avgjørelsene gir ikke noe entydig svar på hvor langt ansvaret etter § 24a rekker og hvilken adgang anleggseier har til å fraskrive seg ansvar ved avtale, men noen klare hovedlinjer kan trekkes frem:

**Boks 19.5 Alta-dommen
Rt. 2011 s. 1304:**

Saken gjaldt krav om erstatning for skader som var forårsaket av propp i en kommunal avløpsledning. Flertallet i Høyesterett (3-2) kom til at kommunen som anleggseier ikke kunne fraskrive seg det objektive ansvaret etter forurensningsloven § 24a i abonnementsvilkårene for skader som skyldes utilstrekkelig vedlikehold av avløpsnett. Om Stavanger-dommen uttaler Høyesterett at dommen må anses å være begrenset til fraskrivelse av ansvar for skader som er forårsaket av at avløpsnett ikke har vært dimensjonert til å ta unna uvanlige store nedbørmengder (avsnitt 31). Med henvisning til lovgivers beviste overveielser om plassering av risiko for skader som blir forårsaket av avløpsanlegg (avsnitt 35) og andre reelle grunner (avsnitt 36), mener Høyesterett at anleggseier ikke skal kunne fraskrive seg ansvaret etter forurensningsloven § 24a for skader som skyldes utilstrekkelig vedlikehold. Det ble av Høyesterett vektlagt at en adgang til å fraskrive seg erstatningsansvaret for skader som skyldes utilstrekkelig vedlikehold ville kunne redusere insentivet til forsvarlig vedlikehold og forebygging av skader, som erstatningsansvaret etter forurensningsloven § 24a er ment å skulle gi.

Boks 19.6 Rt. 2012 s. 820:

Store nedbørmengder kombinert med tiltettede avløpsrister førte til at vann fra to fylkesveier rant ned i kjellerne til to boliger og forårsaket vannskader. Forsikringsselskapet krevde regress fra fylkeskommunen med hjemmel i forurensningsloven § 24a jf. § 21. Høyesteretts flertall (4-1) la til grunn at skadene ville ha vært unngått ved bedre vedlikehold av avløpsanleggene, og at veieier (fylkeskommunen) derfor var ansvarlig for vann- og fuktskader påført de to boligene.

Boks 19.7 Molde-dommen**Rt. 2014 s. 656:**

Et bolighus var skadet ved tilbakeslag fra det kommunale avløpsnett, etter at en stor stein på uforklart måte hadde kommet inn i anlegget. Høyesterett kom til at kommunen ikke kunne holdes ansvarlig for skaden etter forurensningsloven § 24a, da det ikke var sannsynliggjort at skaden kunne føres tilbake til objektive mangler ved vedlikeholdet. Kommunen ble imidlertid ansett ansvarlig på ulovfestet objektivt grunnlag. Erstatningskravet førte likevel ikke frem for skader knyttet til boligrom som ikke var godkjent av bygningsmyndighetene. Fordi denne typen skader hadde nemlig kommunen fraskrevet seg ansvaret. Denne ansvarsfraskrivelsen sto seg, og ble heller ikke rammet av avtalelovens § 36. Tapte leieinntekter fra de ikke godkjente rommene ble heller ikke erstattet. Her ble kommunen fritatt for ansvar med grunnlag i lempingsregelen i skadeserstatningslovens § 5-2. Dommen henviser i sin vurdering til de tre eldre Høyesterettsdommer som nevnt ovenfor (Rt-1905-715 (vannledning) og Rt-1935-218 (kloakkledning) og Rt. 1975 s. 1081 (Tromsø)).

Utgangspunktet er at ansvaret etter forurensningsloven § 24a for skade som avløpsanlegg forårsaker grunnet manglende kapasitet eller utilstrekkelig vedlikehold er et rent objektivt ansvar.

For så vidt gjelder ansvar for skader som skyldes *utilstrekkelig vedlikehold* av avløpsnett gjelder det objektive ansvaret etter forurensningsloven § 24a uten unntak, så lenge det er sannsynliggjort at skaden kan tilbakeføres til objektive mangler ved vedlikeholdet (Rt. 2014 s. 656 avsnitt 45 og Rt. 2011 s. 1304). Kommunene kan derfor ikke gjennom abonnementsvilkårene fraskrive seg slikt ansvar.

For så vidt gjelder ansvar for skader som skyldes *utilstrekkelig kapasitet* på grunn av mangelfull eller utilstrekkelig dimensjonering av avløpsnett, synes det å vært en utvikling av rettsstilstanden gjennom rettspraksis de siste årene. I Stavangerdommen (Rt. 2007 s. 431) godtok Høyesterett kommunens ansvarsfraskrivelse med henvisning til at forarbeidene til forurensningsloven § 24a talte for at bestemmelsen ikke var ufravikelig (avsnitt 35) og at huseieren som øvrige huseiere i

Stavanger måtte være klar over at det forelå kommunale bestemmelser om tilknytning til og bruk av offentlige avløpsledninger (avsnitt 43).

I Molde-dommen (Rt. 2014 s. 656) avsnitt 44 og 45 illustrerer Høyesterett problemene og avgrensningen ifht. adgangen til ansvarsfraskrivelse på følgende måte:

«Den enkelte eiers behov for beskyttelse mot for vidtrekkende ansvarsfraskrivelse vil i noen grad ivaretas ved konkret avtalesensur etter avtaleloven § 36. Men det er samtidig en del særegne forhold som tilsier at rammene bør være snevrere enn det som følger av at avtalen ikke må være urimelig å gjøre gjeldende: Vi har for det første selve avtalesituasjonen. Den enkelte abonnent har tilknytningsplikt. Han har ingen mulighet til å forhandle om vilkårene, eller til å velge en annen leverandør. Fraværet av reell valgmulighet med hensyn til om man skal knytte seg til et avløpsanlegg, hvilket anlegg man skal benytte og betingelsene for dette, medfører at vilkårene – herunder da også eventuelle ansvarsfraskrivelse – får preg av ensidig fastsatte forskrifter, ikke avtalte bestemmelser, jf. Rt-2011-1304 (Alta) avsnitt 26. For det andre gir ansvarsformen og de rettspolitiske overveielser den bygger på, uttrykk for en normering av risikoplasseringen som kommunene ikke uten videre ensidig bør kunne rokke ved gjennom sine reglementer. Jeg viser til Hagstrøm, Obligasjonsrett (2. utg. 2011) side 663–664.»

Det ble i tillegg uttalt følgende:

«Nyere rettspraksis bekrefter at selv om kommunene har anledning til å fraskrive seg det objektive ansvaret, så er adgangen forholdsvis snever. I Rt-2007-431 (Stavanger) aksepterte Høyesterett en ansvarsfraskrivelse for skader forårsaket av at avløpsnett ikke var dimensjonert til å ta unna uvanlig store nedbørsmengder, altså en risiko som også for anleggseieren var av mer ekstraordinær karakter. I Rt-2011-1304 (Alta) godtok Høyesterett flertall derimot ikke at en eier av avløpsanlegg helt generelt fraskrev seg det objektive ansvaret for skader forårsaket av utilstrekkelig vedlikehold.»

Høyesterett drøftet deretter betydningen av ansvarsfraskrivelsene i Alta-saken (Rt. 2011 s. 1304) og Stavangerdommen (Rt. 2007 s. 431) i avsnitt 46, hvor det blant annet uttales følgende:

«Tilpasset en større variasjonsbredde i reglements klausuler enn det Høyesterett hadde sin oppmerksomhet rettet mot i Stavanger-dommen og Alta-dommen, vil jeg anta at ansvarsfraskrivelser – avhengig av karakter og omfang – i det minste må ivareta tungtveiende saklige behov, og dessuten ikke må avskjære ansvar i en slik utstrekning at man i realiteten rokker ved den grunnleggende risikofordelingen som det objektive ansvaret er et uttrykk for. Vurderingene blir, vil jeg tro, i hovedsak de samme enten ansvaret er lovfestet eller ulovfestet.»

Ulovfestet objektivt ansvar

Selv om det ikke er sannsynliggjort at skaden kan tilbakeføres objektive mangler ved vedlikeholdet og anleggets kapasitet, og forurensningsloven § 24a således ikke kommer til anvendelse, følger det av Molde-dommen (Rt. 2014 s. 656) at anleggseier likevel kan bli ansvarlig på ulovfestet objektivt grunnlag.

I dommens avsnitt 32–36 viser Høyesterett til at vann- og avløpsanlegg representerer en særpreget og stadig risiko for omgivelsene. For skadelidte vil realisering av risikoen oftest fremstå som noe ekstraordinært og kunne ha et betydelig tapspotensial. Som begrunnelse for kommunens erstatningsansvar på ulovfestet objektivt grunnlag fremholder Høyesterett at det ulovfestede objektive ansvaret i sin alminnelighet bygger på en oppfatning om at den som ved sin virksomhet skaper en mer eller mindre kontinuerlig risiko for andre, er nærmere til å bære de økonomiske byrdene når risikoen fra tid til annen materialiserer seg i en skade, enn den som tilfeldig rammes. I sin begrunnelse fremholder Høyesterett videre at det samtidig er en realitet at skader er statistisk påregnelige for eieren eller virksomhetsutøveren. Kostnadene kan derfor på ulike måter pulveriseres og dekkes som driftsomkostninger. Videre fremholdes at ansvaret også et insitament til å forebygge skader.

Kommunens ansvar på ulovfestet objektivt grunnlag i Molde-saken er altså begrunnet i hensynet til en rimelig risikoplassering, anleggseiers muligheter for å pulverisere kostnader og forebyggingsbetraktninger.

Utvalgets medlemmer er delt i sitt syn på rekkevidden av avgjørelsen i Molde-dommen. Feilen som ga grunnlag for ansvar i Molde-saken kunne ikke tilbakeføres manglende vedlikehold, og § 24a kom derfor ikke til anvendelse. Erstatning ble i stedet tilkjent med støtte i de ulovfestede reglene om objektivt ansvar. Flertallet i utvalget

er av den oppfatning at de hensyn som Høyesterett fremhever i dommen gjør seg gjeldende i like stor grad der skaden skyldes mangelfull/ utilstrekkelig dimensjonering. Det vurderes derfor som nærliggende å oppfatte ansvars-situasjonen i dag slik at det gjelder et helt alminnelig ulovfestet objektivt ansvar for skader som følge utilstrekkelig kapasitet på avløpsanlegg og at dette ansvaret ikke kan fraskrives med mindre det dreier seg om ekstraordinære nedbørshendelser. Utvalgets medlemmer Hansen, Johansen og Riise mener Molde-dommen avklarer det ulovfestede objektive ansvaret i forhold til en plutselig tilstopping i avløpsledningen. Disse medlemmene mener imidlertid ikke dette rokker ved Høyesteretts konklusjon i Stavanger-dommen om at kommunene kan fraskrive seg det objektive ansvaret for kraftigere regnvær enn det avløpsledningen var dimensjonert for å tåle. Videre avklarer ikke dommen om det ulovfestede objektive ansvaret også omfatter skader fra rene overvannsanlegg.

19.2.4 Objektivt ansvar for tiltakshaver og eier av eiendom – naboansvaret etter grannelova

Mangelfull håndtering av overvann på en eiendom kan forårsake skader og ulemper på naboeiendommer. Som det fremgår av kapittel 14.2 finnes det flere sett lovregler som direkte eller indirekte kan gi en grunneier vern mot sjenerende aktiviteter på naboeiendommer.

Den viktigste loven som regulerer slike forhold mellom naboer er grannelova, som også har bestemmelser om erstatningsansvar for skader eller ulemper som påføres naboeiendom.

Grannelova § 2 oppstiller et forbud mot å «ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom». Forbudet rammer tiltak, forhold eller virksomhet som er til skade eller ulempe på naboeiendom og fastlegger generelt hva naboen må tåle (tålegrensen). Etter utvalgets forståelse omfatter bestemmelsen også avrenning av nedbør. Forbudet omfatter videre både positive handlinger og unnlatelser, som å unnlate å forhindre skade eller ulempe på naboeiendom.

Dersom det har oppstått skade eller ulempe som følge av brudd på § 2 kan det kreves erstatning etter lovens § 9. Det følger av denne bestemmelsen at den som blir påført skader eller ulemper på grunn av en virksomhet eller tilstand i strid med grannelova §§ 2-5 kan kreve erstatning for sitt økonomiske tap. Bestemmelsen oppstiller et

objektivt ansvar – skyld er irrelevant. Det har ingen betydning om tiltakshaveren kan klandres for å ikke ha skjønt at tiltaket er nabostridig eller ikke. Normalt vil den erstatningsansvarlige være eieren av eiendommen, men det kan også være en som har bruksrett til eiendommen, eller for eksempel en entreprenør (Falkanger, 2011, ss. 219–220).

Det følger av § 9 første ledd at det er det økonomiske tapet som skal erstattes. Hvis skaden kan utbedres (rettes), vil erstatningskravet bestå i utbedringskostnadene pluss avbruddstapet. Eventuelt kan erstatningskravet bestå i redusert omsetningsverdi. Ved brudd på § 2 er det bare tapet som følge av skader eller ulemper som overstiger tålegrensen som kan kreves erstattet.

Bestemmelsen i § 9 andre ledd slår fast at erstatningsansvaret kan lempes etter den generelle lempningsregel i skadeerstatningsloven § 5-2. Ved skade eller ulempe på eiendom eller ting som «tåler særlig lite» skal det tas hensyn til dette ved fastsettelse av erstatningen. Etter § 9 tredje ledd vil skadelidtes adferd kunne være relevant. Det følger av bestemmelsen at når den skadelidte «etter god granneskikk burde sagt frå tidlegare, kan skadebotkravet falla bort eller skadebota setjast ned.» Dette innebærer at dersom man i strid med god naboskikk har unnlatt å sende varsel eller har sendt varsel for sent, kan erstatningskravet bli redusert eller falle bort.

Det finnes mye rettspraksis knyttet til rekkevidden av grannelova § 9, og også noen saker som gjelder erstatningskrav for overvannsskade. Som eksempel kan nevnes Agder lagmannsretts dom i RG. 1980 s. 598. I denne saken hadde en kommune foretatt planeringsarbeider på en ovenforliggende kommunal eiendom og dermed endret hellingforholdene slik at nedenforliggende enebolig ble oversvømt under et kraftig regnvær. Kommunen ble kjent erstatningsansvarlig for de oppståtte skadene etter grannelova § 9. Et annet eksempel er Stavanger byretts dom i RG. 1973 s. 683. Her ble eieren av en eiendom tilkjent erstatning fra eierne av naboeiendommen for skader som følge av at overvann som tidligere rant et annet sted ble ledet inn på hans eiendom. Eieren av naboeiendommen ble i tillegg pålagt å foreta de nødvendige rettelser på sin eiendom for å hindre at tilsvarende skade skulle skje i fremtiden.

Ved brudd på grannelova § 2 kan naboen som hovedregel også kreve retting eller stansing av den ulovlige virksomheten, jf. grannelova § 10 første punktum. Dommen i RG. 1980 s. 598 er et eksempel på dette.

19.2.5 Vannressurslovens ansvarsregler

Vannressursloven har i likhet med forurensningslovens § 24a bestemmelser om ansvar for skade, se lovens § 47. Bestemmelsen gjelder erstatningsansvar for tiltakshaver. Etter bestemmelsens første ledd gjelder erstatningsansvaret utgangspunktet skyldansvar. I andre ledd oppstilles imidlertid særlige regler om tiltakshavers objektive ansvar.

Etter andre ledd bokstav a gjelder et alminnelig objektivt ansvar for tiltakshaver for skade eller ulempe fra vassdragstiltak som skyldes feil eller mangler ved tiltakets utførelse eller tiltakets vedlikehold. Et vassdragstiltak omfatter, i henhold til lovens § 3 bokstav a), vassdragsanlegg og alle andre tiltak i et vassdrag som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensing. Det fremgår av lovforarbeidene (NOU 1994: 12 s. 51 boks 3.1) at tilføring av vann kan være et vassdragstiltak.

Etter andre ledd bokstav d gjelder et alminnelig objektivt ansvar for lekkasjer fra vannledninger og vanntunneler. Regelen er dermed en parallell til ansvarsregelen for avløpsanlegg i forurensningslovens § 24a. Ordningen for bevisføring er imidlertid litt annerledes. Etter vannressursloven § 48 er det tiltakshaver som har bevisbyrden for tilstanden før skaden hvis den ikke lenger kan iakttas. I forurensningsloven er det etter § 59 potensiell skadevolder som må bevise at en annen årsak er mer sannsynlig for å unngå eget ansvar, se kapittel 19.2.9. Det fremgår av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 255) at departementet anså rettstilstanden med objektivt ansvar for vannledninger som klar etter rettspraksis, men at de anbefalte lovfesting av reglene om objektivt ansvar av informasjonshensyn.

Se for øvrig kapittel 16 for redegjørelse for vannressurslovens regler knyttet til avledning av overvann i vassdrag.

19.2.6 Kommunens ansvar for skader som følge av mangelfull planlegging eller byggesaksbehandling

Kommunens eventuelle erstatningsansvar for skader som oppstår grunnet forvaltningsvedtak følger av det alminnelige arbeidsgiveransvaret. Hvis kommunens ansatte i sin virksomhet forsettlig eller uaktsomt opptrer i strid med det som forventes, blir kommunen ansvarlig for følgene (jf. skadeserstatningsloven § 2-1).

Ansvarsgrunnlaget for eventuell erstatning etter skader grunnet overvann vil være at det aktuelle vedtaket ikke oppfyller krav og normer. Kommunen har for eksempel ikke oppfylt krav til utredning av det faktiske grunnlaget (jf. forvaltningsloven § 17, plan- og bygningsloven § 4-1 og § 4-2), eller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til ulemper grunnet nedbør og avrenning (jf. plan- og bygningsloven § 28-1 og byggteknisk forskrift § 15-10). Normalt vil feilen ved vedtaket også medføre ugyldighet (jf. forvaltningsloven § 41).

Naturfarer og –ulemper er en viktig komponent i planarbeidet, og dermed noe kommunen har plikt til å avklare i planlegging og byggesaksbehandling (Junker, 2015 s. 53–54). Kommunen kan (med litt variasjon i muligheter basert på type vedtak) enten velge å bygge på eksisterende kunnskap, undersøke selv, bestille undersøkelser for egen regning, eller pålegge forslagsstiller/søker å fremskaffe den nødvendige informasjon. Uansett hvordan faktagrunnlaget fremskaffes, har kommunen en selvstendig plikt til å vurdere dette.

Dernest skal kommunen sørge for at vedtaket oppfyller relevante krav til helse, miljø, sikkerhet med videre. Farer og ulemper som følge av nedbør og avrenning vil blant annet falle inn under plan- og bygningsloven § 27-2 (5), som krever at avledning av overvann skal være sikret, og § 28-1, som stiller krav om sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Rekkevidden av kommunens plikt til å forebygge skader og ulemper har vært tema i mange rettssaker. Utvikling og praksis er beskrevet av Taubøll (2015, med videre henvisninger).

Høyesterett avgjorde i mars 2015 en sak hvor utbygger krevet erstatning for mangelfull saksbehandling (se boks 19.8). Han mente kommunen burde avslått hans byggesøknader fordi eiendommen var mer rasutsatt enn regelverket tillater. Imidlertid ble omfanget av rasfaren først kjent etter at tillatelsen var gitt. Det konkrete spørsmålet var derfor om kommunen burde gjort mer for å avdekke rasfaren. Etter en konkret vurdering kom retten til at kommunen hadde opptrådt aktsomt, og avslo derfor erstatningskravet. Dommen var avgrenset til aktsomhetsnormen i byggesaksbehandlingen, og behandlet derfor hverken kommunens plikter ved arealplanlegging, eller omfanget av et eventuelt erstatningsansvar (Junker og Taubøll, 2015, s. 196–197).

Selv om rettspraksis primært dreier seg om naturfarene flom og skred, antas innholdet å være

Boks 19.8 Nissegård-saken (kommunens ansvar som byggningsmyndighet, Rt-2015-257)

Spørsmålet var om kommunen hadde vært uaktsomt da den godkjente byggesøknader for et område som var mer utsatt for skred enn antatt. Det bakenforliggende emnet var hvem som måtte se til at farer ble avdekket og utredet i byggesaksbehandlingen. Flertallet av dommerne frifant kommunen for erstatningsansvar, siden den hadde tatt hensyn til kjent skredrisiko, og ingen av de involverte hadde opplysninger om skred på det aktuelle arealet. Én dommer var uenig med resten, og mente at kommunen ikke hadde oppfylt sine plikter etter plan- og bygningsloven. Avgjørelsen viser at både kommuner og utbyggere i større grad må bruke ekspertråd i byggesaker hvor naturforhold kan representere en fare. Aktørenes aktsomhet vil bli vurdert ut fra hva som var normalt kunnskapsnivå på vedtakstiden (se utfyllende kommentar i Junker og Taubøll (2015). Dommens argumentasjon kan være relevant ved vurderingen av aktsomhet også utenfor byggesaksfeltet.

overførbart til skader som følge av overvann. Ved planlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven må kommunen undersøke og ta hensyn til hvilke problemer nedbør og avrenning kan medføre, både innenfor det konkrete planområdet/tiltaket, og relevante områder utenfor. For sømmes denne plikten, kan kommunen bli erstatningsansvarlig for konsekvensene.

19.2.7 Særlig om veiforvalters ansvar for overvannsskade

Mangelfull håndtering av overvann i og fra vei kan forårsake skader og ulemper på eiendom, byggverk og infrastruktur. Det er flere ulike ansvarsgrunnlag som kan påberopes ovenfor veiforvalter dersom det har oppstått en skade forårsaket av overvann fra vei. Veiforvalter kan være ansvarlig etter både forurensningsloven, grannelova og vannressursloven. Videre kan veiforvalter også i enkelte tilfeller være ansvarlig for overvannsskader på ulovfestet objektivt grunnlag.

Veiforvalters ansvar som anleggseier etter forurensningsloven § 24a

Det er på bakgrunn av Høyesteretts dom fra 2012 (Rt. 2012 s. 820) lagt til grunn at forurensningsloven § 24a om erstatningsansvar for eier av avløpsanlegg gjelder for avløp som består av rister, kummer og stikkrenner knyttet til avledning av overflatevann fra veiområdet. Det vises også til at Gulating lagmannsrett i RG. 2006 s. 1000 (i en sak som gjaldt overvann fra kommunal veg) uttalte at det var «mest nærliggende å anse både rist og sandfangkum som deler av avløpsanlegg». I Oslo tingretts dom i RG. 2006 s. 1318 konkluderte retten med at «rør og sluk inklusiv rist på gatenivå utgjør en del av det som forurensningsloven definerer som avløpsanlegg». Ved rettspraksis kommer forurensningsloven § 24a til anvendelse for slike anlegg.

I saker som gjelder anvendelsen av forurensningsloven § 24a på vei, vil det måtte vurderes i det enkelte tilfellet om man står overfor «avløpsanlegg» i forurensningslovens forstand jf. definisjonen i § 21. Vegnettet har en rekke ulike avløpsløsninger. Det er ikke gitt at man alltid står overfor en løsning som vil være et «avløpsanlegg» etter forurensningsloven. I dommen fra 2012 bygde Høyesterett på den bevisvurderingen lagmannsretten gjorde om at anleggets dominerende funksjon var å lede bort overflatevann og at forurensningslovens regler derfor kom til anvendelse. Se for øvrig kapittel 15.2.1 og 15.3.1 for nærmere drøftelse av avløpsanleggdefinisjonen.

Veiforvalters naboansvar

Grannelovas uttrykk naboeiendom («granneieendom») omfatter også offentlig veg. Derfor kan veiforvalter bli erstatningspliktig etter grannelovas regler for anlegg og drift av veien. Se nærmere redegjørelse for naboansvaret i kapittel 19.2.4. Det kan for øvrig også nevnes at også andre som utøver råderett over vei i kraft av en bruks- eller råderett (eksempelvis entreprenører), kan bli erstatningsansvarlige etter grannelovas regler.

Veiforvalters ansvar etter vannressursloven

I et erstatningskrav mot veiforvalter i vassdrags-sammenheng vil et mulig erstatningskrav først og fremst være knyttet til inngrep eller aktiviteter i eller ved vassdraget. Anlegg av vei og vedlikeholdsarbeider på veien vil kunne påvirke for eksempel vannføringen og vannstanden i vass-

draget. Et eksempel kan være at veiforvalter (tiltakshaver) i forbindelse med veiarbeid leder overflatevann ut i en bekk. Dette vil være å anse som et vassdragstiltak slik dette er definert i vannressursloven § 3 (NOU 1994: 12 s. 51 og RG. 2007 s. 486). Dersom tiltaket resulterer i for mye vann og derved oversvømmelser, kan dette resultere i bygningsskader og skader på innbo ved vanninntrenging etc. Vannressursloven har i § 47 bestemmelser om erstatningsansvar på objektivt grunnlag for skade som skyldes feil eller mangler ved tiltaket. Se nærmere redegjørelse i kapittel 19.2.5.

Veiforvalters ansvar på ulovfestet objektivt grunnlag

Avløp som består av rister, kummer og stikkrenner knyttet til avledning av overflatevann fra vegområdet er å anse som et avløpsanlegg, jf. forurensningsloven § 21 (Rt. 2012 s. 820). I Molde-dommen (Rt. 2014 s. 656) fant som nevnt foran Høyesterett at anleggseier var ansvarlig for skader forårsaket av avløpsanlegg på ulovfestet objektivt grunnlag, selv om det ikke var sannsynliggjort at skaden kunne tilbakeføres til objektive mangler ved vedlikeholdet eller anleggets kapasitet og forholdet således ikke falt inn under forurensningsloven § 24a. Som eier av avløpsanlegg kan veiforvalter altså bli ansvarlig også på ulovfestet objektivt grunnlag for skader forårsaket av veiens avløpsløsninger.

19.2.8 Force majeure

Force majeure er en betegnelse på en ytre, ekstraordinær og upåregnelig hendelse av et visst omfang. Dersom en force majeure hendelse er årsak til at skade oppstår, kan dette innebære ansvarsfritak for skadevolder, fordi skaden skyldes forhold utenfor hans kontroll.

Det er gjennom rettspraksis slått fast at det gjelder et ulovfestet force majeure unntak fra det objektive ansvaret som følger av forurensningsloven § 24a. I Fredrikstad – dommen (RG. 2007 s. 1281) viser lagmannsretten til at det gjaldt et ulovfestet unntak for force majeure etter de tidligere ansvarsreglene i vassdragsloven (jf. NOU 1994: 12 s. 259 og Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 360). Lagmannsretten viser videre til at lovforarbeidene til forurensningsloven § 24a ikke drøfter spørsmålet om dette fritaket skal videreføres. Lagmannsretten la derfor til grunn at det ikke var meningen å endre på rettsstilstanden på dette punkt.

Spørsmålet er om hva som kreves for at en regn- og flomhendelse skal kunne anses som

force majeure, og dermed innebære ansvarsfritak for anleggseier. Verken rettspraksis eller andre relevante kilder har noe klart svar på dette.

I Fredrikstad-dommen (RG. 2007 s. 1281) gjaldt saken spørsmålet om erstatningsansvar for tilbakeslagsskader som skyldes en nedbørhendelse med varighet i omtrent fem timer. Retten tok først stilling til Fredrikstad kommunes anførsel om at det ikke foreligger objektivt erstatningsansvar for kommunen etter forurensningsloven § 24a, dersom det regner mer enn det ledningsnett i den enkelte kommune er dimensjonert for. Retten forkastet dette standpunktet. Dernest vurderte retten spørsmålet om kommunens generelle fraskrivelse av det objektive ansvaret for svikt i avløpssystemet kunne frita for ansvar. Flertallet la i samsvar med Stavanger-dommen (Rt. 2007 s. 431) til grunn at nedbørhendelsen var så ekstraordinær at ansvarsfraskrivelsen kunne gjøres gjeldende i de tilfeller skader var forårsaket av manglende kapasitet i ledningsnett. For de skader som kunne tilbakeføres vedlikeholdsmangler, ble ansvarsfraskrivelsen ikke akseptert.

Retten vurderte også anvendelsen av reglene om force majeure. Flertallet (4-1) kom frem til at en regn- og flomhendelse som har et gjentaksintervall på mer enn 50 år var så ekstraordinær at den må anses som en ansvarsbefriende force majeure hendelse i forhold til det objektive ansvaret etter forurensningsloven § 24a. Mindretallet mente derimot at også en hendelse som har et gjentaksintervall som overstiger 50 år kan være så forutsigbar at den ikke kan anses som noen ansvarsbefriende force majeure begivenhet.

På bakgrunn av rettspraksis for øvrig, synes spørsmålet om hvorvidt en regn- eller flomhendelse skal anses som ekstraordinær eller force majeure å bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvor både nedbørintensitet, varighet og gjentaksintervall for det aktuelle området skaden oppstod vil være relevante faktorer i vurderingen.

19.2.9 Bevisbyrde

Utgangspunktet etter skadeerstatningsretten er at skadelidte må bevise at den potensielle skadevolder har forårsaket skaden. Er det tale om skyldansvar, gjelder kravet også spørsmålet om det foreligger uaktsomhet, årsakssammenheng og økonomisk tap. I kravet ligger at skadelidte må godtgjøre at de forhold som begrunner ansvar er mer sannsynlig enn en annen omstendighet, dvs. et krav om sannsynlighetsovervekt.

For anleggseiers ansvar etter forurensningsloven § 24a, gjelder imidlertid en regel om omvendt bevisbyrde, idet bestemmelsen i forurensningsloven § 59, som gjelder forurensningsskade, også skal gjelde tilsvarende i forhold til ansvarsregelen i § 24a. Bestemmelsens første ledd har slikt innhold: «Den som volder en forurensning som alene eller sammen med andre skadeårsaker kan ha forårsaket forurensningsskaden, regnes for å ha voldt skaden dersom det ikke blir godtgjort at en annen årsak er mer sannsynlig.»

Regelen innebærer at det er den potensielle skadevolderen som må bevise at en annen årsak er mer sannsynlig for å unngå eget ansvar. Regelen gjelder uavhengig av om skaden er forårsaket av et privat eller et kommunalt avløpsanlegg.

Anvendelsen av regelen om omvendt bevisbyrde forutsetter at det først er konstatert at det er voldt en forurensning, at skade er inntruffet og at den aktuelle forurensningen kan være egnet til å volde den oppståtte skaden. For disse spørsmålene gjelder ordinære bevisregler (NOU 1982: 19 s. 258). Dette innebærer at bevisbyrden for disse spørsmålene påligger skadelidte. Det stilles imidlertid ikke strenge krav til skadelidtes bevisføring. Det er tilstrekkelig at skadelidte kan påvise at det kan være en årsakssammenheng mellom forurensningens karakter og den konkrete skade.

Hvis skadelidte kan konstatere ovennevnte forhold, skal den aktuelle forurensningen etter regelen i § 59 anses å være årsak til den følgende forurensningsskaden (presumpsjonsregel) med mindre forurenser kan godtgjøre noe annet.

Såfremt øvrige ansvarsvilkår er oppfylt vil forurenseren, i dette tilfellet anleggseier, anses som den ansvarlige med mindre han konkret kan påvise at andre skadeårsaker er mer sannsynlige. Det er imidlertid tilstrekkelig at den ansvarlige påviser at en eller flere andre årsaker er mer sannsynlig som årsak til forurensningsskaden enn den forurensningen som kan tilskrives ham.

Dersom det blir godtgjort at andre skadeårsaker i overveiende grad har bidratt til skaden, kan ansvaret for en mindre betydelig skadeårsak falle helt bort eller settes ned forholdsmessig så langt det er rimelig, jf. forurensningsloven § 59 tredje ledd. Bestemmelsen er et supplement til den alminnelige lempingsregelen i skadeerstatningsloven § 5-2 (Wang, 2015 s. 227).

Lovforarbeidene til forurensningsloven § 24a om anleggseiers erstatningsansvar (NOU 1994: 12), sier lite om begrunnelsen for at forurensningslovens regel om omvendt bevisbyrde også

skal gjelde tilsvarende for skadesituasjoner som faller inn under § 24a.

I lovforarbeidene til forurensningsloven § 59 (NOU 1982: 19 s. 257 flg. og Ot.prp. nr. 33 (1988–89) s. 63–64) fremgår at det at forurensningsskadene ble vurdert å reise så store bevisproblemer at man fant grunn til å lovfeste en bevisbyrderregel som klargjorde og presiserte bevisbyrden for kravet til årsakssammenheng. Innholdet i og rekkevidde av forurensningslovens bevisbyrderregel er i forarbeidene nærmere illustrert gjennom konkrete eksempler. Et fremtredende hensyn bak bevisbyrderregelen er at det kan være vanskelig for skadelidte å få bragt klarhet i de faktiske omstendighetene som er nødvendig for å begrunne ansvar. Ofte er det skadevolderen som sitter inne med de nødvendige opplysningene, og som har de beste mulighetene for å oppklare hva som har skjedd.

Det fremgår for øvrig av de nevnte lovforarbeidene at regelen om omvendt bevisbyrde i forurensningsloven antas å gjenspeile de årsaks- og bevisbyrderregler som følger av gjeldende rett.

19.3 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

19.3.1 Ansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg

Utvalget er delt i sitt syn på spørsmålet om anleggseiers ansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg.

Fem av utvalgets medlemmer (Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland) anbefaler et objektivt erstatningsansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg uten adgang for ansvarsfraskrivelse, tre av utvalgets medlemmer (Hjelle, Riise og Stenersen) anbefaler et objektivt erstatningsansvar for skade forårsaket av spillvannsanlegg uten adgang til ansvarsfraskrivelse og et skyldansvar for skade forårsaket av overvannsanlegg, et utvalgsmedlem (Hansen) anbefaler et objektivt ansvar for skader forårsaket av rene spillvannsanlegg som skyldes utilstrekkelig vedlikehold og et skyldansvar (culpa) for skade fra overvannsanlegg og for fellesledninger hvor skadene skyldes nedbør, og et utvalgsmedlem (Johansen) tar ikke stilling til et eventuelt objektivt ansvar for skade påført av anleggseier når det gjelder separate spillvannsanlegg, men anbefaler et alminnelig skyldansvar for alle anlegg som håndterer overvann (fellesledninger og overvannsanlegg).

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for utvalgsmedlemmenes ulike vurderinger og anbefalinger.

Utvalgsmedlemmene Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland

Utvalgsmedlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland mener at anleggseier bør ha et objektivt ansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg uten adgang for anleggseier til å fraskrive seg ansvar. Det objektive ansvaret bør gjelde uavhengig av om det er tale om et lukket eller åpent anlegg og uavhengig av om det er tale om et anlegg for sanitært og industrielt avløpsvann eller overvann. Disse medlemmene begrunner sitt standpunkt som følger:

Vedtakelsen av regelen om anleggseiers objektive ansvar i forurensningsloven § 24a er i hovedsak en lovfesting av gjeldende rett etablert gjennom rettspraksis. Regelen er begrunnet i hensynet til en rimelig risikoplassering, anleggseiers muligheter for pulverisering av kostnader og prevensjonsbetraktninger.

Dersom det etableres et anlegg for oppsamling eller avledning av avløpsvann (herunder overvann, jf. forurensningsloven § 21) bør anleggseier ha et ansvar for å bygge og drifte anlegget slik at det forårsaker minst mulig skade.

Avløpsanlegg utgjør en vital del av samfunnets infrastruktur. Samtidig representerer slike anlegg en særpreget og stadig risiko for omgivelsene. Hvilken risiko for skade avløpsanlegg representerer vil i stor grad være avhengig av oppgraderinger og vedlikehold av anleggene, samt hvilke tiltak som blir iverksatt av anleggseier for å avlaste anlegget.

Ansvaret bør etter medlemmenes syn ligge hos den som har best forutsetninger til å forebygge skade, slik at det gis et insitament for den ansvarlige til å iverksette forebyggende tiltak. Slike tiltak krever både riktig kompetanse og kunnskap om tilstanden og kapasiteten på avløpsanlegget/avløpsnettet. Det vil i de aller fleste tilfeller være anleggseier som har størst kunnskap om tilstand og kapasitet på eget anlegg. Det tilsier at det er anleggseieren som fortsatt bør ha ansvar for skader som måtte oppstå.

I den grad private (ofte forbruker/abonnet) selv kan iverksette forebyggende tiltak, for eksempel ved innstallering av tilbakeslagsventil for å forhindre tilbakeslag, vil den private som oftest være avhengig av at anleggseieren går ut og foreskriver slike tiltak. Det vil dessuten ofte være nødvendig med mer omfattende tiltak for å redusere overvannmengden på de offentlige hovedledningene enn den private har mulighet til å gjennomføre på egen hånd. Etter medlemmenes syn taler det ytterligere for at det er eieren av hoved-

ledningen (oftest kommunen) som må ha ansvaret dersom skader oppstår.

Siden skader fra slike anlegg vil være statistisk påregnelige, vil anleggseier lett kunne pulverisere ansvaret. For skadelidte derimot vil realisering av risikoen fremstå som mer ekstraordinært. Samtidig vil skadene kunne ha et betydelig tapspotensial. Selv om skadelidte har mulighet til å forsikre seg mot slike skader, er anleggseier likevel den som etter medlemmenes oppfatning er nærmest til å bære risikoen for skade som avløpsanlegg volder.

Etter disse medlemmenes syn tilsier dette at anleggseier fortsatt bør ha et objektivt ansvar for skader.

Medlemmene har vurdert om det er grunn til å oppstille særlige regler for avløpsvann som føres i åpne løsninger som samler opp eller avleder avløpsvann (herunder overvann jf. forurensningsloven § 21), som. f.eks. grøfter.

Enten det er tale om åpne grøfter, fordrøyningsbasseng, etablerte flomveier eller andre åpne avløpsløsninger, representerer slike anlegg en stadig risiko for omgivelsene. Risikoen for skade som de åpne løsningene representerer vil i stor grad være avhengig av oppgraderinger og vedlikehold av anleggene. Det er derfor vanskelig å se at slike anlegg skal stå i en særstilling i forhold til avløpsvann i ledninger og lukkede grøfter. Dette er forhold som ligger under anleggseiers kontroll og som, etter disse medlemmenes syn, tilsier at det er anleggseieren som bør ha ansvar for skader.

Disse medlemmene ser heller ingen grunn til at veiforvalters erstatningsansvar som eier av avløpsanlegg (jf. Rt. 2012 s. 820) bør være annerledes enn for andre eiere av anlegg for oppsamling og avledning av avløpsvann. Dersom det er bestemt at en vei skal brukes som flomvei og det dermed etableres et anlegg for oppsamling eller avledning av avløpsvann ved bruk av veien, bør veiforvalter som anleggseier også ha et ansvar for å bygge og drifte et slikt anlegg slik at det forårsaker minst mulig skade. Se for øvrig kapittel 15.3.3 om eierskap til åpne overvannsanlegg og etablerte flomveier.

Det er derfor disse medlemmenes syn at regelen om anleggseiers objektive ansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg i forurensningsloven § 24a bør videreføres. Men samtidig vil det være nødvendig med noen avgrensninger av ansvaret, bl.a. knyttet opp mot ekstraordinære nedbørsforhold, idet den enkelte ikke med rimelighet kan forvente at anleggene skal dimensjoneres med dette for øyet. Om dette, se avsnittet om dimensjonering nedenfor.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om regelen i forurensningsloven § 24a er overflødig som følge av Molde-dommen (Rt. 2014 s. 656) hvor retten kom til at det generelt gjelder et objektivt ansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg. Disse medlemmene mener likevel at en tydeliggjøring av ansvaret i loven vil gjøre ansvarsreglene mer kjent, slik at anleggseierne, som først og fremst er kommunene, sørger for å stille nødvendige midler til disposisjon for effektiv planlegging, drift og oppgradering av sine anlegg.

Ansvarsfraskrivelse

I rettspraksis er det etter hvert blitt avklart om, og i hvilken utstrekning, anleggseier kan fraskrive seg ansvar etter § 24a gjennom avtalelignende konstruksjoner. Adgangen til å fraskrive seg slikt ansvar er snever og synes å være begrenset til skader knyttet til ulovlige forhold og ekstraordinære hendelser eller force majeure hendelser.

Hensynet til en rimelig risikoplassering, anleggseiers muligheter for pulverisering av kostnader og prevensjonsbetraktninger, tilsier etter disse medlemmenes syn at det skal mye til før det gjøres unntak fra regelen i § 24a. Disse medlemmene er dessuten av den oppfatning at avtale er et lite egnet virkemiddel for å begrense ansvaret. De fleste abonnenter har plikt til å være tilknyttet et avløpsanlegg etter plan- og bygningslovens bestemmelser og da gir avtalekonstruksjonen liten mening.

De tilfeller hvor det kan være aktuelt å fravike ansvaret bør derfor etter medlemmenes syn i stedet lovreguleres.

Dimensjonering

Det er etter disse medlemmenes oppfatning ikke rimelig at anleggseier skal være forpliktet til å dimensjonere sine anlegg for ekstraordinære skadesituasjoner. Den enkelte abonnent kan ikke med rimelighet forvente at anleggene skal tåle ekstraordinære nedbør- eller flomhendelser. Det er nettopp for slike skadesituasjoner at dekning gjennom forsikring er best egnet.

Spørsmålet om hvorvidt en nedbør- eller flomhendelse skal anses som en ekstraordinær hendelse må etter utvalgets syn bero på en konkret vurdering. Både nedbørintensitet, nedbørvarighet og gjentakintervall for det aktuelle området skaden oppstod vil være relevante faktorer i en slik vurdering. Terskelen for når en hendelse er å anse som ekstraordinær vil nødvendigvis også endre seg med tiden. Økende kunnskap om kli-

maendringene og stadig hyppigere og større nedbørhendelser, vil medføre at hendelser som i dag vurderes som ekstraordinære og upåregnelige ikke vurderes å være det i fremtiden.

Ulovlige forhold – lemping av erstatningsansvar

Etter disse medlemmenes syn er det i utgangspunktet heller ikke rimelig at anleggseiers ansvar omfatter skader på ulovlige bygg. Det samme gjelder skader på bygningsmessig innredning i kjellere som er bygget om eller ominnredet uten godkjenning fra bygningsmyndighetene og innredningen var søknadspliktig på tidspunktet tiltaket ble gjennomført. Det krever etter disse medlemmenes oppfatning ingen begrunnelse ut over dette for at slike tiltak ikke bør nyte erstatningsrettslig vern. I disse tilfellene vil skadelidte være henvist til dekning gjennom sitt forsikringsselskap.

Er det på den annen side tale om andre feil, må konsekvensen av ulovlighetene måtte vurderes fra sak til sak. Dersom det ved tidspunktet for oppføring av bebyggelsen var et krav om 90 cm overhøyde – noe som er et vanlig krav i dag – vil ansvaret helt eller delvis kunne falle bort etter skadeserstatningslovens § 5-2 forutsatt at skaden ikke ville oppstått selv om kravet var ivaretatt. Dette er også regelen i dag, idet § 24a henviser til bl.a. forurensningslovens § 61 som forutsetter at lempningsregelen i skadeserstatningslovens § 5-2 kommer til anvendelse.

Som en sikkerhetsventil mot urimelig omfattende ansvar, gir for øvrig lempningsregelen i skadeserstatningsloven § 5-2 domstolene en mulighet til å foreta en skjønnsmessig reduksjon av erstatningsplikten. I vurderingen skal det blant annet tas hensyn til graden av skyld som er utvist fra skadevolders side samt forhold på skadelidtes side.

Anbefaling og forslag

Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland foreslår at bestemmelsen i forurensningsloven § 24a endres, slik at bestemmelsen gjøres ufravikelig og at unntaket for ekstraordinære hendelser lovfestes. Samtidig foreslår medlemmene at det inntas en henvisning til alminnelige erstatningsregler for å synliggjøre at skadetilfeller som faller utenom det objektive ansvaret, slik det er fastlagt i forurensningslovens § 24a i dag, fortsatt skal vurderes etter alminnelige erstatningsregler, slik disse er utviklet i rettspraksis og slik det fremgår av skadeserstatningsloven.

Dersom det på et senere tidspunkt blir aktuelt med en samlet regulering av vann- og avløpstjenester i en egen lov, mener medlemmene at det er nærliggende at bestemmelsen i § 24a inngår i denne.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland foreslår at bestemmelsen i forurensningslovens § 24a i prinsippet videreføres i sin helhet, men endres slik at bestemmelsen gjøres ufravikelig og at unntaket for ekstraordinære hendelser lovfestes. Det ligger i dette at disse medlemmene ønsker å lovregulere og klargjøre rettspraksis, og de vurderer at forslaget derfor ikke antas å ha vesentlige kostnader utover selve lovendringsarbeidet. Forslaget vil imidlertid klargjøre ansvarsforholdene, og kan redusere kostnader knyttet til konflikter og rettsaker. Med en tydeliggjøring av ansvaret vil anleggseierne gis ekstra insentiver til å sørge for at anleggene fungerer til enhver tid og dermed forbygge skader. Anleggseier vil i de fleste tilfeller ha størst kunnskap om tilstand og kapasitet på eget anlegg og best forutsetninger for å iverksette forebyggende tiltak.

Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen

Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen mener ansvaret for skader så vidt mulig bør plasseres hos den som eier det avløpsanlegget som har forårsaket skaden. Et slikt utgangspunkt vil fremme forebygging av nye skader fra anlegget og hindre uhensiktsmessige tiltak på andre anlegg.

Disse medlemmene mener det bør være et objektivt erstatningsansvar for skade forårsaket av spillvannsanlegg uten adgang for anleggseier til å fraskrive seg ansvar, og et alminnelig skyldansvar for skade forårsaket av overvannsanlegg. Nærmere begrunnelse for medlemmenes standpunkt følger nedenfor:

Ansvar for skade fra spillvannsanlegg

Spillvannsanlegg med separate spillvannsledninger er bare ment å avlede spillvannet som slippes på fra huseiernes innvendige sluk og toaletter. Slike ledninger kan bare få tilført overvann når huseier har feilkoblet sin private overvannsledning til den offentlige spillvannsledningen, eller ledningen (både den private og den offentlige) er utett og derfor tar inn grunnvann, overvann, eller vann fra en utett vann- eller overvannsledning

som går i samme grøft. Skader fra slike rene spillvannsanlegg, vil normalt være forårsaket av tilstoppinger i den private eller offentlige ledningen som fører til at spillvannet kommer opp av kjellersluk og toalett. Medlemmene mener rene spillvannsanlegg utgjør en stadig, typisk og ekstraordinær risiko for tilbakeslagsskader og at anleggseier derfor bør ha et objektivt erstatningsansvar for skader fra slike anlegg.

Ved store nedbørhendelser vil spillvannsanlegg med fellesledninger for spillvann og overvann kunne bli tilført mer overvann enn ledningene er dimensjonert for å håndtere. Tilførselen kommer normalt gjennom taknedløp og drenering fra huseiers egen eiendom. Samtidig kan den offentlige ledningen være full, slik at huseieres eget vann ikke lenger får avledning gjennom denne. I slike tilfeller vil overvannet sammen med spillvann i samme ledning kunne strømme tilbake gjennom huseiers kjellersluk. Disse medlemmene mener at også fellesledninger for spillvann og overvann, fordi ledningene inneholder sanitært avløpsvann, utgjør en stadig, typisk og ekstraordinær risiko for skade som anleggseier bør ha et objektivt erstatningsansvar for.

Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen mener at det objektive ansvaret for spillvannsanlegg (både rene spillvannsanlegg og fellesanlegg for spillvann og overvann) bør lovreguleres, uten at anleggseier gis mulighet for å kunne fraskrive seg dette ansvaret gjennom avtale.

Disse medlemmene mener ansvaret for overvannsanlegg bør følge de ordinære reglene for andre typer anlegg som tidvis vil benyttes som overvannsanlegg, slik som veier og grøfter som kan benyttes til å avlede overvann, og parker, fotballbaner og lekeplasser som kan benyttes til å fordrøye overvann. Nærmere begrunnelse for medlemmenes standpunkt følger nedenfor:

Ansvar for skade fra overvannsanlegg

Overvannsanlegg er vesensforskjellig fra spillvannsanlegg, både ved at de i stor grad skal etableres på overflaten, og at de ikke skal inneholde spillvann, herunder vann fra toaletter. Overvannsanlegg er ikke tilknyttet huseiers innvendige sanitærinstallasjoner og vil derfor ikke kunne føre til tilbakeslag av avløpsvann i kjellere.

Overvannsanlegg vil gjerne være plassert i forbindelse med andre anlegg, som en veg, lekeplass eller park. Etter utvalgets øvrige forslag i denne utredningen, vil den ansvarlige for planlegging og etablering av et overvannsanlegg i mange tilfeller også være eier av det aktuelle anlegget,

selv om det befinner seg i andres grunn. Om dette se kapittel 15.3.3. Dette gjelder eksempelvis der vann- og avløpssektoren har fastsatt at en veggrøft skal avlede overvann eller en fotballbane skal være fordrøyningsanlegg. Samtidig vil grunneiere som gjør tiltak som hindrer funksjonen for overvannsanlegget slik at det oppstår skade, kunne holdes ansvarlig for dette.

Medlemmene har valgt å legge vekt på at overvannsanlegg vanskelig kan sies å utgjøre en stadig og ekstraordinær risiko for skade og at det er vanskelig å finne argumenter for at det skal gjelde andre erstatningsregler for et overvannsanlegg enn for andre typer etablerte anlegg eller for vann som løper naturlig. Medlemmene mener det vil kunne motvirke etablering av nye overvannsanlegg, dersom den som planlegger og etablerer disse skal ha et utvidet erstatningsansvar for skader.

Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen foreslår derfor et alminnelig skyldansvar for skade forårsaket av overvannsanlegg.

Disse medlemmene mener reguleringen av erstatningsansvar for skader fortrinnsvis bør inngå i en samlet regulering av vann- og avløpstjenester i en egen vanntjenestelov.

For øvrig er disse medlemmene enige med utvalgsmedlemmer Skaaraas, Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland i deres vurderinger og forslag om unntak fra ansvar ved ekstraordinære hendelser og ved ulovlige forhold.

Utvalgets medlem Hansen

Utvalgets medlem Hansen kan ikke anbefale et utvidet objektivt ansvar som foreslås ovenfor av medlemmene Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland. Et slikt ansvar vil komme til å gjelde kommunene som veiforvalter og som eier- og tiltakshaver av overvannsledninger og overvannsanlegg.

I utredningens forslag for øvrig forutsettes det at kommunene vil få en betydelig rolle for å planlegge og håndtere overvann. Kommunene gis en større mulighet til å pålegge private grunneiere å håndtere vann på egen eiendom, men det ligger begrensninger i bestemmelsene som vil komme til å kreve betydelige investeringer og kompetanse hos kommunene. Dette er forhold som må komme i betraktning når ansvaret foreslås utvidet. Forslaget belyser noen av kommunens kostnader til planlegging og forebygging, men dette medlemmet ser at det ligger mye usikkerhet i dette.

Dette medlemmet mener kommunes kostnader til økte skadeutbetalinger ikke er tilstrekkelig vurdert i forslaget. Det vises til skadedata fra

Finans Norge, som ikke er tilstrekkelig analysert og som er usikre. Det gir utvalget et vanskelig utgangspunkt for å kunne ta stilling til hva et utvidet ansvar vil koste kommunene.

Spørsmålet om hvordan kommunene skal skaffe til veie midler for å kunne foreta utbetalinger er også uklart. Det er dette medlemmets oppfatning at kommunenes øvrige tjenester, herunder vedlikeholdsetterslepet på veg, vil bli skadelidende. Forslaget vil også berøre andre rammefinansierte og lovpålagte oppgaver. Dette medfører at forslaget må antas å forringe tjenester på disse områdene.

Dette medlemmet mener det er behov for å nyansere forskjellene mellom et overvannsanlegg og spillvannsledninger. Forskjellen må tydeliggjøres og komme klart frem i definisjonen av avløpsanlegg etter forurensningsloven § 21.

For fellesledninger mener dette medlemmet at man bør følge opp premisset i Stavangerdommen og lovfestes et unntak for ansvar for kapasitetsmangel, i tråd med Rt. 2007 s. 431 (Stavangerdommen). Alternativt må kommunene gis anledning til å fraskrive seg ansvar for dette, slik gjeldende rett gir kommunene anledning til. Det vises med dette til den nevnte Stavangerdommen og RG. 2007 s. 1281 (Fredrikstaddommen).

Dette medlemmet er av den oppfatning av at ansvaret som beskrives i Rt. 2014 s. 656 (Moldedommen), hvor saken gjaldt en tilstopping, representerer et helt annet saksforhold enn i de tilfellene hvor skadene skyldes kapasitetsproblemer.

Ansvarsgrunnlaget bør etter dette medlemmets mening være et skyldansvar (culpa) for skade fra overvannsledninger, herunder overvannsanlegg. Tilsvarende bør det foreligge et culpaansvar for fellesledninger hvor skadene skyldes nedbør. Det vises med dette til Rt. 2007 s. 431, hvor Stavanger kommune hadde inntatt følgende begrensning i ansvaret for dette forholdet:

«For oversvømmelse som følge av nedbør som overstiger de forutsetninger som er lagt til grunn ved dimensjonering av avløpsledninger.»

Dette medlemmet oppfatter at Høyesterett behandlet ansvarsfraskrivelsen på dette punktet på en god måte, og det vises til Rt. 2007 s. 431 avsnitt 51:

«Etter min mening må det være hevet over tvil at den aktuelle ansvarsbegrensning ikke kan anses urimelig etter avtaleloven § 36.»

Høyesterett legger sågar til grunn, i avsnitt 49 at: Den enkelte abonnent har best oversikt over

hvilke skader en oversvømmelse kan medføre i kjelleren og kan sørge for forsikringsdekning og tiltak for å avverge eller begrense skaden.

Dette medlemmet viser også til at vassdragsloven av 1940 § 47 nr. 2 ble forstått slik at bestemmelsen kunne fravikes, jf. Ross: Vannforsyning og vannavløp 1977 s. 342–344 med henvisning til praksis.

Utover i 1950-årene fikk mange kommuner bestemmelser om begrensning av ansvaret etter vassdragsloven av 1940 § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2. Flere kommuner har sågar hatt reglementer som har regulert tilknytningsforholdet siden begynnelsen på 1900 tallet. I dette reglementet har kommunene også hatt bestemmelser som regulerer kommunenes ansvar for skade.

Å skulle lovfeste et objektivt ansvar på bakgrunn av Moldedommen, som representerer et helt annet saksforhold, vil innebære noe helt nytt. Dette må også ses i sammenheng med øvrige lands rett, hvor et slikt forslag vil medføre at man går vesentlig lenger enn i Danmark og Sverige. Det vises til blant annet til Østre Landsretts dom av 22. juni 2006.

Dette medlemmet kan på ingen måte se hva som er begrunnelsen for at ledningseiere og tiltakshavere av et avløps- og overvannsanlegg i Norge skal ha et strengere ansvar enn i de landene det er naturlig å sammenligne oss med. Dette ansvaret må også ses i lys at kommunene gjennom planprosessen får et større ansvar for ikke bare å ta vare på eget vann, men også for tilrenning.

Kommunens økonomiske prevensjonshensyn kan føre til at kommunen overlater til den enkelte huseier selv å håndtere overvann. Kommuner som velger å ikke iverksette tilstrekkelige tiltak vil åpenbart kunne komme i et culpaansvar, men slipper det strengere objektive ansvaret. Dette medlemmet finner ingen fornuftige forklaringer på rimeligheten i dette.

Dette medlemmet er av den oppfatning at kommunens fremtidige skadeutbetalinger og mulighet til å forsikre seg er usikre. Videre må kommunene forberede seg på å få en økt saksbehandlingsbyrde i forbindelse med både etablering av anlegg og til å behandle skadesaker. Et endret ansvarsgrunnlag vil kunne innebære at saksbehandling knyttet til skadebehandling må prioriteres på bekostning av planlegging og håndtering av overvann og skadeforebygging.

Et objektivt ansvar vil også påvirke kostnader, både for private og for utbyggere.

Det må også tas hensyn til at et objektivt ansvar for ledningene og anleggene som fører

overvann vil påvirke andre tjenesteområder i kommunen, fordi utbetalinger ikke kan tas over selvkostområdet.

Sett i lys av Meld. St. 33 (2012–2013) s. 35, som forutsetter at vi alle må ta ansvar, vil et strengt objektivt ansvar medføre at privatpersoner og næringsdrivende vil vegre seg mot å iverksette tiltak for å håndtere vann. Dette kan bety at Stortingets forutsetning brytes, og at den enkeltes ansvar nå vil bli lempet over på kommunene, noe som også strider mot premissene i Rt. 2007 s. 431.

Dette medlemmet foreslår at det i lovteksten gjøres et unntak for overvannsledninger og anlegg, og at dette unntaket også gjøres gjeldende for fellesledninger, hvor skaden skyldes nedbør/flom som er større enn den avløpsanlegget er dimensjonert for.

Overvann representerer et «mengdeproblem» og ikke, som et utgangspunkt, et forurensningsproblem. Det er i all hovedsak i de tilfeller overvannet ikke blir håndtert at det kan representerer en forurensning. Overvannsledninger og overvannsanlegg kan ha et grensesnitt mot vassdrag. Sett i lys av dette mener dette medlemmet det vil være fornuftig og vurdere om ansvar for skade fra slike anlegg alternativt bør legges i vannressursloven, eller i en egen sektorlov.

På bakgrunn av dette foreslår utvalgsmedlem Hansen et objektivt ansvar for skader forårsaket av rene spillvannsanlegg som skyldes utilstrekkelig vedlikehold og et skyldansvar (culpa) for fellesledninger hvor skadene skyldes nedbør og for skade fra overvannsanlegg.

For øvrig mener dette medlemmet at kommunen ikke kan gjøres ansvarlig for ulovlige forhold. Dette medlemmet legger for øvrig til grunn at det gjelder et unntak fra ansvar ved ekstraordinære hendelser.

Utvalgets medlem Johansen

Utvalgets medlem Johansen kan ikke anbefale et utvidet objektivt ansvar som foreslås ovenfor av medlemmene Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland når det gjelder anlegg som håndterer overvann.

Medlemmet anbefaler at det kan gjelde objektivt ansvar for skade for anleggseier når det gjelder separate spillvannsanlegg uten overvann. Disse anleggene er i praksis upåvirket av variasjon i mengden nedbørsvann og smeltevann. Det ligger da nærmest anleggseier å sørge for riktig dimensjonering og vedlikehold av slike anlegg ut fra forutsigbare forhold ved bruken av disse anleggene.

For alle anlegg som håndterer overvann i betydningen nedbørsvann og smeltevann mener dette medlemmet at forholdet stiller seg annerledes da dette er anlegg som påvirkes av ytre faktorer som anleggseier ikke har herredømme over, slik som klimaendringer og økte nedbørsmengder utover det som med rimelighet kunne forutsettes i dimensjonering, drift og vedlikehold av anlegg. Dette gjelder altså kombinerte røranlegg, lukkede anlegg for kun overvann, åpne grøfter og i særdeleshet de spesialtilfeller hvor man har valgt å bruke vegbanen til avledning av overvann. Dette medlemmet mener det må gjelde vanlig skyldansvar (culpa) etter vanlig erstatningsrett for alle disse typene anlegg. Aktsomhetsvurderinger må ligge til grunn for ansvaret og det må kunne være en vanlig subjektiv vurdering av forsvarlighet og skjønn. Medlemmet ser ingen grunn til å skille mellom kapasiteten av anlegg på den ene siden, og drift og vedlikehold av anlegg på den andre siden. Alle forhold som anleggseier kan påvirke fortjener subjektiv vurdering når det gjelder dimensjonering, oppgraderingsbehov, vedlikehold, drift og oppsyn med anlegget.

Dette medlemmet legger i sin vurdering særlig vekt på hensynet til pulverisering av kostnader og ekstrakostnader for samfunnet, samt insentiver til tiltak. Se nærmere drøftelse av disse hensynene nedenfor.

Pulverisering av kostnader og ekstrakostnader for samfunnet

Man kan tenke seg at kostnader for skade grunnet overvannsflom inngår i et «regnskap» som samfunnsøkonomisk blir likt uansett om skadekostnaden pulveriseres gjennom huseier eller eier av overvannsanlegg ved økning av erstatningskrav og skadeutbetaling. For praktiske formål betyr dette enten gjennom forsikringssekskapenes regresskrav eller gjennom offentlige budsjetter. Dette medlemmet mener dette er en akseptabel forenkling ut fra at de fleste har forsikret sine hus og at de fleste aktuelle anlegg har offentlig eier. Dette medlemmet mener valg mellom den ene eller andre pulveriseringsmulighet ikke gir lik kostnad for samfunnet da det påløper ekstrakostnader dersom det skjer en overføring til pulverisering gjennom offentlige budsjetter i form av økt bruk av teknisk utredningskapasitet og juridiske ressurser grunnet økning av erstatningskrav. Offentlige anleggseiere vil i hvert enkelt tilfelle være pålagt å gjøre prosessrisikovurdering og en grundig bevisførsel for å kunne utbetale offentlige midler til erstatning. Dette vil gjelde selv om utfal-

let i en overvekt av tilfeller vil være gitt ved objektivt ansvar.

Forsikringssekskapene har pulveriseringsmulighet ved skade, som skjer ved spredning av kostnad til alle forsikringstakere. Ordinært skyldansvar for anleggseier vil i praksis lede i retning av en rimelig risikodeling og antallet erstatningskrav (regress) kan ventes å bli holdt på et tilsvarende rimelig nivå.

Objektivt ansvar for anleggseier, slik det er foreslått av utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofte-land, kan ventes å lede i retning av at pulverisering av kostnader dreies mot økte skadeutbetalinger fra offentlige budsjetter. Veien blir kort for forsikringssekskaper til å kreve regressutbetaling fra anleggseier gjennom en betydelig senkning av prosessrisikoen. Antallet tvistesaker og krav mot anleggseier vil med all sannsynlighet øke sterkt hvis en slik fordeling av ansvar befestes i lov. For samfunnet leder dette til en økt bruk av ressurser i form av prosesskostnader. Man kan godt tenke seg at økt mulighet til å vinne fram med regresskrav mot anleggseier fører til atferdsendring som gir en strøm av krav mot offentlige anleggseiere grunnet senket prosessrisiko. Dette er etter dette medlemmets syn en unødig og uønsket ekstrakostnad for samfunnet og er dårlig utnyttelse av samfunnets menneskelige ressurser til juridisk prosessarbeid og ikke minst teknisk utredning for bevisførsel i tvistesaker. Denne kompetansen og kapasiteten burde samfunnet utnytte til mere produktiv virksomhet innenfor de aktuelle fagfelt – behovene er store og økende.

Det er ikke gjort forsøk på å anslå økningene av budsjettbehov hos anleggseiere ved økning av skadeutbetalinger og økning av antallet krav mot anleggseier, og dette er ikke drøftet i utvalgsteksten som foreligger. I de fleste tilfeller bør man kunne anta at dette vil gå på bekostning av øvrige tjenester de aktuelle etater yter.

Insentiver til tiltak

Det blir hevdet at objektivt ansvar ved skade vil gi ha en oppdragende effekt («gi insentiver») på anleggseiere slik at disse gjør investeringer og forsterkning av vedlikeholdet for å unngå skade. Dette er etter dette medlemmets syn en forenklet og feilaktig framstilling av hvordan bevilgende myndigheter og offentlig etater prioriterer og utnytter de ressurser som er tildelt deres virksomhet. Det vil være mange andre hensyn og krav fra samfunnet om ytelse som styrer virksomheten enn frykten for å bli saksøkt. Man kan til og med

tenke seg at den oppdragende effekten erstattes av passivitet da man uansett ikke oppnår garanti for færre søksmål og utbetalinger etter at tiltak er gjort dersom man skulle få en ansvarsfordeling ved objektivt ansvar. Dette må sees i lys av klimaendringer og gradvis mindre forutsigbarhet om sikkerheten for at et overvannsanlegg har tilstrekkelig kapasitet ved neste flomhendelse. Man kan også tenke seg at anleggseiere i enkelttilfeller avstår fra tiltak som skaper et «nytt avløpsanlegg» – som kan være en åpen grøft. Det er uansett ikke åpenbart at den oppdragende effekten overfor anleggseiere blir en realitet.

På bakgrunn av dette foreslår utvalgets medlem Johansen et alminnelig skyldansvar (culpa) for skader forårsaket av fellesledninger og overvannsanlegg, men at anleggseier har objektivt ansvar for skader når det gjelder separate anlegg som kun håndterer industrielt og sanitært avløpsvann.

Utvalgets medlem Johansen ønsker ikke å foreslå lovt tekst, men henviser til egne synspunkter framlagt i dette kapittel. I korthet betyr dette anbefaling om ordinært skyldansvar (culpa) for åpne og lukkede anlegg som håndterer overvann (fellesledninger og overvann). For anlegg som utelukkende håndterer industrielt og sanitært avløpsvann bør det gjelde objektivt ansvar.

19.3.2 Bevisbyrde for skader forårsaket av avløpsanlegg

Også når det gjelder bevisbyrde-reglene for anleggseiers ansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg, er utvalget delt i sitt syn.

Fem av utvalgets medlemmer (Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofte-land) anbefaler at regelen om omvendt bevisbyrde for anleggseier i forurensningsloven § 59 første ledd videreføres, tre av utvalgets medlemmer (Hjelle, Riise og Stenersen) anbefaler at regelen om omvendt bevisbyrde videreføres for skader forårsaket av spillvannsanlegg med separate spillvannslendinger og for skader som skyldes utilstrekkelig vedlikehold på fellesledninger, men mener at de ordinære reglene for bevisbyrde skal gjelde for skader forårsaket av fellesledninger og overvannsanlegg, et utvalgsmedlem (Hansen) mener at regelen om omvendt bevisbyrde ikke bør videreføres og at de ordinære bevisbyrde-reglene bør gjelde ved skade forårsaket av avløpsanlegg, og et utvalgsmedlem (Johansen) har ingen motforestillinger til at § 59 står og anvendes slik som i dag, men støtter ikke en videreutvikling eller endring av denne bevisbyrde-regelen til å

bety en omvendt bevisbyrde slik medlemmet oppfatter betydningen av begrepet.

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for utvalgsmedlemmenes ulike vurderinger og anbefalinger.

Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland

Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland mener regelen om omvendt bevisbyrde for anleggseier i forurensningsloven § 59 bør videreføres, og begrunner sitt syn som følger:

Regelen om omvendt bevisbyrde i forurensningsloven § 59 innebærer at anleggseier som potensiell skadevolder må bevise at en annen årsak til en skade er mer sannsynlig for å unngå erstatningsansvar etter § 24a (presumpsjonsregel). For anleggseier innebærer regelen noen utfordringer fordi det kan være vanskelig å bevise at en annen årsak er mer sannsynlig i etterkant av en hendelse som har forårsaket skade. Dette gjelder særlig når skadeårsaken er knyttet til anleggets kapasitet.

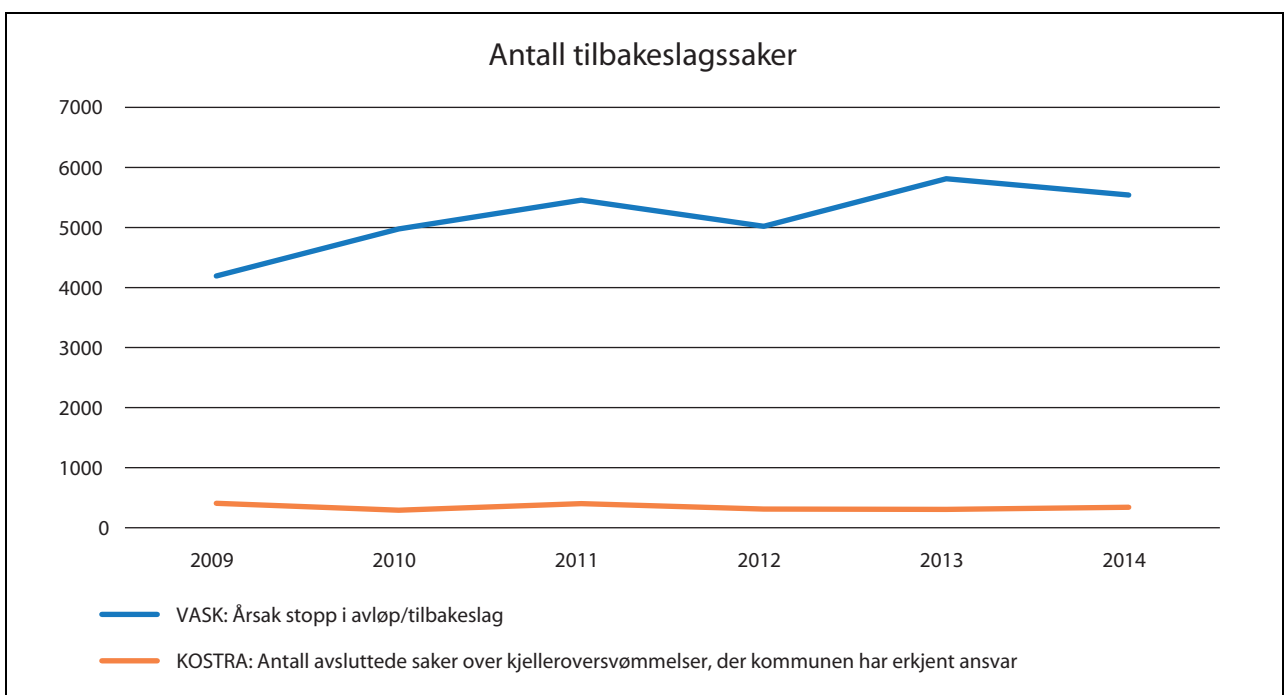
Det er likevel slik at det er anleggseierne som sitter inne med de nødvendige opplysningene om sine anlegg og som derfor har best muligheter for å bringe de faktiske forhold på det rene og oppklare hva som har skjedd. Disse medlemmene mener dette er hensyn som fremdeles står sterkt

og som tilsier at regelen om omvendt bevisbyrde for anleggseier bør videreføres.

Blir det på den annen side tale om ansvar etter andre regler enn forurensningslovens § 24a, er det på den annen side ingen grunn til å oppstille særlige bevisbyrderegler. I disse tilfelle vil ansvaret måtte bero på en fri bevisvurdering etter alminnelige ulovfestede prinsipper.

Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen

I mange tilfeller vil det være vanskelig å dokumentere årsaksforholdet, fordi årsaken til skaden er borte når spørsmålet om ansvar skal avklares. Tilstopper som skyldes vaskekluter, bleier, røtter, fett i ledningen eller rene ledningsbrudd kan man ofte finne hvor har oppstått, fordi tilstoppingen ikke forsvinner av seg selv. Langt vanskeligere er det å avklare årsaksforholdet når det kommer store påslipp av overvann i forbindelse med skybrudd, fordi skadeårsaken forsvinner så snart regnskuren er passert. I slike tilfeller vil det som regel være mange skadetilfeller, slik at det er vanskelig for den kommunale anleggseieren å rykke ut samtidig til alle skadestedene for å kartlegge skadene. Samtidig vil den private som eier avløpsanlegget der skaden har oppstått normalt være på skadestedet og derfor ha størst forutsetninger for å dokumentere skaden og årsaken til denne. Dette tilsier etter medlemmenes syn at det er mest hensiktsmessig å legge ansvaret for å doku-



Figur 19.1 Antall tilbakeslag i perioden 2009 til 2014

Kilde: Utarbeidet av utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen.

mentere hva som er årsaken til skaden på den som krever erstatning ved slike skadehendelser.

Sammenstillingen i figur 19.1 av tall fra VASK og KOSTRA i perioden fra 2009 til 2014 viser tilbakeslagsskader fra spillvannsanlegg, herunder fellesledninger for spillvann og overvann. Den oransje linjen i figur 19.1 viser antall skader kommunene har erkjent ansvar for, mens den blå viser antall saker hvor forsikringsselskapene har utbetalt erstatning til huseier.

Forsikringsbransjen utbetaler forsikring i mange flere saker for «stopp i avløp/tilbakeslag» enn kommunene påtar seg ansvaret for. I forhold til de registrerte forsikringsutbetalingene, betaler kommunen erstatning direkte til huseier eller regress til forsikringsselskapet i tilsvarende 5 til 10 prosent av forsikringsselskapenes totale skadesaker knyttet til kjelleroversvømmelser. Hva som er årsaken til de øvrige 90 til 95 prosent av skadetilfellene, fremstår som uklart. Trolig skyldes en stor andel forhold på huseiers eget anlegg, da tilstoppinger som regel skyldes gjenstander som kommer fra huseiers eget sluk og huseiers egen avløpsledning har langt mindre kapasitet enn de kommunale ledningene.

Samtidig er det sannsynlig at en stor andel av disse sakene skyldes uklare årsaksforhold og at forsikringsselskapene derfor utbetaler forsikring, uten å gjøre nærmere undersøkelser.

For spillvannsanlegg med separate spillvannsledninger og for fellesledninger for spillvann og overvann hvor skadeårsaken skyldes tilstopping i ledningene, mener utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen at anleggseier bør ha en særlig plikt til å dokumentere årsaksforholdet gjennom å illegges en omvendt bevisbyrde, jf. dagens bestemmelse i forurensningsloven § 59 første ledd.

Disse medlemmene mener at situasjonen er annerledes for skader i forbindelse med nedbørhendelser. For skader fra fellesledninger for spillvann og overvann mener disse medlemmene at årsaksforholdet og skadebildet fremstår som så uavklart, og at det ofte vil være en umulig oppgave for en kommunal anleggseier å bevise at skader skyldes andre forhold enn manglende kapasitet i den kommunale avløpsledningen. I slike tilfeller vil den som har fått skaden også være den som har best muligheter til å dokumentere årsaksforholdene, jf. beskrivelsen fra disse medlemmene ovenfor.

Videre legger medlemmene vekt på at omfanget av skader og konsekvensene av et utvidet ansvar for kommuner, huseiere og andre eiere av spillvannsanlegg med fellesledninger fremstår som så uavklart at de ikke kan anbefale å kombi-

ner et objektivt erstatningsansvar med en omvendt bevisbyrde i disse sakene. Disse medlemmene foreslår derfor at man følger de ordinære erstatningsreglene for bevisbyrde for slike avløpsanlegg, med den konsekvens at den som får skaden må dokumentere at det ikke skyldes eget anlegg før de kan oversende et eventuelt erstatningskrav til en annen (normalt kommunal) anleggseier.

Utvalgets medlem Hansen

Utvalgets medlem Hansen mener reglene om omvendt bevisbyrde i forurensningsloven § 59 ikke bør videreføres for anleggseiers ansvar etter forurensningsloven § 24a. Utvalgets medlem begrunner sitt standpunkt som følger:

Hovedregelen i erstatningsretten er at det er skadelidte som må dokumenter skadeårsaken. I henhold til forurensningslovens § 59 foreligger en såkalt «omvendt bevisbyrde» for de skader som er forårsaket av et avløpsanlegg som ikke er tilstrekkelig vedlikeholdt eller mangler kapasitet. Det betyr at det er skadevolder som må dokumentere at skaden ikke skyldes den antatte skadevolders anlegg.

Hovedhensynene bak en slik bevisbyrde er gjerne at den påståtte erstatningspliktige er nærmere til å sikre bevis for at hans forhold ikke er erstatningsbetingende, enn den påståtte skadelidte til å sikre bevis for erstatningsbetingende forhold. Dette ses gjerne i sammenheng med at skadevolderen lettere kan sikre bevis, eller at han av andre grunner burde ha sikret bevis.

I forhold til dette vises det til Høyesterett uttalelse i Stavangerdommen (avsnitt 49):

«Den enkelte abonnent har best oversikt over hvilke skader en oversvømmelse kan medføre i kjelleren og kan sørge for forsikringsdekning og tiltak for å avverge eller begrense skaden.»

Dette viser at for disse sakene er den enkelte huseiere den nærmeste til å sikre de nødvendige bevis.

Dette medlemmet viser i denne sammenhengen også til Meld. St. 33 (2012–2013) s. 59 som sier at forsikringsselskapene spiller en viktig rolle: «Lovgivningen innebærer en plikt for forsikringsselskapene til å fastsette forsikringspremie ut fra risiko». Ved å stille de nødvendige spørsmålene knyttet til risiko ved tegning av forsikring bevisstgjør selskapene kundene om forholdene, noe som igjen er nyttig i en skadesituasjon. Dette gjør kunden i stand til å kunne avverge eller

begrense en skade, og i en skadesituasjon lettere kunne føre bevis for det inntrufne.

Ved en omvendt bevisbyrde vil det kreves at kommunens tekniske avdeling må overta denne oversikten, noe som vil bli svært byrdefullt for kommunenes ingeniører.

Skadesituasjon fra et anlegg, som fører overvann, skiller seg vesentlig fra skader fra en spillvannsledning. Dette medlemmet mener det er vanskelig å fastslå skadeårsaken etter en nedbørshendelse, fordi den skadegjørende årsaken forsvinner så snart nedbøren avtar. I dette er det også to konkurrerende anlegg, eller «forurenser» som kan være årsaken til skade.

En omvendt bevisbyrde vil også måtte forutsette at kommunen til enhver tid kan føre bevis for hvor mye nedbør som traff den enkelte adresse. Dette er nødvendig for å kunne dokumentere at nedbøren var av ekstraordinær karakter. Dette vil innebære at kommunen må nedsette et større antall nedbørmålere, kun med det formål å møte en ansvarssituasjon. Å skulle ta stilling til om nedbøren var ekstraordinær for en bestemt skadeadresse er en komplisert øvelse, noe saksomkostningene i bl.a. RG. 2007 s. 1281 bærer preg av.

Med et utvidet objektivt ansvar, og en omvendt bevisbyrde vil kommunen måtte påregne betydelige kostnader knyttet til dokumentasjon av private ledningsnett, fordi kommunen må gå lenger inn på den private eiendom for å finne årsaksforholdet. Dette krever mye kompetanse hos kommunene. I en periode med rekrutteringsproblemer til bransjen ser man at det kan bli utfordrende for kommunene. Denne ressursbruken vil naturlig nok også påvirke utbyggingstakten for nye overvannsanlegg, hvor resultatet kan bli at anlegg ikke blir etablert.

Dette medlemmet er kjent med at forsikringselskaper i sin risikovurdering etterlyser abonnementsvilkår og ansvarsfraskrivelser. Et utvidet ansvar, som man i tillegg ikke kjenner omfanget av, vil kunne medføre at forsikringsselskapene ikke ønsker å forsikre denne risikoen. Det foreligger ingen plikt for forsikringsselskapene å tegne ansvarsforsikring på dette området. Kommunene kan stå i fare for ikke å få pulverisert risikoen over forsikringen. Dette betyr at pulveriseringen må foretas på de andre kommunale oppgaver, herunder samferdselsområdet. Her kan man se for seg et betydelig tap på den lokale infrastrukturen. Noe som i seg selv representerer en sårbarhet.

Medlemmet ønsker også å komme med en bemerkning til de legislative hensynene som retter seg mot den økonomiske prevensjonen, hvor

det ikke foreligger noen bedriftsøkonomiske motiver for kommunene.

Utvalgets medlem Johansen

Utvalgets medlem Johansen mener at for åpne overvannsanlegg, eksempelvis grøfter, må bevisførselen være i tråd med ordinære regler i erstatningssaker. Det fremgår ikke av forarbeidene at det har vært lovgivers intensjon å omtale håndtering av nedbørsvann og smeltevann i åpne grøfter i bevisreglene i forurensningslovens § 59. Skader fra slike anlegg vil i første rekke oppstå i form av fuktskader og ikke forurensning, og bevisførselen for slike anlegg bør ikke følge forurensningsloven § 59, men følge ordinær bevisførsel i erstatningsretten. Det må være likeverdig interesse fra begge parter for å klarlegge årsaksforholdene, og i tilfelle med åpne anlegg har anleggseier og skadelidte lik mulighet til å føre bevis. Overføring av større bevisbyrde til anleggseier ved bruk av dagens regler i forurensningsloven § 59, vil for åpne anlegg virke passiviserende på skadelidte og kan gjøre det vanskeligere å klarlegge årsaksforholdene. Dette vil igjen bidra til å senke skadelidtes prosessrisiko for mye, med de negative samfunnsmessige konsekvenser dette vil få, slik dette medlemmet har drøftet i forbindelse med ansvarsforholdene.

Anlegg som håndterer både overvann og industrielt/sanitært avløpsvann fungerer i et sammensatt system med nært samspill mellom de lukkede og åpne deler av anlegget. Det vil i svært mange sammenhenger ikke være mulig å fastslå årsakene til påført skade, som like gjerne kan ligge hos huseier som hos anleggseier, eller ha sitt utspring i utenforliggende forhold som ingen av dem kan påvirke. Det vil derfor være upraktisk, og i mange tilfeller umulig, å foreta bevisvurdering uten at man ser i sammenheng både de åpne og de lukkede deler av det kombinerte avløpsanlegget. Medlemmet mener derfor at åpne anlegg på den ene siden, og kombinerte anlegg som håndterer både overvann og industrielt/sanitært avløpsvann på den annen side, må ha de samme bevisregler. Det samme gjelder for rene overvannsledninger. Dette betyr at for alle slike anlegg bør det være ordinær bevisbyrde i henhold til hovedregelen i erstatningsretten.

Medlemmet mener separate spillvannsanlegg, som altså ikke inneholder overvann, i praksis er upåvirket av variasjon i mengden nedbørsvann og smeltevann. Dette medlemmet mener at i disse tilfeller kan forurensningsloven § 59 om bevisbyrde

brukes, da slike anlegg faller innenfor lovgivers intensjon med bevisreglene.

Utvalgets medlem Johansen ønsker ikke å foreslå lovtekst, men henviser til egne synspunkter framlagt i dette kapittel om ansvar og bevisbyrde ved skade. I korthet betyr dette anbefaling om ordinært skyldansvar (culpa) og bevisførsel etter erstatningsretten for åpne og lukkede anlegg som håndterer overvann (fellesledninger og overvann). For anlegg som utelukkende håndterer industrielt og sanitært avløpsvann bør det gjelde objektive ansvar og bevisførsel iht. forurensningsloven § 59.

19.3.3 Ansvar for grunneier og tiltakshaver – naboansvaret etter grannelova

Det er naboloven som fastlegger hva man må tåle i naboforhold og dermed også hva man må finne seg i og akseptere uten erstatning. Den alminnelige tålegrensen er angitt i lovens § 2. Samtidig er det gitt egne regler i § 5 om plikt til å sørge for nødvendige tiltak mot bl.a. vannsig i forbindelse med byggearbeider.

Overflateavrenning eller vannsig i grunnen fra en eiendom til en annen kan etter omstendighe-

tene forårsake skade. Samtidig må eier av nedenforliggende eiendom regne med å finne seg i at avrenning fra nedbør kan skape problemer. Blant annet av den grunn må han selv sørge for tilfredsstillende drenering og fall fra topp grunnmur til omkringliggende terreng. Har naboen foretatt tiltak som endrer den naturlige tilstand, oppstår imidlertid spørsmål om ansvar. I slike tilfeller er også årsaksforholdene ganske kompliserte. Vannet har ofte rent gjennom flere eiendommer. Det gjør det vanskelig å utpeke en ansvarlig. Hvorvidt det er grunnlag for ansvar vil måtte vurderes helt konkret.

Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å lovregulere ansvaret nærmere, men tilrår at den nærmere grensedragningen overlates til domstolene.

19.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Se vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene som fremgår særskilt under utvalgsmedlemmenes ulike vurderinger og anbefalinger i kapittel 19.3.1 og 19.3.2.

Kapittel 20

Forsikring og regress

20.1 Innledning

På bakgrunn av diskusjoner om eierforhold, ansvar for planlegging og vedlikehold, samt regler om erstatningsansvar og bevisbyrde, finner utvalget det nødvendig å drøfte hvordan forsikringsordninger påvirker forebygging av og erstatning etter skader.

For enkeltmennesker og bedrifter er tilgang på skadeforsikring viktig. Å vite at man får erstatet skader på eget hus eller bedrift utgjør en sentral trygghetsfaktor. I Norge er tilnærmet alle boliger forsikret. Forsikringsproduktene er forholdsvis like. Det er risikoen for uforutsette skader den enkelte innbygger eller kommune er vernet mot. Skader som skyldes manglende vedlikehold faller derfor utenfor.

I NOU 2010: 10 ble forholdet mellom klimatilpasning og forsikring beskrevet slik (s. 150):

«Klimarelaterte skadar er i hovudsak knytte til nedbør, temperatur, avrenning, lynnedslag og vind. Sjølv om klimarelaterte skadar ikkje har auka like raskt i Noreg som i andre delar av verda, opplever norske forsikringsselskap òg ein auke i slike skadar allereie i dag. Dette gjeld særleg vass- og fuktskadar som følgje av meir nedbør, og som i kombinasjon med mangelfullt tilpassa bygningsmasse, underdimensjonert vass- og avløpsnett, kortsiktig arealplanlegging og manglande omsyn til topografi og flaumsoner ved plassering av bygningar aukar sårbarheita i samfunnet. Utbetalingar som følgje av overvatn og tilbakeslagsskadar har dei siste 20 åra vore 3–4 gonger høgare enn utbetalingar knytte til flaum. ...

Fleire flaumar, skred og meir nedbør vil føre til auka skadar på materiell, bygningar og utstyr. Kraftigare nedbør med meir tore og lynnedslag kan auke brannfaren og gi fleire overspenningsskadar.»

Forsikringsstatistikken viser at kostnadene for å gjenopprette skader fra flom nå utgjør godt under

halvparten av hva overvanns- og tilbakeslagsskader koster. Om dette, se kapittel 3.3.

En forsikringskontrakt er basert på ettårige avtaler. Selskapene har mulighet til å justere premien ved fornyelse av kontrakten hvert år. Skadeforsikringsselskapene har dermed et ettårig perspektiv, og fremtidige klimascenarier påvirker i forholdsvis liten grad vilkår og risikoprofil.

20.2 Forsikring mot skader grunnet overvann – gjeldende rett

20.2.1 Overvann i naturskadeforsikring og – erstatning

Muligheter til forsikring mot tap ved naturskade er nøye beskrevet i stortingsmeldingen om klimatilpasning, Meld. St. 33 (2012–2013) s. 59–61 og NOU 2010: 10 kapittel 10.4.1.3. Naturskadeforsikringsloven krever at det som er forsikret mot brannskade, også skal være forsikret mot naturskade. Ved kjøp av en boligforsikring blir man derfor automatisk inkludert i naturskadedekningen.

Naturskadeforsikringsloven definerer hva som regnes som naturskader. I henhold til § 1 er dette «skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd».

I Norge har lovgiver valgt en løsning hvor oversvømmelse i byer grunnet kraftig nedbør ikke anses som en naturulykke, fordi den hovedsakelig skyldes menneskelig aktivitet. Overvann faller derfor ikke inn under definisjonen av naturskade.

Imidlertid kan en oversvømmelse med tilbakeslag utvikle seg til det som defineres som en flomhendelse i lovens forstand. Følger av dette vil være dekket under naturskadeforsikring og inngå i naturskadeordningen koordinert gjennom Norsk Naturskadepool. Når det gjelder definisjonen av flom, skriver poolen på sine nettsider (naturskade.no):

«Det er flom når bekker, elver og innsjøer (vassdrag) oversvømmes, går over sine bredder (sitt naturlige tverrsnitt) og derved gjør skade. Det er også erstatningsbetingende flom når ekstraordinær, naturlig avrenning danner villbekker i skrånende terreng. Det forutsettes at situasjonen medfører ekstraordinær skade. Med ekstraordinær nedbør menes uvanlig store nedbørsmengder for stedet.»

I naturskadeordningen, som i forsikringsretten for øvrig, gjelder hovedårsakslæren. Den innebærer at ved flere samvirkende årsaker, legges den antatte hovedårsaken til grunn. Hovedårsakslæren har vært tema i flere avgjørelser for Ankenemnda for Statens naturskadefond. Blant annet var dette tema i sak NSN-2009-3209 (avgjørelse datert 5. juni 2009):

«Endelig påpeker selskapet at det etter forsikringsretten er sikrede som må sannsynliggjøre sitt krav, herunder dokumentere at det er inntruffet et forsikringstilfelle som omfattes av vilkårene. Selskapet peker også på at hovedårsakslæren innebærer at den fare som anses som hovedårsaken til skaden, skal tillegges hovedvekten. Bare dersom denne fare er dekket under forsikringen, har sikrede rett til erstatning. Man skal således se bort fra andre farer eller årsaker som eventuelt har medvirket til skaden.»

Dette innebærer for eksempel at dersom en vassdragsflom gjør at overvann ikke kan avledes som normalt, og derfor medfører skade, kan flommen regnes som hovedårsak, selv om også andre faktorer har bidratt. Dermed vil skadene kunne dekkes under poolen, selv om den enkelte skade ikke nødvendigvis oppstod i direkte tilknytning til vassdraget.

20.2.2 Overvann i alminnelige forsikringer

En standard boligforsikring dekker ulike former for vannskader som vannskade ved rørbrudd, oversvømmelse og vanninntrenging fra terrenget. Vann som trenger inn i bygningen over bakkenivå (f.eks. gjennom taket), fra takrenne eller utvendige nedløp er normalt ikke dekket, men kan kjøpes som en tilleggsforsikring til standardforsikringen. For vannskader er det, i motsetning til naturskader som automatisk inngår i en brannforsikring, opp til det enkelte selskap hva slags dekning de ønsker å tilby.

Tilnærmet alle kommunene i Norge kjøper både ansvarsforsikring mot et mulig erstatningsansvar, og forsikring mot tilbakeslag og overvannskader på sin kommunale bygningsmasse. Det samme gjelder norske privatboliger.

20.2.3 Forsikring av natur- og overvannsskader i andre land

Organiseringen av dekningen av naturskader og overvannsskader varierer fra land til land. Av de løsninger i Europa som ligger nærmest den norske er den franske naturskadeordningen. En forskjell fra den norske er at staten tilbyr forsikrings-selskapene å gjenforsikre skadene uten begrensning oppad i erstatningen. Dette har medført at Frankrike er et av få land hvor det foreligger et formalisert samarbeid mellom forsikringsmarkedet og staten. Innenfor samarbeidet ligger bruk av skadeforsikringsdata i planlegging og risikoforståelse innad i kommunen.

I Sverige og i Tyskland har man ikke valgt noen særordning for naturskader. Skadene behandles som hvilke som helst andre forsikringsskader under boligforsikringen. I Tyskland er premiens størrelse avhengig av hva slags risikoområde man bor i.

I Danmark kan forsikringstaker få kompensasjon for skader knyttet til stormflo og storm gjennom en statlig ordning. Skader grunnet overvann er derimot ansett som skapt av mennesker og priset individuelt per forsikringsobjekt (bolig) eller et mer begrenset område, tilsvarende som i Norge.

Mange land i EU opplever økte forsikringspremier grunnet kraftig økning i forsikringsskader som skyldes oversvømmelser eller flom i byer. I Danmark har forsikringspremien på tilbakeslag i hus og kjellere steget med opp mot 70 prosent grunnet økning av risiko for skade. Forsikrings-selskapene tilbyr forsikringsdekning, men de fleste har satt strengere betingelser for dekningen.

I England, hvor huseiere i mange områder med gjentagende hendelser har vansker med å få kjøpt forsikringsdekning, har myndighetene i samarbeid med forsikringsbransjen utviklet et eget garantisystem kalt «The Flood Re». Systemet er basert på en *non-profit* gjenforsikring som eies og forvaltes av forsikringsbransjen. Det er etablert egne lovregler for ordningen, som skal sikre at eiendommer i Storbritannia med høy risiko for overvann- eller flomskader får forsikringsdekning (Association of British Insurer (ABI), 2015).

Håndtering og finansiering av naturkatastrofer og oversvømmelser er en del av en nylig framforhandlet FNs resolusjon kalt Sendai Framework

for Disaster Risk Reduction (se Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (2015), bl.a. pkt. 14 og 15). Resolusjonens mål er blant annet å styrke arbeidet med risikoreduserende tiltak globalt i samarbeid med private aktører og gjennom nasjonale myndigheter. Et sentralt virkemiddel er å samle og systematisere ulike skadedata fra det private og det offentlige for å få et helhetlig bilde av risiko både nasjonalt og globalt (se bl.a. rammeverkets punkt 19, 24, 25 og 35).

20.3 Regress etter skadetilfeller grunnet overvann

Forsikringsbransjens fokus på problematikken rundt klimaendringer og stadig økende tendenser til tilbakeslags- og overvannskader, har ført til økt politisk oppmerksomhet og større fokus hos forsikringsselskapene. Å legge ansvaret for skader på skadevolder gir samfunnsøkonomisk nytteverdi.

Regress handler om den endelige fordelingen av plikt til å betale penger etter en skade har inntruffet. Skadeserstatningsloven kapittel 4 inneholder alminnelige regler om regress. Hvis skadelidte kan kreve sitt tap dekket «av forsikring for tingskade eller annen formueskade», kan han etter § 4-2 bare gjøre erstatningskrav gjeldende mot den ansvarlige hvis «skaden er voldt

- a) med forsett eller grov uaktsomhet av den ansvarlige selv, eller
- b) i hans yrke, ervervsvirksomhet eller dermed likestilt virksomhet.»

Samtidig gir § 4-3 forsikringsselskapet anledning til å kreve regress av skadevolder «så langt skadelidte kunne ha krevd erstatning hos skadevolderen etter § 4-2.» Den formen man står overfor når et forsikringsselskap krever regress kalles ensidig regress. Den kjennetegnes ved at en tredjemann (forsikringsselskapet) dekker skadelidtes tap, for så å kreve hele sin betaling tilbake av den erstatningsansvarlige.

Bak regressretten ligger de samme hensyn man finner i erstatningsretten; prevensjonshensyn og reparasjonshensyn. Den som forvolder en skade skal også reparere den. Tanken er at dette vil påvirke skadevolder til å unngå eller forebygge skadene.

Forsikringsselskaper som utbetaler erstatning for en skadet forsikringsgjenstand vil alltid vurdere om det er grunnlag for regress. Om regresskrav grunnet tilbakeslags- og overvann-

skader vil bli rettet mot kommunen direkte eller kommunens ansvarsforsikring, avhenger av størrelsen på kommunens egenandel og hva som er dekket under forsikringen.

Regress vil ha en positiv effekt for skadelidte (forsikringstaker) som slipper å betale egenandelen, unngår å bli belastet med en høyere egenandel om ny skade skulle inntreffe, og får en økning i premien ved fornyelse av forsikringen.

En fordel med regress for kommunen, er at regresskrav gir kommunen tilgang til informasjon om hvor tilbakeslag og overvannskadene befinner seg. Det gir kommunen bedre mulighet til å forstå hvor risikoområdene befinner seg og planlegge for etablering av forebyggende tiltak.

Uklarhet om forståelsen av lovverket og utformingen av ansvarsgrunnlaget i abonnementsvilkår mellom kommune og abonnent har skapt konflikter. For å sikre bedre forutsigbarhet og likhet i behandlingen av skader knyttet til tilbakeslag og overvannskader, har forsikringsselskapene funnet det nødvendig å benytte domstolene for å oppnå prinsipielle dommer. Det har i senere år vært flere slike prinsipielle saker for Høyesterett, se kapittel 19.2.

I mange av rettssakene består partene av hhv. skadelidtes (huseiers) forsikringsselskap og kommunens ansvarsforsikringsselskap. Hvis regresskravets beløp er innenfor kommunens egenandel, vil regressen bli stilet til kommunen.

Ifølge forsikringsselskapene vil man ved skader som meldes selskapet først legge til grunn de fakta som innhentes i saken. På bakgrunn av disse gjøres så en selvstendig vurdering om det er grunnlag for regress basert på tilgjengelig eller særskilt innhentet informasjon. Et sentralt vurderingskriterium vil være regresskravets størrelse sett i forhold til kostnadene som kan påregnes ved å forfølge kravet.

I saker hvor årsaken er klarlagt og skyldes «uvanlig store nedbørmengder» sendes det normalt ikke regresskrav. Hvis årsaken er uklar, vurderes å innhente ytterligere informasjon om f.eks. kapasiteten på sanitæranlegget og informasjon om utbygging etter etablering av infrastruktur i området. I saker hvor det blir avdekket at feilen ligger på privat stikkledning blir ikke kommunene kontaktet. Selskapene gjør derfor også en vurdering av private avløpsanlegg før det eventuelt blir vurdert regress mot kommuner, eller andre anleggseiere. Det betyr i realiteten at i de aller fleste tilbakeslags-skader som blir registrert hos selskapene, blir det ikke sendt regress til kommunene.

20.4 Hvordan forsikringsordninger kan bidra til skadeforebygging

20.4.1 Selskapers individuelle tiltak

Forsikringsselskapene er spesialisert på raskt å kunne gi forsikringstakeren nødvendig hjelp og støtte i en nødsituasjon. Gode effektive rutiner og rask håndtering av skader ved naturkatastrofer eller oversvømmelser betyr også store økonomiske og sosiale besparelser for samfunnet.

Nærmest alle boliger i Norge er forsikret mot overvannskader og naturulykker. Til tross for visse konkurranserettslige begrensninger, har forsikringsselskapene gode muligheter til å påvirke sine kunder, enten det gjelder kommuner, næringslivskunder eller private huseiere, til å innføre forebyggende tiltak som kan hindre eller redusere skader. Et problem er at tiltakene gjerne kommer etter at skadehendelsene har oppstått.

Forsikringsvilkårene og bruk av sikkerhetsforskrifter i vilkårene er i seg selv forebyggende. Det skyldes at forsikringstaker vil kunne få avkortet sin forsikringsutbetaling dersom vilkårene eller forskriftene ikke ivaretas. Ett eksempel på en sikkerhetsforskrift er at forsikringstaker må sørge for varme slik at rør med vann ikke fryser på grunn av endret temperatur.

De to sentrale lovene som regulerer forsikringsnæringen er forsikringsavtaleloven og forsikringsvirksomhetsloven. Lovene har ingen bestemmelser om det nærmere innholdet i de ulike forsikringsproduktene som bransjen tilbyr. Det er opp til selskapene selv å fastlegge innholdet, og derfor skjer all produktutvikling i de enkelte forsikringsselskapene.

Forutsetningen er at omfanget av en forsikring og den risiko den skal gi dekning mot, fastlegges i forsikringspraksis gjennom de forsikringsvilkår som det enkelte selskap har utarbeidet og benytter. En virkning av dette er at det i praksis blir benyttet meget omfattende og til dels detaljerte standardiserte forsikringsvilkår for de fleste typer av skadeforsikringer.

20.4.2 Fellestiltak i bransjen

Forsikringsmarkedet i Norge har endret seg mye de siste 10–15 årene. Markedsandelen til de to største selskapene er betraktelig redusert til fordel for nye aktører. Dette har medført en ytterligere skjerping av konkurransen i forsikringsmarkedet, noe som blant annet har gitt utslag i at enkelte av de større selskapene har redusert sin portefølje ut i fra strategiske valg innenfor spesi-

elle produktområder. Samtidig har felles forebyggende tiltak gjennom Finans Norge blitt fjernet eller sterkt reduserte. Prosjekter kjøres heller i regi av det enkelte selskap hvor de kan profilere seg og sitt selskap.

Konkurranseloven stiller strenge krav om at det ikke skal samarbeides mellom selskapene. Lovens § 10 oppstiller følgende vilkår: «Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt.» Utgangspunktet er altså at samarbeid om vilkår, markedsføring av produkt, rabatter, forebyggingstiltak eller premiesamarbeid er forbudt.

Konkurranseloven inneholder likevel unntak fra dette i § 10 tredje ledd, og det er i tilknytning til dette gitt regler om såkalt gruppefritak (forskrift om hva som skal kunne gå inn under unntaket). Et slikt gruppeunntak er gitt for samarbeid i forsikring. Gruppeunntaket stammer fra EUs konkurranselovgivning, og er gjennomført som en forordning i norsk rett ved forskrift 31. mai 2010 nr. 733 (om anvendelse av konkurranseloven § 10 tredje ledd på grupper av avtaler, beslutninger og samordnet opptreden på forsikringsområdet).

Etter at Europakommisjonen gjennomførte en høring om gruppeunntaket for forsikringsavtaler, ble gruppeunntaket for felles forsikringsvilkår opphevet i 2010 (Commission Regulation (EU) No 267/2010 of 24 March 2010). Et samarbeid om felles forsikringsvilkår vil derfor i dag avhenge av tolkning av konkurranseloven § 10 tredje ledd, hvor det vil være avgjørende om man anser at samarbeidet «bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling, samtidig som de sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordeler som er oppnådd».

20.4.3 Samarbeid med myndigheter

En effektiv måte forsikring kan bidra til i forebygging av skader, er å samarbeide med nasjonale og lokale myndigheter om bruk av skadedata, slik at relevante samfunnsaktører kan settes i best mulig i stand til å forstå risiko- og sårbarhet. Tilnærmet alle tilbakeslags- og overvannskadene meldes til forsikringsselskapet, som systematiserer skadene til bruk i risikoprising basert på fremtidig skadesannsynlighet.

Forsikringsselskapene har gjennom skadedaene en forståelse av risikobilde som kan være til nytte hos planleggerne, enten det er nasjonale

eller lokale myndigheter. Bruk av skadedata i nasjonal planlegging får større og større oppmerksomhet internasjonalt. Et unikt forskningsprosjekt i Norge har vist at skadeforsikringsdataene har stor verdi for samfunnsaktører i risikoforståelse og planlegging både på nasjonalt og kommunalt nivå. Se boks 20.1.

Boks 20.1 Norsk forskningsprosjekt om skadeforsikringsdata

I Norge har man som første europeiske land analysert verdien av forsikringsskadedata i kommunal planlegging og i risiko og sårbarhetsanalyser (Brevik mfl, 2015). Forsikrings-selskapene mottar i motsetning til kommunene, skadeinnmeldinger fra alle forsikrings-takere som rammes av en vannskade på boligen. Alle skadedataene blir registrert og benyttes i selskapets risiko- og prisvurdering. Prosjektet ble oppsummert som følger:

«Prosjektet ble initiert av Finans Norge i 2013, og er basert på en tilrådning i NOU 2010: 10 «Eit klima i endring» om å bruke forsikringsskadedata i forebyggingsøymed. Prosjektet er basert på et samarbeid mellom Finans Norge (FNO), et utvalg forsikrings-selskaper, Vestlandsforskning, Geografisk institutt, NTNU og ti pilotkommuner. Prosjektet er finansiert av Finans Norge og Kommunal- og moderniserings-departementet (opprinnelig Miljøvern-departementet ved Framtidens byer).

Prosjektets *overordnede mål* har vært å avklare potensialet og forutsetninger for å styrke forebygging av klimarelatert natur-skade ved å teste ut nytteverdien av tilgang til forsikrings-selskapenes skadestatistikk. Fokuset i prosjektet har vært *tilbakeslags- og overvannsproblematikk*, men natur-skadetemaer som skred, storm, flom og stormflo har også vært med i prosjektet. ...

Prosjektets *hovedkonklusjon* er at det er nyttig for kommunene å få tilgang til forsikringsnæringens skadestatistikk. ... Prosjektet anbefaler at Finans Norge i samarbeid med kommunesektoren og statlige myndigheter utreder den konkrete utformingen av en ordning der kommunene får tilgang til forsikringsnæringens skadedata.»

20.5 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

20.5.1 Forsikring mot skader grunnet overvann

Naturskadeordningen har blitt kritisert for å mangle et forebyggende element (NOU 2010: 10, s. 153):

«Eitt av fleire omsyn bak naturskadeordninga i dag er solidaritetsomsynet. Alle som har kjøpt brannforsikring, både næringsliv og privatpersonar, er via naturskadeforsikringslova sikra mot naturskade til same pris uavhengig av kor risikoutsette dei er for naturskadar. ...

Naturskadelova gir ikkje høve til å justere pris, eigendel eller vilkår i forhold til risiko. Ordninga i dag gir ingen insentiv for tiltak som forebyggjer skade, med unntak av høvet til å søkje regress. Forsikringsselskapa har difor i lita grad fokus på naturskaderisiko ved sal av forsikring.»

Det vil si at naturskadeforsikringen prises likt uansett risiko for skade og gjentagelse. Premien er flat, som vil si at man regner premien ut i fra samme promillesats av forsikringssummen på brannforsikringen. Dette har igjen medført at enkelte i bransjen «omtalar naturskadeordninga som ei 'sovepute'» (Gjuvsland, 2014).

Utvalget støtter derfor anbefalingene i NOU 2010: 10 (s. 153) om at naturskadeordningene bør gjennomgås for å vurdere differensiering av egenandeler knyttet til naturskaderisiko, og se på muligheten til å dreie ordningen mer i forebyggende retning, for eksempel gjennom å øremerke deler av premien til forebyggende tiltak.

Utvalget har videre vurdert om enkelte typer av kraftig nedbør bør inngå i naturskadeordningen. Slik nedbør kan komme overraskende på både innbyggere og kommunen og resultere i store skader

En huseier eller en næringslivskunde vil imidlertid ikke få noen positiv effekt av å flytte deknningen av overvannskader over i naturskadeordningen. Egenandelen er høyere ved naturskader. Og i motsetning til naturskadedekningen kan man under forsikringen mot tilbakeslag og overvann også få kjøpt dekning for følgeskader (som fukt-skader).

Det er i dag ikke noe som tyder på at kommuner, bedrifter eller huseiere ikke vil kunne kjøpe forsikring som dekker skader knyttet til overvann- og tilbakeslag, slik man har sett eksempler på i

utlandet, og slik at man har behov for en alternativ forsikringsordning.

Utvalget kan derfor ikke per i dag se at det er noen grunn til å flytte skader som skyldes nedbør i byer og tettsteder over i naturskadeordningen.

20.5.2 Risikobasert premie

Prisen man må betale for at noen andre (forsikringsselskapet) overtar risikoen, skal reflektere hvor stor risiko det er for at skaden inntreffer, og hva en gjenoppbygging koster. Et slikt prinsipp ligger til grunn for hva premien blir på en boligforsikring, bilforsikring eller en livsforsikring. Premien er basert på et komplekst sett av statistiske beregninger i tillegg til selskapets forretningsmessige strategier og retningslinjer.

Naturskadepremien er et unntak fra dette prinsippet. Den skal etter lovgivningen være lik for alle, for privatboliger så vel som for store næringsbygg. Begrunnelsen fra lovgivers side er i at naturskader er noe som rammer tilfeldig. Den er et resultat av «Act of God», og ikke av menneskeskapt innblanding i naturens naturlige topografi.

Det innebærer at det ikke ligger noen insitamenter til å forebygge i naturskadepremien. En kommune som er god på forebygging vil derfor ikke få noen gunstigere forsikringspremie. Det samme gjelder kommuner som krever mer forebygging hos sine innbyggere. Heller ikke den enkelte innbygger vil ha glede av dette i forsikringspremien.

20.5.3 Rabatt, vilkår og sikkerhetsforskrifter

Når forsikringsselskapene overtar risikoen for skade i boligen til en forsikringstaker, har de muligheten til å stille spørsmål som knytter seg til denne risikoen. I henhold til forsikringsavtaleloven § 4-1 (forsikringstakerens plikt til å gi opplysninger om risikoen), kan selskapet i forbindelse med inngåelsen eller fornyelse av en forsikringsavtale lovlig be om slike opplysninger. Loven krever ikke bare at forsikringstakeren gir riktige og fullstendige svar på selskapets spørsmål, men at han også av eget tiltak gir opplysninger om særlige forhold som han eller hun må forstå er av vesentlig betydning for selskapets vurdering av risikoen. Konsekvensen av at forsikringstaker ikke har gitt riktig opplysninger, eller forsømt sin opplysningsplikt, er at ansvaret overfor forsikringstakeren kan settes ned eller falle bort.

Det er vanlig at selskapene benytter såkalte sikkerhetsforskrifter i sine forsikringsvilkår.

Dette er påbud i forsikringsavtalen om at sikrede skal sørge for bestemte anordninger eller treffe bestemte tiltak for å begrense skade. Dersom dette ikke blir gjort, kan konsekvensene bli at erstatningen avkortes helt eller delvis når en skade inntreffer (§ 4-8).

Forsikringsselskapene har, gjennom innhenting av opplysninger ved tegning av forsikring og muligheten til å fastsette sikkerhetsforskrifter, et sterkt virkemiddel gjennom forsikringsavtalen til å gi forsikringstaker insitamenter til å forebygge skade.

Et ytterligere virkemiddel for å påvirke folks adferd er å redusere premiene (bonus og rabatt), dersom forsikringstakeren har gjort særskilte sikringstiltak som selskapet anser vil kunne minske risikoen for at skade inntreffer.

Et annet alternativ er at forsikringsselskapet i forsikringsvilkårene krever at visse sikringstiltak er gjennomført for at full erstatningsutbetaling skal finne sted. Dette er mer vanlig ved salg av dekning for overvann og tilbakeslag til industri og større bedrifter, men brukes i svært liten grad mot forbrukermarkedet. Forsikringsavtalen baserer seg på at forsikringstaker oppfyller ulike lovkrav til sikring av boligen, slik som konstruksjon og røykvarsler, mv.

Forsikringsselskapene har et kundeforhold til både skadelidte- og skadevoldersiden, ved at både huseierne og virksomheter regelmessig er sikret mot skade samtidig som kommunene som eiere av avløpsanleggene gjennomgående tegner ansvarsforsikringer. Gjennom sine kundeforhold kan selskapene påvirke i form av informasjon, rabatter, vilkår og sikkerhetsforskrifter med mulighet til avkortning. Konkurranseretten hindrer ikke at man arbeider i felleskap for forebyggende tiltak, dersom samarbeidet har positiv effekt for forbruker. Det gjelder også for tekst i forsikringsvilkårene, for eksempel ved sikkerhetsforskrifter, eller andre forhold som er med å motivere kundene til forebygging. Utvalget anbefaler at aktørene gjennom sine bransjeorganisasjoner bidrar til å utvikle slike fellesvilkår.

20.5.4 Kvalitet på takstrapper

Kvalitet på takstrapper er avgjørende for å sikre god og riktig dokumentasjon, og dermed dempe konflikter i regressprosesser. Godt dokumenterte rapporter som kommer forholdsvis kort tid etter skadehendelsen vil være et tiltak med stor effekt. Juridiske avklaringer er viktige, men uten gode takstrapper vil det fortsatt være mye konfliktpotensiale. Utvalget opplever at kvaliteten

på takstrappportene etter overvannsskader varierer. Det er utvalgets inntrykk at partene opplever at rapportene er svake på angivelse av årsak, dokumentasjon av årsak og ikke minst på skadeomfang. Dette kan muligens skyldes manglende kompetanse eller utilstrekkelig undersøkelser hos den som utarbeider takstrappporten. En medvirkende årsak til mangelfull dokumentasjon kan også være krav til forenkling i saksbehandlingen hos tingskadeforsikringselskapene. Det er det enkelte selskap som velger hvor langt man vil gå for å klargjøre ansvarsforhold før regresskrav oversendes kommunen.

I mange tilfeller av tilbakeslag blir det foretatt en umiddelbar spyling av berørte ledninger. Dette gjøres enten av kommunen eller av spesialfirmaer. Det er nødvendig at det skjer raskt, slik at huseier kan bruke avløpsledningen til å få ut kloakk som eventuelt ligger i underetasje. Imidlertid vil slik spyling ofte medføre at bevisene forsvinner. Takstmann vil ved befaring bare ha kundens forklaring å forholde seg til. Det innebærer at man får mindre dokumentasjon.

Ved tilstopping på en kommunal ledning vil det kunne være flere eiendommer som blir berørt, og spyling må skje raskt. Det er da spørsmål om man kan vente på at kommunen skal få melding, undersøke og så gi tilbakemelding før tiltak kan igangsettes. Her vil det være viktig at rapporten kan vise at man har spylt opp ledningen, og at skaden skyldes tilstopping i den kommunale ledning med påfølgende tilbakeslag og skade på diverse eiendommer.

Om tilstoppingen skyldes ledningens beskaffenhet («ledning gir anledning til at ting henger seg opp»), eller at den over tid har fått svanker eller lignende, vil kunne avklares ved hjelp av TV-kontroll. TV-kontrollen vil også kunne avklare om det er selve rørleggingen/monteringen det er feil ved. Ledningseiers ansvar er drøftet i kapittel 19.2.3 og 19.3.1.

Utvalget er kjent med at det har foregått samarbeid mellom berørte bransjeorganisasjoner. Blant annet har det vært drøftet om en mulig løsning kan være en samordning mellom takstmann og kommune, og at kommunen varsles så raskt som mulig om skade. Organisasjonene har også drøftet om det bør arbeides for å øke kunnskapnivået hos takstmenn som benyttes for denne typen skader, og om det kan være en fordel å utarbeide standardrapporter.

Utvalget er enig i at god dokumentasjon, herunder bevissikring, samt at partene kommer på banen raskt, er sentralt for å redusere konfliktnivået. Huseier eller regresselskapet bør derfor

koble på kommunen så raskt som mulig, slik at også de kan få internført hendelsen. Dessuten mener utvalget at bransjen bør videreføre arbeidet med opplæring av takstmenn og eventuell utvikling av standardiserte rapporter.

20.5.5 Videreutvikling av forsikringsskadedata

NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring, har en anbefaling på s. 155 om at det bør etableres «en database til offentlig bruk og forskning med eit samla, anonymisert datagrunnlag over klimarelaterte skadar frå forsikringselskapa og Naturskadepoolen.» I stortingsmeldingen om flom og skred ble det også gitt anbefalinger knyttet til registrering av flom- og skredhendelser (Meld. St. 15 (2011–2012) s. 33):

«Alle relevante statlige etater skal bidra til innsamling og formidling av informasjon om flom- og skredhendelser. NVE skal legge opp til samarbeid om en formidling gjennom portalen www.skrednett.no, og til å gjøre den eksisterende flomdatabasen tilgjengelig for brukerne i forvaltningen og allmennheten. I registreringsarbeidet bør alle relevante aktører bidra, inkludert forsikringsbransjen, regulanter, infrastruktureiere, kommuner og grunneiere.

Registreringer som gjøres i tilknytning til skadeerstatninger bør inneholde informasjon som muliggjør senere analyser knyttet til flom- og skredrisiko, og samles i databaser på en form som gjør dataene tilgjengelige for allmenn bruk. Basert på dette kan kommunene ta dataene inn i sine saksbehandlingsverktøy og i verktøy som benyttes i analyse eller formidling av risiko.»

Utvalget anbefaler at bruken av skadedata videreutvikles og at det på nasjonalt nivå legges til rette for bruk gjennom en nasjonal tjeneste. Tjenesten bør bygge videre på erfaringene fra Finans Norges pilotprosjekt. En slik tjeneste bør inkludere skader som ikke fanges opp av forsikringsnæringen, så som skader på offentlig infrastruktur.

Et vesentlig spørsmål er om kommunene har kapasitet og kompetanse til å gjøre nytte av skadedataene om disse blir tilgjengelig, samt om tilgjengelighet av skadedata vil føre til at kommunene prioriterer og forsterker arbeidet med forebygging og sikring mot vann- og naturskade. Etablering av en nasjonal skadedatabase sikrer ikke i seg selv at dette skjer i alle kommuner.

Det er også nødvendig at *kvaliteten* på skadedataene forbedres og da særlig på to områder:

- Bedre *tid*festing av dataene, dvs det må framgå når skaden oppsto, ikke som i dag der tidfestingen ofte er når skadeskjemaet ble fylt ut.
- Bedre *sted*festing av dataene, dvs skaden må knyttes til bygningsadresse og/eller det må brukes GPS-koordinater.

Ved eventuell opprettelse av et nasjonalt system for registrering av skadedata, må det avklares om man utelukkende skal starte med forsikringsnæringens skadedata, eller om man samtidig skal inkludere skader registrert av Statens vegvesen, NVE eller andre.

Arbeidet bør ses i sammenheng med nasjonalt arbeid med registrering av naturskadehendelser og implementering av Norges bidrag under Sendai Framework for Risk Reduction. Utvalget anbefaler at staten får oppgaven med å utrede nærmere hvordan en slik tjeneste kan etableres, i nært samarbeid med forsikringsbransjen. Det må i prosessen også vurderes hvordan hensyn til personvern og konkurranselovgivning kan ivaretas. Se kapittel 21.4.2 om forslag til fordeling av statlige forvaltningsoppgaver.

20.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

For naturskader er utgangspunktet at skaden er et felles ansvar, som den enkelte ikke kan påvirke.

Utvalget mener at overvannsskader som følge av kraftig nedbør ikke bør tas inn i naturskadebegrepet. Dette innebærer altså ingen endring fra dagens praksis, og dermed ingen endrede kostnader.

For skader den enkelte kan påvirke, vil forsikringsordninger innebære en delvis overføring av ansvar fra den som forårsaker skaden til en tredje part. Forsikringsvilkårene inneholder muligheter for økonomiske insentiver til avbøtende tiltak, gjennom vilkår, rabatter, avkorting av forsikringsutbetaling og krav til sikkerhet.

Utvalget foreslår at forsikringsbransjen utvikler felles bransjeavtaler og felles sikkerhetsforskrifter knyttet til overvann og videreutvikler rapportering og bruk av forsikringsskadedata. Disse tiltakene vil bidra til informasjonsspredning. Tiltak for mer informasjon har normalt svært lave kostnader, og standardisering av avtaler og forskrifter vil normalt være arbeidsbesparende.

Sikkerhetsforskrifter som gir insentiver til kostnadseffektive skadereduksjoner vil ha positive samfunnsøkonomiske nettokonsekvenser. Nettonytten vil imidlertid være avhengig av de bransjeavtaler og sikkerhetsforskrifter man kommer fram til.

Kapittel 21

Fordeling av forvaltningsoppgaver

21.1 Innledning

Klimatilpasningsutvalget ga i sin innstilling (Tilpasning til eit klima i endring, NOU 2010: 10 s. 199 flg.) anbefalinger for en politikk for klimatilpasning. På s. 202 pekes det på at håndtering av overvann ble ansett som fragmentert og spreidd mellom ulike sektorer og private og offentlige aktører. Det ble videre understreket at forankring av overvann hos en nasjonal myndighet ville gi et bedre grunnlag for å løse utfordringene og redusere sårbarheten for klimaendringer i samfunnet. En nasjonal myndighet for overvann ville ifølge NOU'en kunne utarbeide statlige veiledende retningslinjer for dimensjonering av overvannssystemene der hensynet til klima er ivaretatt, og bidra til å klargjøre forvaltningen av overvann. Klimatilpasningsutvalget mente det ville være naturlig å se en slik oppgave sammen med EUs flomdirektiv, og at det spesielt burde vurderes om ansvaret skulle legges til NVE.

I dette kapitlet gjennomgås forvaltningens overvannsoppgaver med sikte på å avklare hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, og om det er behov for endringer.

21.1.1 Eksempler på plassering av forvaltningsoppgaver i Norden

Danmark

Den danske planloven § 15 stk. 1, ble endret 1. juli 2012 (lov nr. 579 av 18. juni 2012 om *ændring af lov om planlægning*). Loven gir kommunene myndighet til å inkludere overvannshåndtering i utarbeidelse av lokalplaner, blant annet ved å forby utbygging i områder hvis det er stor risiko for oversvømmelse samt fastlegge bindende bestemmelser om krav til fordrøyning av overvann.

I Danmark er vannselskapene ansvarlig for alle nedbørhendelser opp til ett gitt servicenivå, mens den kommunale beredskap vil være ansvar-

lig for alle nedbørtilfeller over dette. Dansk Vand- og Spildevandsforening (2015) mener denne oppdelingen i aktører bidrar til å hindre synergi ved implementering av løsninger og på den måten øker risikoen for skadelige oversvømmelser.

Finland

Den finske plan- og bygningsloven (*Markanvändnings- och bygglag*, lov nr. 132) av 22. august 2014 gir grunneier ansvaret for å håndtere overvannet fra sin egen eiendom (§103e). Der overvannet ikke kan håndteres på egen eiendom, skal overvannet til kommunens overvannssystem.

Grunneier er ansvarlig for å tilpasse håndteringen av overvannet fra eiendommen til det kommunale overvannssystemet (§ 103h). Funksjonelle og tekniske krav til overvannssystemet på eiendommene reguleres av Miljøministeriet (§ 103h).

Kommunen utpeker den myndighet som skal ha ansvar for å godkjenne den lokale overvannshåndteringen (§ 103f). Kommunen er videre ansvarlig for å inkludere overvannshåndtering i reguleringsplaner. Det organet som kommunen utpeker, kan gi nærmere bestemmelser og forskrifter for overvannshåndteringen (§ 103j), i tråd med målene som er beskrevet over. Forskriftene kan omfatte krav til overvannets kvantitet og kvalitet, infiltrering, fordrøyning og kontroll, samt hvordan overvann skal håndteres på eiendommen. Videre kan kommunen stille krav blant annet om tilkobling til kommunens overvannssystem (§ 103j).

Ved behov skal kommunen ha en overvannsplan (§ 103l). Denne skal angi behov for infiltrasjonsområder, våtmarker, diker, avrenningsveier, rør og pumpestasjoner, samt øvrige tiltak som inngår i kommunens overvannshåndtering. Planen skal utarbeides slik at den tar hensyn til reguleringsplaner, gateplan og plan for allmenne områder, samt oppfylle krav for sikkerhet ved økte nedbørmengder.

Sverige

Lagen om allmänna vattentjänster (Lag 2006: 412) slår fast (§ 6) at dersom det er behov for større tiltak innen vannforvaltningen for å ivareta hensyn til helse eller miljø, så skal kommunen fastsette hvem som er ansvarlig for å sikre dette og sørge for at eventuell VA-infrastruktur utbygges. Lovens bestemmelser om avløp omfatter overvann, drenevann og spillvann.

21.1.2 Uttrykkene ansvar og myndighet

Klimatilpasningsutvalget skrev i NOU 2010: 10 (s. 17) flg.:

«Overvann og havnivåstiging er to område som manglar klar forankring og plassering av nasjonal fagmyndighet. Utvalet tilrår at det nasjonale ansvaret for dette blir plassert snarast, og at ein særleg vurderer om Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) kan ta eit slik ansvar.»

Videre fulgte stortingsmeldingen om tilpasning (Meld. St. 33 (2012–2013) s. 52):

«Det er kommunene som har *ansvar* for overvannshåndtering. Flere *myndigheter* forvalter imidlertid regelverk og er ansvarlig for rammebetingelsene som gjelder for kommunenes *håndtering* av overvann i tettbebyggelser.»

Klimatilpasningsutvalget og stortingsmeldingen bruker uttrykkene myndighet og ansvar om hverandre og det kan i noen utstrekning være uklart hva som menes.

Begrepet myndighet vil kunne romme flere forhold. For det første kan det oppfattes som synonymt med det man gjerne omtaler som forvaltningsorgan, men det kan også oppfattes som et uttrykk for kompetanse. Ansvar kan dels dreie seg om plikt og dels om arbeidsområde.

I dette kapitlet vil utvalget i stedet legge vekt på å få fram hvilke oppgaver som ligger til de ulike forvaltningsorganene, med særlig vekt på utvalgets forslag til nye oppgaver eller presiseringer i oppgavens innhold. Nærmere beskrivelse av hvilket ansvar dette innebærer vil framgå av kapitlene foran.

21.2 Overordnede hensyn for fordeling av forvaltningens overvannsoppgaver

Fordelingen av oppgaver mellom kommune og stat bør gi mest mulig samfunnsøkonomisk nytte. Utvalget mener at de lokale forskjellene tilsier at kommunene fortsatt bør ha et betydelig beslutningsansvar, mens staten definerer rammene og veileder om bruk av metoder og kunnskapsgrunnlag. Staten bør også utarbeide datagrunnlag så langt dette er effektivt å gjøre fra nasjonalt nivå. Det vil være flere aktuelle statlige aktører, og det er viktig at de forskjellige oppgavene utfyller hverandre på en hensiktsmessig måte slik at kommunene kommer i best mulig posisjon til å fatte gode beslutninger.

21.3 Kommunens oppgaver som lokal myndighet – systemansvar

Med en overordnet plan er det mulig å forebygge overvannsskader, og samtidig tilføre nye verdier til bymiljøet gjennom sammenhengende grønne byrom og gater. Ofte vil små tiltak, som hver for seg har liten effekt, ha en samlet effekt som er viktig. En sammenhengende plan for overvann i nedbørfeltene og tydelig anvisning av nødvendige tiltak, vil gjøre det lettere for aktørene å samordne seg om gjennomføring av tiltak. Planverktøyet bør angi konkrete vilkår for enkelt saker, og bidra til at de forskjellige overvannstiltakene utfyller hverandre til tross for at de initieres på forskjellige steder til forskjellige tider av forskjellige aktører.

Dette har også noen implikasjoner for forvaltningsregimet for overvann. Det vil være behov for en oversikt over dagens situasjon med hensyn til avrenning av overvann og kritiske nivåer for skade. Denne må vedlikeholdes i takt med ny utbygging og overvannstiltak som gjennomføres.

Dette underbygger at det må finnes en aktør som har oversikt over overvannssystemet, dets kapasitet og tilstand. Oversikten skal dels danne grunnlag for vurdering om økt avrenning fra ny utbygging kan føre til at kritiske nivåer nedstrøms overskrides; dels gi grunnlag for planlegging av overvannstiltak for å bedre situasjonen for eksisterende bebyggelse og infrastruktur.

Kommunen har ansvar for en rekke samfunnsoppgaver. Den lokale forankringen og samordningen er en styrke ved det norske forvaltningssystemet, fordi den gir grunnlag og mulighet for lokale tilpasninger basert på behov og variasjoner.

Samtidig kan den lokale friheten føre til ulik håndtering av sammenlignbare situasjoner.

Utvalget mener kommunen er nærmest til å ha oversikt over avrenning i tettbebygde områder og lokalisering av verdier som kan ta skade av overvann. Ansvar for å innarbeide overvann som hensyn i plan og/eller vilkår i kommunale vedtak, bør derfor legges til kommunen. Samtidig bør det fortsatt være anleggseier som har ansvar for å etablere, drifte og vedlikeholde overvannsanlegg i samsvar med de til enhver tid gjeldende vilkår.

21.3.1 Behov for kommunal samordning

Forvaltningen av overvannet berører mange deler av kommunens virksomhet og gjør det nødvendig med et godt samspill mellom blant annet arealplanlegging, byggesak, vann- og avløp, vei og bymiljø. I utgangspunktet er det kommune styret og rådmannen som har ansvar for å organisere kommunens virksomhet og oppgaver, jf. bl.a. kommuneloven §§ 1 og 6. Siden landets kommuner varierer i størrelse, befolkningsantall og -tetthet, praktisk drift med mer, ser utvalget det som urealistisk å finne én modell for intern organisering som vil egne seg for alle forhold. Et pålegg om en bestemt organisering ville også bryte med kommunens rett til å organisere seg slik den vil.

Utvalget anbefaler imidlertid at kommunene bidrar til at overvann tas inn i plan- og saksbehandlingsprosesser på en helhetlig og systematisk måte, slik at man samarbeider på tvers av organisatoriske skiller i kommunen. Utvalget anbefaler for eksempel at veieier og ledningseier samarbeider om gjennomføringen, når det må gjøres endringer i vei på grunn av oppgraderinger på ledningsnettet.

Der nedbørfelt deles av flere kommuner vil overvannsforvaltningen i de fleste tilfeller best samordnes gjennom konkrete avtaler mellom kommunene. For større områder kan det være aktuelt å inngå et interkommunalt samarbeid, eventuelt å bruke vannområdene, som er etablert iht. vannforskriften, som samarbeidsorgan.

21.4 Statlig forvaltning av overvann

Meld. St. 33 (2012–2013) om klimatilpasning i Norge beskriver hvordan flere statlige fagetater deler ansvaret om å forvalte «overvannsregelverket» (s. 52). Samtidig som etatene skal ivareta overvann innenfor egen virksomhet gjennom for eksempel klagesaksbehandling og tilsyn, skal de

også informere og gi råd til kommuner, fylkeskommuner og offentligheten.

Utvalget har undersøkt hvilke oppgaver som gjennomføres i dag, og vurdert hvilke oppgaver som bør styrkes eller legges til som følge av utvalgets forslag til nye bestemmelser om overvann.

21.4.1 Statlig rolle i arealplanleggingen – klagebehandling og innsigelser

Det meste av samfunns- og arealplanleggingen i Norge skjer på kommunenivå og er basert på plan- og bygningslovens bestemmelser. Overvann har betydning for mange tjenester og interesser – også på ulike forvaltningsnivåer. Det er derfor avgjørende at disse interessene kommer frem så tidlig som mulig i beslutningsprosessene.

Selv om det er kommunene som utarbeider sine planer basert på planstrategier, planprogram og faktagrunnlag de selv har ansvar for, legger plan- og bygningsloven opp til en bred medvirkningsprosess. Statlige og regionale myndigheter skal høres både i forbindelse med fastlegging av planstrategi og planprogram. Departementer, direktorater, fylkesmennene og fylkeskommunene har rett og plikt til å medvirke til planleggingen i kommunene, i form av samarbeid, innspill, retningslinjer, overordnede planer eller rettslig bindende planbestemmelser. Videre vil berørte organer delta i høringer av planforslag, og bidra med konkrete innspill og forventninger i enkelt saker.

For å sikre at overvannsproblemene utredes på en forsvarlig måte, er det viktig at organer på statlig og/eller regionalt nivå har definerte oppgaver og ansvar knyttet til håndtering av overvann. Gjennom samarbeid i regionalt planforum, veiledning og formelle beslutningsprosesser med plass for høring og innsigelser, vil de statlige aktorene kunne bidra til å påse at ulike interesser knyttet til overvann inngår i planleggingen i kommunen.

I forbindelse med høringsrunden kan berørte organer på bestemte vilkår også fremme innsigelse. Oppnås ikke enighet mellom kommunen og organet som har fremmet innsigelsen, sendes planen til departementet for endelig avgjørelse, jf. plan- og bygningsloven § 11-16 og §§ 5-4 til 5-6. Innsigelse kan bare fremmes i «spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde».

Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, se

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 191. Grunnlaget for innsigelse fra statlige myndigheter må fremgå av statlige styringsdokumenter, men det er likevel ikke noe krav at grunnlaget må være nedfelt i statlige planretningslinjer eller bestemmelser. Etter plan- og bygningsloven § 5-4 kan innsigelser også fremmes dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan. I tilknytning til dette er det i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) på s. 192 uttalt:

«Det kan også fremmes innsigelse på det grunnlag at en konsekvensutredning ikke er tilfredsstillende. For en fagmyndighet kan nettopp dette ha stor betydning for om en plan kan godtas eller ikke. Innsigelse knyttet til manglende eller mangelfull konsekvensutredning bør likevel bare fremmes dersom dette kan ha reelle følger for planen i forhold til de interesser vedkommende myndighet med innsigelseskompetanse har ansvar for å ivareta.»

Generell informasjon om bruk av innsigelser finnes også i rundskriv (H-2/14).

Reguleringsplaner, byggesøknader og dispensasjoner, er vedtak som vil kunne påklages og som gjennom dette underlegges overordnet statlig kon-

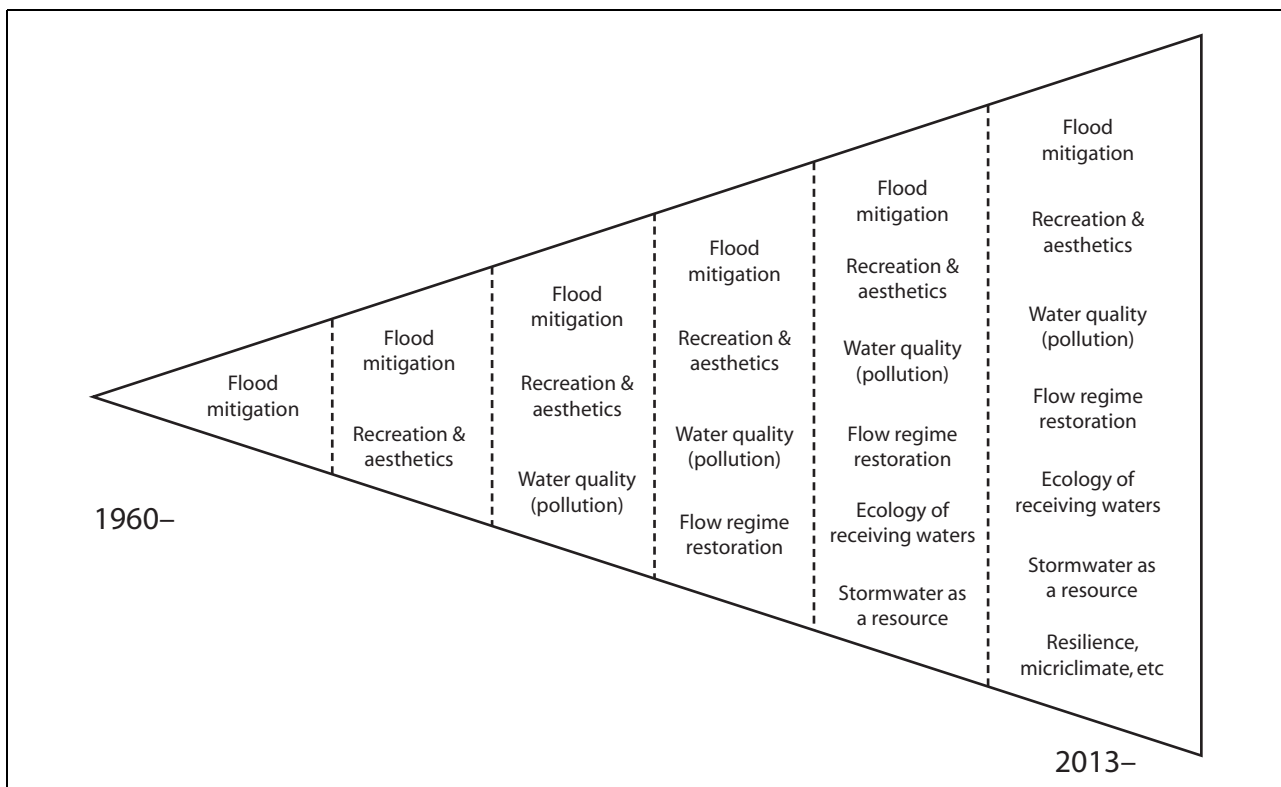
troll. Klager avgjøres normalt av nærmeste overordnede organ (jf. forvaltningsloven § 28). Det er Fylkesmannen som er klageinstans innenfor plan- og bygningslovens område, jf. rundskriv T-8/86.

Kommunale organer har ingen klagerett. Samordning av de kommunale interessene må derfor skje gjennom de ordinære beslutningsprosessene. Statlige organer kan imidlertid påklage både planvedtak og byggesaker, men adgangen til å påklage planvedtak er begrenset til saker hvor vedkommende statlige organ ikke er gitt anledning til å fremme innsigelser, se plan- og bygningsloven § 1-9.

Behov for bredt statlig samarbeid

Overvann har utviklet seg som fagområde siden starten på 1960-tallet. Da var overvann først og fremst bare spørsmål om oversvømmelse. I dag omfatter fagområdet sammensatte spørsmål om rekreasjon, estetikk, flomskade, vannmiljø, vassdragsrestaurering, naturmangfold og klimaendringer (Fletcher mfl, 2015), se illustrasjon i figur 21.1. I tillegg vil overvann også kunne ha betydning for arbeid med samfunnssikkerhet, bymiljø, ressursutnyttelse, helse og samferdsel.

Siden håndtering av overvann er så sammensatt, er det vanskelig å tenke seg et statlig ansvar



Figur 21.1 Utvikling av overvann som tverrsektorielt fagområde.

Kilde: Fletcher mfl. (2015, s. 534)

for overvannshåndteringen uten at dette skjer som et tett samarbeid mellom flere statlige etater. Tiltakene innenfor overvannsområdet vil spenne vidt og omfatte myndighet etter mange regelverk som ligger til ulike organer, og forutsette kunnskap som finnes i ulike sektorer og nivåer.

Utvalget mener at overvannshåndteringen blir best ivaretatt dersom regelverk og veiledning fra berørte statlige fagetater avklares og samordnes. Dermed kan man best utnytte eksisterende spisskompetanse, bidra til å redusere antall tilfeller med dobbel sektormyndighet og samtidig ivareta behovet for faglig bredde i overvannshåndteringen.

Så lenge det kommer tydelige føringer og virkemidler for kommunens overvannshåndtering i regelverket, som alle aktører må forholde seg til, mener utvalget at det vil være riktig å opprettholde en oppgavefordeling mellom fagdirektoratene basert på sektorprinsippet. Det vil si at ulike direktorater bidrar med målrettet veiledning innenfor sine respektive sektorer. For å ivareta helhetsspektivet, anbefaler utvalget også at de statlige fagdirektoratene samordner veiledningen sin.

21.4.2 Forslag til fordeling av statlige forvaltningsoppgaver for overvann

Utvalget har i kapittel 7 beskrevet hva som skal til for å håndtere overvann. Selv om kommunen er den som må gjennomføre beslutningsprosessen, vil staten kunne bistå med deler av kunnskapsgrunnlaget og analyseverktøyene. Staten bør bidra til å redusere kostnadene og kompetansebehovet i kommunene ved å tilby informasjon som kan skaffes til veie på nasjonalt nivå og som kan nyttiggjøres lokalt. Slik nasjonal tilrettelegging vil kunne redusere kostnader og bidra til å forenkle og effektivisere arbeidet i kommunene, og dermed redusere kompetansebehovet og frigjøre lokal kapasitet.

Utvalget anbefaler at de eksisterende sektorenes ansvar for overvann videreføres og styrkes, og at de berørte statlige og/eller regionale virksomhetene får definerte oppgaver og ansvar. I det følgende har utvalget sammenstilt sine forslag til statlige forvaltningsoppgaver og foreslått hvordan disse kan fordeles mellom NVE, MET, Kartverket, Statens vegvesen, Kommunal og moderniseringsdepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen:

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

NVE er nasjonal fagetat for hydrologi og ivaretar statlige forvaltningsoppgaver innen flom- og skredforebygging. Utvalget mener hovedutfordringen ved håndteringen av overvann er spørsmål knyttet til overvannsmengdene og sikkerheten mot overvannsskader som følge av disse. Det er derfor viktig å ha en fagetat som kan veilede og følge opp kommunene.

NVE har allerede forvaltningsoppgaver innen skadeforebyggende arbeid for flom og skred, og har systemer for å innhente, lagre og bearbeide hydrologiske data og gjennomføre hydrologiske analyser. Utvalget anbefaler derfor at NVE er den etaten som bør ivareta statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skader som følge av overvann.

Utvalget anbefaler at NVE styrker og utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- gjennomføre nasjonale pilotprosjekter i overvannskartlegging- og analyse for et utvalg kommuner med ulike karakteristika og utfordringer (kapittel 7.6)
- utarbeide veiledere for kartlegging av avrenning (kapittel 9.3 og kapittel 11.9.2)
- bygge kapasitet og kompetanse til urbanhydrologiske analyser, avrenningsmodeller og ledningsmodeller, herunder etablere flere hydrologiske målestasjoner i tettsteder (kapittel 9.3)
- veilede om overvann i arealplanlegging og følge opp kommunene basert på utvalgets forslag til likelydende sikkerhetskrav for flom, stormflo og overvann. Det vil inkludere utvikling av veiledere for kartlegging og konsekvensutredning som grunnlag for planer og byggetillatelser (kapittel 9.3.1)
- veilede og utarbeide retningslinjer for analyse og tiltaksvurderinger i eksisterende bebyggelse (9.3.2)
- veilede i hvordan planlegging etter plan og bygningsloven kan benyttes for å forebygge skader som følge av overvann (kapittel 11.6.2)
- utarbeide forskrift med tilhørende veiledning, i samarbeid med andre berørte etater, for å klargjøre i hvilke tilfeller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kan erstatte behandling etter vannressursloven (kapittel 16.3.4)
- utvide sitt arbeid med planlegging, gjennomføring og finansiering av sikrings- og miljøltiltak i vassdrag til å inkludere gjenåpning av lukkede vassdrag i tettsteder, og samordne dette arbeidet med retningslinjer for gebyrfinansiering (kapittel 18.6)

Meteorologisk institutt (MET)

Utvalget anbefaler at MET styrker og utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- beregne og formidle kunnskap om klimafaktorer (kapittel 7.6)
- anbefale plassering og utforming av målestasjoner for nedbør, innhente metadata fra kommunale målestasjoner, avviksbehandle og kvalitetskontrollere data (kapittel 7.6)
- beregne og kvalitetssikre IVF-statistikk og å gjøre denne tilgjengelig for brukerne (kapittel 7.6)
- forvalte tilskuddsmidler for målestasjoner for nedbør (kapittel 21.5)

Kartverket

Utvalget anbefaler at Kartverket styrker og utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- tilrettelegge for nasjonale laserdatamålinger og pilotprosjekt (kapittel 7.6)
- tilby karttekniske løsninger for nasjonal terrenngmodell (kapittel 11.9.2)
- utrede, i nært samarbeid med berørte offentlige aktører og forsikringsbransjen, hvordan en tjeneste for forsikringsskadedata kan etableres, herunder muligheter for stedfesting av forsikringsskadedata (kapittel 20.5.5)

Statens vegvesen

Utvalget anbefaler at Statens vegvesen styrker og utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- opprettholde sitt arbeid med å utvikle metode og veiledning for hvordan veiens dreosanlegg best kan bygges, driftes og vedlikeholdes for å ivareta overvannshåndtering i tettsteder og forebygge skader i offentlige avløpsanlegg (kapittel 10.6.2)
- utarbeide kriterier i vegnormaler for bruk av trafikkert areal som flomvei (kapittel 17.4)

Miljødirektoratet

Utvalget anbefaler at Miljødirektoratet styrker og utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- utvide det tverrsektorielle tiltaksbiblioteket for vannforskriften til å inkludere flere typer overvannstiltak. Oppgaven forutsetter at informasjon gjøres tilgjengelig av de respektive fagdirektoratene (kapittel 7.6)

- utarbeide veileder for lokal forskriftsfesting av ansvarsforhold mellom anleggseier og abonnent (kapittel 15.3.5 og 15.4)
- utarbeide retningslinjer for hva som er kommunens «nødvendige kostnader» på overvannssektoeren og hvordan gebyrfinansierte tilskuddsfond skal utformes (kapittel 18.5.2)
- utarbeide veileder for beregningsprinsipper for overvannsgebyret (kapittel 18.5.3 og 18.5.4)
- tilrettelegge for systematiske pilotforsøk for bruk av økonomiske insentiver og sørge for evaluering og erfaringsutveksling (kapittel 18.5.4)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Utvalget anbefaler at KMD utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- integrere overvannshensyn i veiledere til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner (kapittel 11 og 12)
- utarbeide retningslinjer for begrepet «nærliggende areal» (kapittel 15.3.2)

Fylkesmannen

Utvalget anbefaler at Fylkesmannen styrker og utvider sitt arbeid, og settes ressursmessig i stand til å:

- se til at overvann ikke medfører fare for forurensning (kapittel 10.6.1)
- se til at overvann er ivaretatt i risiko- og sårbarhetsanalyser iht. lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (kapittel 11.4)
- se til at overvannshåndtering er ivaretatt i areal- og reguleringsplaner (kapittel 21.4)

21.4.3 Forslag til styrket statlig samordning

Etatene bør integrere overvannshensyn i sine respektive oppgaver knyttet til vassdragsforvaltning, forurensningsfare, biologisk mangfold, samfunnssikkerhet og beredskap, bymiljøutvikling mv. I og med at håndtering av overvann berører mange forvaltningsoppgaver, er det rasjonelt at den statlige arbeidsdelingen er tydelig og at retningslinjer og veiledning er samstemt.

Fylkesmannen vil ved siden av sine fagoppgaver ha en rolle i å bidra til at statens innspill til kommunene blir koordinert. Fylkesmannsstruksens § 4 (kgl. res. 7. august 1981, endret ved kgl. res. 10. november 1988 og 6. juni 1999) sier at «Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fyl-

keskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen».

Fylkesmannen er i en posisjon til å etterspørre overvannshensyn i kommuneplan og reguleringsplan og bistå kommunen når overvannshensyn må vurderes i relasjon til andre miljø- og samfunnsinteresser. Utvalget anbefaler at fylkesmannen videreutvikler sin rolle, slik at embetet vil kunne påpeke manglende overvannshensyn eller synergieffekter i for eksempel planprosesser, samt ivareta sin rolle som klageinstans i byggesaker.

Utvalget mener at det vil være effektiviseringsgevinster for både fylkesmannen og kommunen ved at de statlige fagdirektoratene går sammen om å systematisere og avpasse veiledning i regelverk og innhenting av kunnskapsgrunnlag. Dermed sikrer man at veiledningen blir enhetlig, og at investeringer i overlappende informasjon, og i verste fall motstridende veiledning, unngås.

Statens retningslinjer og veiledning til kommunene skal være lett tilgjengelig. Utvalget mener at det vil være mest hensiktsmessig at dette skjer gjennom eksisterende samarbeidsprosesser og uten at det etableres et nytt og separat koordineringsregime for overvann.

NVE, som nasjonal fagetat for hydrologi og med ansvar for forebygging av overvannsskader i arealplanlegging, bør påta seg et ansvar for å ha oversikt over regelverket som har betydning for å oppfylle disse oppgavene. Samordning i planspørsmål ivaretas for øvrig i stor grad gjennom fastlagte prosedyrer knyttet til regelverksutvikling, og gjennom planprosessene etter plan- og bygningsloven.

Øvrig tilrettelegging for tverrsektorielt samarbeid og erfarings- og informasjonsutveksling mellom ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer bør skje gjennom løpende dialog mellom direktoratene og gjennom eksisterende samarbeidsprosesser. Alle berørte direktorater må ta initiativ til godt samspill når det gjelder hensynet til overvann i spørsmål om vassdrag, samfunnsikkerhet og beredskap, naturmangfold, forurensning og bymiljø etc. Miljødirektoratet må for eksempel fortsatt integrere overvann i sine oppgaver, blant annet i rollen som nasjonal koordinator for vannforvaltning og klimatilpasning. Det innebærer blant annet at direktoratet må samle og tilrettelegge informasjon for kommunene, slik det er gjort på nettstedet Miljøkommune.no. DSB må på sin side eksempelvis integrere overvann der dette er relevant i arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap.

21.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår at kommunen sørger for planlegging og fastsetter vilkår for gjennomføring av overvannstiltak, og at staten tilrettelegger for enhetlig praksis og opptre som kompetanse- og premissleverandør for kommunen.

De økonomisk-administrative konsekvensene av utvalgets forslag vil variere mye mellom kommuner. I noen vil de kunne greie seg innenfor de økonomiske rammene de har i dag, i andre vil det være behov for ekstra innsats. Det er dels fordi flere kommuner allerede har kapasitet og kompetanse på overvann, og dels fordi regelverket blir mer entydig og lettere tilgjengelig for samarbeid på både statlig og lokalt nivå.

Det foreligger ikke sikre tall for hvor mye kommunene bruker på administrasjon til overvannshåndtering i dag, og hvor mye endringene vil bety. En del av anbefalingene vil medføre merarbeid i en overgangs- og oppbyggingsfase. For eksempel ved fokusering på overvann i planleggingsfasen for utbygginger, vil det kreve at nye samfunnsaktører får opplæring om overvann og overvannshåndtering. Flere kommuner har opprettet interkommunalt samarbeid om avløp, og det er naturlig å tenke seg at noe av ressursbehovet for overvann i en startfase kan effektiviseres og dekket opp gjennom et utvidet interkommunalt samarbeid. På sikt vil utvalgets forslag trolig kunne gi mindre arbeid med forsknings- og utviklingsarbeid og opprydding etter skader, slik at ressursbehovet vil flate ut og reduseres i den enkelte kommune.

Det er vanskelig å si noe om hvor mye kapasiteten i staten må styrkes for å ivareta de statlige forvaltningsoppgavene. Det er etter det utvalget erfarer, rimelig å anta at de fleste statlige etatene mer eller mindre vil kunne utnytte eksisterende kompetanse og ressurser til å ivareta de nye oppgavene.

I NVE vil sikkerhetskravene som er foreslått i kapittel 9 og utfordringene i eksisterende bebyggelse utløse nye forvaltningsoppgaver innen overvann og behov for ressurser til veiledning i kartlegging og oppfølging av kommunene. Det bør etableres flere urbanhydrologiske stasjoner og innsamlede data må kvalitetskontrolleres og analyseres for å sikre et godt datagrunnlag og økt kompetanse om overvannsavrenning. NVE anslår et ressursbehov på totalt 15 til 20 millioner kroner per år til dette arbeidet.

I Meteorologisk Institutt (MET) vil sikkerhetskravene som er foreslått i kapittel 9 og utfor-

dringene i eksisterende bebyggelse utløse økt behov for nedbørdata. MET anslår at en årlig økning i bevilgningene på ca. 2 millioner kroner vil kunne dekke de økte kostnadene med etablering og oppfølging av kvalitet og regularitet på kommunale målestasjoner, og sikre at oppdaterte

IVF-verdier gjøres tilgjengelige på METs og Klimaservicesenterets nettsider.

Nye målestasjoner for nedbør vil i tillegg koste i størrelsesorden 15 millioner kroner. MET bør derfor få bevilget midler slik at instituttet kan gi tilskudd til slike målestasjoner.

Del IV
Utvalgets anbefalinger og forslag



Figur 22.1

Kapittel 22

Økonomiske og administrative konsekvenser

22.1 Overordnede vurderinger av utvalgets forslag

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av utvalgets anbefalinger vil i stor grad avhenge av detaljene og omfanget av de endelige tiltakene som vedtas som følge av anbefalingene og endringer i regelverket. Størrelsen på de offentlige kostnadene til overvannstiltak vil også avhenge av politiske prioriteringer og ambisjoner i det videre arbeidet.

Utvalget understreker at de reelle kostnadene ved tilpasning til økt avrenning, som følge av fremtidige klimaendringer og fortetting, vil bli langt høyere enn de økonomisk-administrative kostnadene knyttet til selve anbefalingene. Utvalgets anbefalinger går i hovedsak ut på å tilrettelegge regelverket for tilpasninger, mens kostnadene ved de konkrete tiltakene vil komme i tillegg. De konkrete overvannstiltakene, enten det er konvensjonelle lukkede anlegg eller åpne blågrønne tiltak, vil ha store kostnader. Disse kostnadene vil falle på både offentlige og private aktører, huseiere og byggherrer, eiere og brukere av infrastruktur, kommuner og statlige etater.

Utvalget vil også understreke at de reelle kostnadene ved tilpasning av samfunnet ikke vil være lik summen av årlige budsjettposter. De reelle kostnadene må sees i forhold til de faktiske innsparingene ved å redusere omfanget av skadevirkninger som følge av overvann, som kan innebære ulykker, skadde mennesker, skader på bygninger og annen infrastruktur, forsinkelser, erosjon og forurensning og helseeffekter osv.

Utvalget legger til grunn at tiltakene som utløses av anbefalingene og endringene i regelverket, i stor grad skal gjennomføres på lokalt nivå, og at hver anbefaling skal utløse tiltak som gir en positiv samfunnsøkonomisk netto nytte.

Utvalget vil understreke at det er stor sannsynlighet for at skadekostnadene på lengre sikt vil bli langt høyere dersom det ikke settes i verk tiltak nå, fordi det er ventet at skader som følge av overvann vil øke i både antall og størrelse i årene som kommer.

Det er litt ulikt hvem som blir belastet kostnader og hvem som får nytte av utvalgets anbefalinger og forslag til endringer i regelverket. Flere av forslagene er knyttet til administrative forhold som vil endre arbeidsmåten, særlig i kommunene, blant annet med økt fokus på å inkludere overvannshåndtering tidlig i kommunale planleggingsprosesser. Andre anbefalinger vil i større grad få direkte konsekvenser for eiere av hus og eiendom, for eksempel ved pålegg om frakobling av overvann, rett til ekspropriasjon for fremføring over naboeiendommer, forbud mot visse typer tiltak inntil 100-meter fra vassdrag osv. Mesteparten av kommunenes økte kostnader kan dekkes inn via overvannsgebyrer som betales av kommunenes innbyggere. Også staten vil få sin del av kostnadene, særlig ved forslag om tilrettelegging og koordinering av fellesoppgaver som det er lite rasjonelt at hver enkelt kommune skal gjøre hver for seg.

Nytten av tiltakene vil tilfalle samfunnet som helhet, og de enkelte brukerne. De som er mest utsatt for overvannsskader i dag, må antas å få den største nytten dersom skadene reduseres.

Å beregne totale nasjonale kostnader, og ikke minst nytteeffekter, av tiltak mot overvann, er beheftet med betydelig usikkerhet per i dag. Det er mulig å gjøre mer nøyaktige anslag på sikt, men det vil kreve at det fremskaffes bedre informasjonsgrunnlag enn det som er tilgjengelig i dag. Nedenfor drøftes og gis eksempler på kostnader og nytte ved utvalgets anbefalinger.

22.1.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak

Utvalget legger til grunn at overvannstiltak bør være samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si at de samlede tiltakskostnadene skal være lavere enn den samlede reduksjonen i skadekostnader. I kapittel 7.3.3 er det redegjort nærmere for hvordan man i teorien skal avveie tiltakskostnader og nytte ved overvannstiltak for å finne optimalt nivå på håndteringen. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å finne dette nivået. Både skadekostna-

dene og tiltakskostnadene er usikre og til dels ukjente.

Utvalget legger til grunn at tiltakene bør være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Gitt usikkerheten i skadevirkninger og tiltakskostnader, er det vanskelig å sikre optimalitet i hvert enkelt tilfelle. Det er derfor hensiktsmessig å formulere dette som en målsetting, ikke som et absolutt krav for hvert enkelt tilfelle.

22.1.2 Overvannsutfordringene løses på lokalt nivå

Utvalget legger til grunn at overvannsutfordringene bør løses på kommunalt nivå. Skadene ved overvann er lokale, og det er store forskjeller i skadetyper og -omfang fra område til område. Det er også forskjeller i hvor lett det er å identifisere de ansvarlige for skadene. Spesielt vil det være vanskelig å identifisere ansvarlige for skader i bymiljø der grøntområder har blitt bygget ned som følge av mange enkelttiltak over mange år. Dette taler for at regulerende myndighet bør legges på kommunalt nivå. Det er for eksempel behov for lokal kompetanse om risiko for framtidige skader og hvilke tiltak som vil være mest effektive. Det er også naturlig at vurderingene av belastningen av tiltakskostnader, for de enkelte

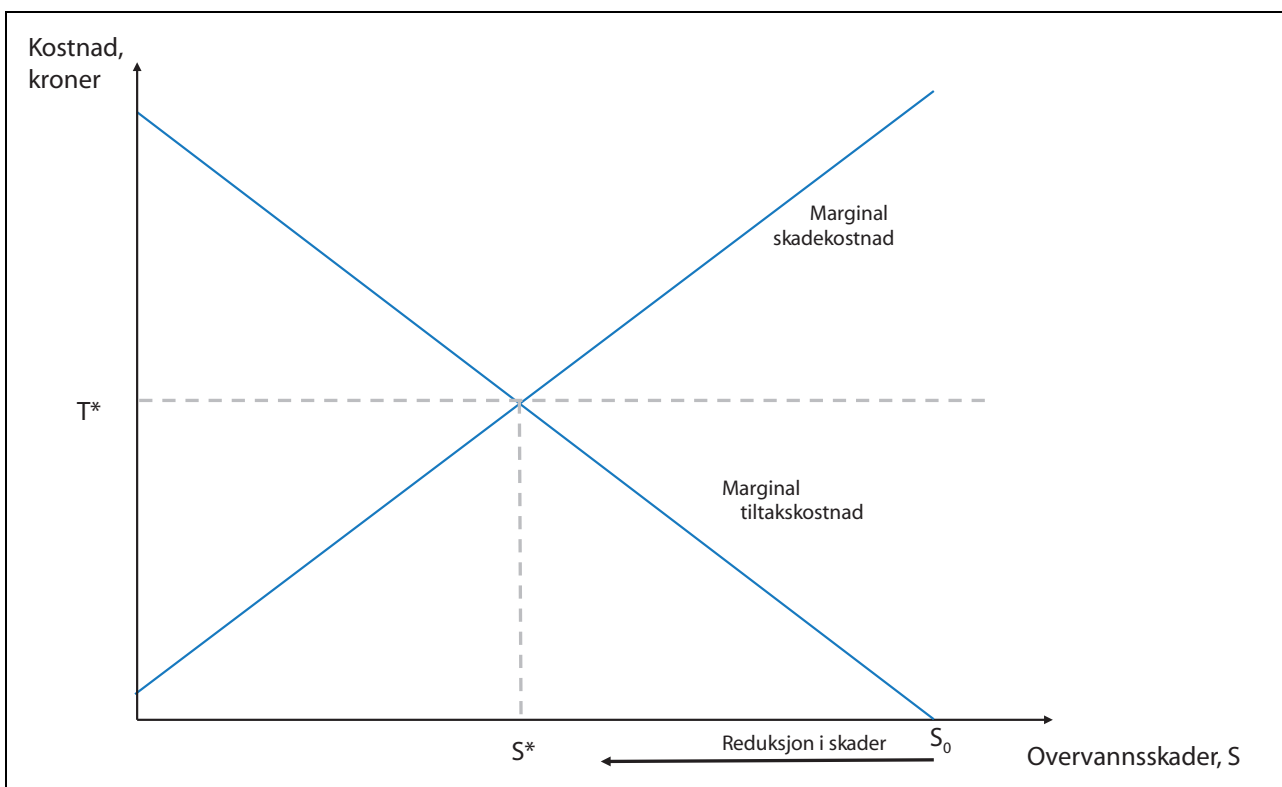
som må bære kostnadene eller for offentlige budsjetter, og avveiningen mot nytten av tiltakene (jf. figur 22.2), skjer på lokalt nivå.

Beslutninger på lokalt nivå må ta hensyn til regionale og lokale utbyggingsplaner og klimafor skjeller mellom områder. Det antas at det er lokalt man kan gjøre de beste vurderingene av nytte og tiltakskostnader, og dermed oppnå høyest mulig grad av kostnadseffektivitet.

22.1.3 Nasjonal minimumsstandard for ny bebyggelse

Utvalget foreslår at alle kommuner får felles minimumsstandard for overvannshåndtering i ny bebyggelse. Utvalget foreslår at standarden begrenses til nye utbyggingsområder, fordi tiltaksmulighetene er større i nye utbyggingsområder sammenlignet med eksisterende bebyggelse

Utvalget er klar over at det vil være store forskjeller mellom kommuner når det gjelder kostnader forbundet med å overholde standarden, og det er ikke fast sammenheng mellom nytte og kostnader som tilsier at nytten av standarden automatisk er høyere enn kostnaden. Illustrert ved figur 22.2, er det ikke gitt hvor skadenivået som svarer til det nasjonale kravet befinner seg i forhold til det som



Figur 22.2 Optimalt nivå på skadereduksjoner for overvann

Kilde: Vista Analyse, laget på oppdrag fra utvalget.

gir den samfunnsøkonomisk beste løsningen, kalt S^* i figuren.

Utvalget legger imidlertid opp til at kravet skal tilsvare en minimumsstandard for hvor ofte kommunens innbyggere skal oppleve oversvømmelser som medfører skade. Dersom dette nivået settes slik at kravet er mindre strengt enn det som er optimalt for alle tilfeller, kan det betraktes som et rettferdig nedre sikkerhetsnivå for å unngå skader for hele landet. Fra dette nivået vil det felles nasjonale funksjonskravet bare utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak. Det vil dessuten fortsatt være lønnsomt å redusere overvannsskadene ytterligere, da nytten av tiltak er høyere enn kostnadene ved tiltakene.

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av kravet avhenger altså av hvor godt det nasjonale nivået treffer i forhold til gjeldende kostnadsforhold for skader og tiltak. I noen kommuner kan kostnadene være høyere enn nytten, mens i andre vil kravet medføre en nettogevinst. Sannsynligheten for at minimumsstandarden gir nettogevinst er større i utbyggingsområder sammenlignet med områder som allerede er bygd. Dersom kommunen ønsker å innføre en lokal minimumsstandard for eksisterende bebyggelse, bør kommunen foreta en samlet vurdering av nytte og kostnader.

22.1.4 Samordning av regelverket

De overordnede rammene av utvalgets forslag legger til grunn bedre samordning av regelverket og av sektorenes virksomhet. Samordning av regelverket vil redusere risikoen for ordninger som virker mot hverandre og dermed kan undergrave virkningene av tiltak. Samordning av sektorenes virksomhet vil potensielt bedre mulighetene for kostnadseffektive tiltak, i de tilfeller samspillet mellom sektorvirkemidlene er lite koordinert i dag. Slike samordningstiltak bidrar generelt til å effektivisere beslutningsprosessen og redusere de samfunnsøkonomiske styringskostnadene. Disse vurderingene bygger opp under de overordnede, generelle prinsippene om kostnadseffektivitet.

22.1.5 Fordelingsvirkninger

Siden avrenning av overvann ofte har udefinerbar opprinnelse, kan det være vanskelig å overholde prinsippet om at grunneier/huseier skal betale for tiltak (jf. prinsippet om at forurenser skal betale). Utvalget foreslår at overvannstiltak i hovedsak finansieres ved en kombinasjon av privat og gebyrfinansiert kostnadsinndekning av tiltak som kommer fellesskapet til gode. Utvalgets forslag

om gebyrfinansiering av store deler av tiltakene, innebærer at kostnadene ved overvannshåndteringen blir et spleiselag mellom innbyggerne. I praksis vil noen derfor betale for noe de ikke ser direkte nytte av.

22.2 Anslag for nytte og kostnader

22.2.1 Reduserte skadekostnader

Samfunnsnyten av utvalgets forslag er først og fremst å redusere skadevirkninger som følger av overvann. Skadevirkninger er beskrevet i kapittel 3.3.

Det finnes ikke full oversikt over skadevirkninger og kostnader for samfunnet som følge av overvann i dag. Det man vet er at det årlig er høye kostnader, og at dersom det ikke settes inn tiltak, må det antas at disse kostnadene vil øke fremover, som følge av klimaendringer og fortetting. Utvalgets forslag vil ikke eliminere skader og kostnader av overvann, men bidra til å redusere dem. Både nytten, i form av reduserte skadekostnader, og kostnader ved gjennomføring av konkrete tiltak, vil i stor grad avhenge av hvordan forslagene følges opp lokalt. Tiltakene vil prioriteres, planlegges og utformes på lokalt nivå, og mer detaljert vurdering og beregning av nytte og kostnader ved tiltakene må derfor gjennomføres lokalt.

Utvalget har lagt opp til at tiltak skal prioriteres ut fra en vurdering av nytten og kostnadene av tiltakene og tiltakenes kostnadseffektivitet. Det legges til rette for at man gjennomfører de tiltakene som gir mest skadereduksjon per krone, og slik at kostnadene ved ulike tiltak vurderes opp mot nytten samfunnet har av å gjennomføre dem. Slik sikres nytten av foreslåtte tiltak overstiger kostnadene.

I beskrivelsen av skadevirkninger i kapittel 3.3 er det vist til kostnadstall for en del skadevirkninger og vist eksempler på kostnader ved direkte og indirekte skader, blant annet ved overvannsskader på infrastruktur som vei og jernbane.

Utvalget har i kapittel 3.3.9 gjort noen svært grove anslag for hva de samlede skadekostnader som følge av overvann kan være. Skadekostnadene er her beregnet til å være i størrelsesorden fra 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år på landsbasis. Hvis man summerer dette over de neste 40 årene, og i tillegg legger til grunn en forventet økning i hyppighet av overvannshendelser som medfører skade, gir dette en nåverdi på mellom 45 og 100 milliarder kroner.

Utvalgets forslag vil ikke eliminere, men redusere skadekostnadene. Dermed er ikke nyttever-

diene av tiltakene like store som det (ukjente) skadeomfanget. Hvis man antar at utvalgets forslag gir et betydelig bidrag til skadereduksjon, si 40 prosent, kan dette redusere skadekostnadene med 0,6 til 1,4 milliarder kroner per år, hvis man antar samme skadekostnader de neste 40 årene som i dag. Reduksjonen i skadekostnader blir tilsvarende mer, dersom man antar en fordobling av skadekostnader som følge av klimaendringer. Bli skadereduksjonen bare 10 prosent, kan skadekostnadene tilsvarende reduseres med anslagsvis 160 til 360 millioner kroner per år.

22.2.2 Tilleggsnytte av blågrønne, lokale overvannstiltak

Gjennom lokal overvannshåndtering i det som kalles blågrønne overvannstiltak (se kapittel 7.1.2.) kan man i tillegg til å forebygge skadekostnader som omtalt over, oppnå positive effekter for naturmiljø og trivsel for befolkningen.

Grønn- og blågrønn struktur bidrar til velferd og livskvalitet. Slike økosystemtjenester har en verdi, og en del av dem kan verdsettes i penger. Det er ikke gjort noen verdsettingsstudie som kan fortelle hva den totale verdien av grønnstruktur eller blågrønn struktur i urbane områder er, men det finnes etter hvert mange eksempelstudier som viser at blågrønn struktur har stor verdi.

Verdien av økosystemtjenester fra blågrønne overvannstiltak vil variere med hvor tiltakene anlegges og hvordan de utformes. I tråd med nytte-kostnadstilnærmingen som utvalget har lagt til grunn, bør man lokalt velge de tiltakene som gir størst nytte til lavest kostnad, også når man anlegger blågrønne overvannstiltak, og når man skal velge mellom blågrønne og konvensjonelle overvannstiltak. Det er imidlertid ikke slik at enten blågrønne eller konvensjonelle tiltak er de mest lønnsomme (Vista Analyse, 2015b). Ofte er det snakk om både òg, ikke enten eller.

Ved en sammenligning av blågrønne og mer konvensjonelle overvannstiltak, må man legge til den tilleggsnytt en får fra blågrønne tiltak. Hvis ikke vil nytten undervurderes, og en risikerer å gjøre feil beslutning med hensyn til hva som er de samfunnsøkonomisk beste løsningene.

22.2.3 Kostnader som følge av utvalgets forslag

Under hvert kapittel som omhandler utvalgets forslag, er det gitt en vurdering av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser de enkelte forslagene vil ha. Her gis et samlet bilde av forslagenes kostnader.

Forslagene er i stor grad endringer og presiseringer av gjeldende regelverk. Forslagene vil derfor medføre administrative kostnader knyttet til å gjennomføre disse endringene. Slike kostnader vil særlig påløpe i kommunene, men også i noen grad i statlige etater. Videre vil tiltakene medføre økte kostnader for å få bedre oversikt over nedbør, overvann og risiko for skade i kommunene. Utvalgets forslag vil også medføre at det skal gjennomføres konkrete tiltak for å hindre skader som følge av overvann. Det er disse tiltakene som vil medføre størst kostnader.

Ved vurdering av kostnader i samfunnsøkonomisk forstand, er det kostnader som oppstår som følge av forslagene/tiltakene som skal beregnes. Der det er rimelig å anta at kommunen vil gjennomføre tiltak, selv uten utvalgets forslag, skal ikke disse kostnadene tilskrives forslagene (men inngå i nullalternativet, også kalt referansealternativet, i samfunnsøkonomisk språkbruk). Flere av oppgavene knyttet til fremtidens overvannshåndtering vil iverksettes uavhengig av utvalgets anbefalinger. Det kan derfor være vanskelig å skille ut hvilke kostnader som følger direkte av utvalgets anbefalinger og dermed skal tilskrives dette.

Utvalgets vurderinger og anslag tilsier at det er forslagene i kapittel 9 om minimumsstandard for sikkerhet mot overvannsskader i ny bebyggelse, samt forebyggende tiltak i eksisterende bebyggelse, som vil få de største økonomiske konsekvensene for kommunene, både når det gjelder rent administrative kostnader, kostnader til kjøp av beslutningsverktøy og/eller egen utarbeidelse av planer, og for gjennomføring av konkrete overvannstiltak.

Utvalget er opptatt av at sikkerhetskravene følges opp lokalt i kommunene og at man velger de løsningene som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomme. Utvalgets forslag åpner for at tiltak kan velges ut fra hva som lønner seg best lokalt, slik at nytten overstiger tiltakskostnadene. På denne måten vil forslaget bidra til å sikre at gjennomføringen av tiltak gir netto nytte for samfunnet på sikt.

De totale tiltakskostnadene som kan utløses av utvalgets anbefalinger vil være vanskelige å anslå med dagens kunnskapsgrunnlag, fordi det må velges løsninger som gir de samfunnsøkonomisk beste løsningene ut fra lokale forhold. Utvalget har ikke kjennskap til kostnadstall for å gjennomføre overvannstiltak på landsbasis, men det er grunn til å tro at kostnadene vil variere etter lokale forhold og at tiltakene i enkelte tilfeller kan medføre betydelige kostnader.

I en utredning gjennomført for utvalget (Vista Analyse, 2015b) ble det gjort beregninger av

hvor mye ulike tiltak kan koste på detaljnivå. En viktig lærdom fra denne utredningen var at de samme tiltakene vil ha ulike kostnader i ulike tilfeller. Kostnadene for å håndtere en gitt overvannsmengde varierer med nedbørfeltets areal og eventuelt lengde på ledninger. Kostnadene per kubikkmeter overvann disponert varierer mye, fra noen hundre kroner for korte strekninger med separering av private stikkledninger og enkle infiltrasjonstiltak, til flere titalls tusen kroner. De høye kostnadene oppstår gjerne når vannet må føres i nylagte ledninger over lange strekninger eller det må etableres nye fordrøyningsanlegg o.l. på areal som ikke er egnet for dette i utgangspunktet. Tiltakene må derfor velges basert på en vurdering av lokale forhold slik som infrastruktur, nedbør- og avrenningsforhold med videre. Det må også nevnes at i en del tilfeller kommer lokale, blågrønne løsninger gunstig ut, på grunn av tilleggsnytteverdi som rekreasjonstjenester, estetiske opplevelser og andre økosystemtjenester.

Det finnes enkelte eksempler på beregninger av tiltakskostnader knyttet til overvann. I en rapport utarbeidet for Norsk Vann (2013) ble det beregnet at kostnadene for fornyelse av fellesledninger fram til år 2030 ville være 16 milliarder kroner. Dette er ikke noe anslag for kostnader ved forebyggende tiltak mot skader som følge av overvann, men det kan gi et bilde av at det er store verdier i dagens overvannsanlegg, og store kostnader ved å fornye anleggene. I tillegg til fellesledninger, er det både private ledninger, renseanlegg osv. som ikke er kostnadsberegnet. Et annet eksempel er København kommunes skybrudsplan, se boks 11.4, hvor det ble gjort anslag for kostnader ved å gjennomføre tiltak for å unngå skader ved ekstreme nedbørepisoder. Det er beregnet at gjennomføring av tiltakene i skybrudsplanen vil koste 3,8 milliarder danske kroner. Dette er kostnader knyttet til utbedring av eksisterende systemer og bygging av nye offentlige systemer for å lede vannet ut til havet.

Det foreligger ikke sikre tall for hvor mye kommunene bruker på administrasjon til overvannshåndtering i dag, og hvor mye endringene vil bety. Det er likevel rimelig å anta en viss økning i kommunenes arbeidsinnsats knyttet til utvalgets samlede anbefalinger, utover de konkrete kostnadene til nye overvannskart og -planer som er nevnt i kapittel 7.7.

En stor del av kommunens administrative kostnader og tiltakskostnader skal dekkes inn gjennom kommunale overvannsgebyrer, slik at

det til slutt blir huseierne eller grunneierne som betaler.

Utvalget foreslår en rekke presiseringer og justeringer i ulike lover og forskrifter. Det vil kreve administrativt arbeid for eventuelt å få disse endringsforslagene inn i de respektive lover og forskrifter. Dette vil særlig medføre arbeid i berørte departementer og direktorater.

Forslagene om forvaltningsoppgaver vil ha økonomiske konsekvenser for en rekke statlige etater; spesielt NVE og Meteorologisk institutt. Kostnadene er i hovedsak knyttet til behov for arbeidskraft i en overgangsperiode. I tillegg vil Statens vegvesen få kostnader ved forslag om å bruke veier til avledning av overvann. Dette gjelder i første omgang for å utarbeide krav og kriterier og innarbeide disse i veiledere etc. I neste omgang vil kravene som stilles medføre kostnader for alle veieiere, der Statens vegvesen også er en stor aktør.

22.3 Oppsummering

Overvann kan føre til store skader og ulemper for befolkning og virksomhet i tettbygde strøk. Utvalget understreker at det er stor sannsynlighet for at skadekostnadene på lengre sikt vil bli langt høyere dersom det ikke settes i verk tiltak nå, fordi det er ventet at skader som følge av overvann vil øke i både antall og størrelse i årene som kommer.

Det er behov for å ta et nasjonalt grep om denne utfordringen. Utvalget mener at rammebetingelsene for overvann bør være en kombinasjon av samordningsvirkemidler, juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og informative virkemidler. Virkemidlene bør være så forutsigbare og treffsikre som mulig og gi insentiver til den mest kostnadseffektive tilpasningen over tid. Utvalgets forslag støtter opp om disse prinsippene.

Det er krevende å fastslå årsak til overvannsskade i utgangspunktet, og dette vanskeliggjør en streng håndheving av forurenser-betaler-prinsippet. Utvalgets forslag om lovfesting av minimumsstandard til sikkerhet mot overvannsskader for ny bebyggelse, innebærer at mye av ansvaret for å gjennomføre tiltak legges på de som har kunnskapen og virkemidler til å gjøre tiltak, nemlig kommunene. Samtidig innebærer gebyrfinansieringen av tiltak en form for spleiselag, der alle bidrar, selv om nytten for den enkelte vil være ulik.

Som vist i det ovenstående vil utvalgets forslag til virkemiddelpakke for overvann medføre en rekke kostnader, hvorav noen administrative, mens det meste av kostnadene vil være knyttet til

gjennomføring av tiltak. Utvalget mener at disse kostnadene vil tjene seg inn i form av redusert omfang av overvannsrelaterte skader.

Utvalget legger til grunn at tiltakene som utløses av anbefalingene og endringene i regelverket, i stor grad skal gjennomføres på lokalt nivå, og at hver anbefaling skal utløse tiltak som

gir en positiv samfunnsøkonomisk nettonytte. Utvalgets prinsipp om at kommunen og tiltakshavere selv skal vurdere hva som er de mest kostnadseffektive løsningene lokalt, bidrar til at tiltakene kan gjennomføres til så lave kostnader som mulig.

Kapittel 23

Lovforslag og merknader

23.1 Endringer i plan- og bygningsloven

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 1-8 femte ledd skal lyde:

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.

Merknader til § 1-8 femte ledd:

Det er redegjort nærmere for forslaget i utredningens kapittel 16.3. Bestemmelsen i § 1-8 foreslås utvidet slik at det ved vurdering av tiltaksgrensene mot vassdrag også skal tas hensyn til «vassdragets kapasitet». Bestemmelsen er primært rettet mot tiltak som kan øke vannstanden ved en gitt vannføring, eller som kan påvirke strømningsmønsteret slik at fare knyttet til erosjon øker. Relevante eksempler er lukking eller annen innsnevring av elveløpet gjennom bygging over eller på sidene, inkludert utfyllinger. I prinsippet omfatter forbudshjemmelen også tiltak som øker vassdragets kapasitet. Det vil derfor også være aktuelt å forby tiltak som øker avrenningen til vassdraget.

Som tidligere dreier det seg 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 forbyes.

Noen steder kan flomfare innebære behov for restriksjoner på bygging ut over 100-meters belte. Dette ivaretas i så fall av andre regler, eksempelvis § 11-8 om hensynssoner.

§ 3-1 første ledd bokstav g skal lyde:

g) ta klimahensyn, herunder gjennom løsninger for utslippsreduksjon, og tilpasning til forventede klimaendringer

Merknader til § 3-1 første ledd bokstav g:

Endringen av lovens ordlyd er pedagogisk begrunnet. Tilpasning til forventede klimaendringer er et relevant hensyn etter gjeldende rett, men gjennom denne endringen fremheves dette i lovteksten. Se for øvrig utredningens kapittel 11.3.2.

§ 3-1 første ledd ny bokstav i skal lyde:

i) legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur

Merknader til § 3-1 første ledd bokstav i:

Det foreslås et helt nytt punkt om helhetlig forvaltning av vannets kretsløp. Punktet presiserer at planlegging skal ta hensyn til planers innvirkning på vannbalanse og andre vannrelaterte miljøforhold. Helhetlig forvaltning vil kunne omfatte bruk av vann som ressurs for byutvikling, rekreasjon, helsefremmende tiltak og andre økosystemtjenester, samt ha som formål og naturlig konsekvens at skadepotensialet ved nedbør reduseres. Se også forslag om nytt underformål i § 11-7 (2) nr. 3.

Dessuten understrekes viktigheten av at planlegging også omfatter nødvendig infrastruktur, slik som ledninger for vann og avløp, systemer for håndtering av overvann, og andre elementer ivaretas på planleggingsstadiet. Se for øvrig utredningens kapittel 11.3.2.

§ 11-7 annet ledd punkt 3 skal lyde:

3. Grønnstruktur.

Underformål:

naturområder, områder for vanddisponering, turdrag, friområder og parker.

Merknader til § 11-7 annet ledd punkt 3:

Endringen innebærer at områder for vanddisponering kan inntas som underformål til arealplaners grøntområder. Også i dag kan vassdrag og lignende inngå i dette arealformål, eller hovedformål 6, bruk og vern av sjø og vassdrag. Valget bør også i fremtiden være opp til kommunen. Hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfellet vil avhenge av områdets tiltenkte funksjon. Hvis meningen med området er å samle opp og infiltrere eller flytte avrenning fra tette flater, vil ofte underformålet vanddisponering som del av grønnstruktur passe best. Hvis derimot mottakskapasiteten bare er en tilleggsfaktor, passer det bedre å bruke det eksplisitte vannformålet i § 11-7 annet ledd punkt 6. Se for øvrig utredningens kapittel 11.7.2.

§ 11-9 nr. 3 første punktum skal lyde:

3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, *avrenning*, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1.

Merknader til § 11-9 nr. 3 første punktum:

Tillegget i oppregningen har sammenheng med øvrige foreslåtte endringer (bl.a. i §§ 3-1 og 11-7) for å fremheve helhetlig forvaltning av vann som sentral oppgave i planleggingen. Det er meningen at hjemmelen etter endringen vil kunne dekke bestemmelser om både mengde, hastighet og kvalitet på avrenning, for eksempel gjennom bestemmelser med tak for tilførsel av overvann til ledningsnett, om at nye tette flater kompenseres gjennom fordrøyningsiltak, eller at det skal velges permeable dekker i visse områder. Se for øvrig utredningens kapittel 11.7.2.

§ 12-5 annet ledd nr. 3 skal lyde:

3. grønnstruktur, herunder areal for naturområder, *områder for vanddisponering*, turdrag, friområder og parker,

Merknader til § 12-5 annet ledd nr. 3:

Endringen i § 12-5 tilsvarer endringen i § 11-7, slik at denne kan følges opp i reguleringsplaner. Endringen innebærer en fremheving av vanddisponering som formål i arealplaners grøntområder. Det vises for øvrig til merknad vedrørende endringsforslag til § 11-7, samt utredningens kapittel 11.7.2.

§ 16-5 første ledd første punktum skal lyde:

Hvor det etter § 18-1 er bestemt at bebyggelse eller opprettelse eller endring av eiendom ikke må skje uten at vei *eller avløpsanlegg* er lagt, kan grunneieren eller festeren med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til disse formål.

Merknader til § 16-5 første ledd første punktum:

Det er redegjort nærmere for dette i kapittel 12.2.2 og 12.3.4. Hjemmelen for grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg mv. endres som følge av forslaget til endring av § 18-1. Intensjonen er samsvar mellom paragrafene, slik at det som kan pålegges gjennom regelen om opparbeidelse, også gir mulighet for ekspropriasjon. Med avløpsanlegg mener anlegg for transport og behandling av sanitært og industrielt avløpsvann (spillvann) og overvann, jf. forurensningsloven § 21. Om dette se utredningens kapittel 15.2.1 og 15.3.1.

§ 16-5 nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Hvor det er gitt pålegg om tilknytning til vann- og avløpsanlegg etter §§ 27-1 eller 27-2, eller forurensningsloven § 23, kan grunneier eller fester med samtykke fra kommunestyret foreta ekspropriasjon til dette formål.

Hvor det er gitt pålegg om tiltak etter § 28-9 tredje ledd, kan grunneier eller fester med samtykke fra kommunestyret foreta ekspropriasjon til dette formål.

Merknader til § 16-5 fjerde og femte ledd:

Til fjerde ledd:

Regelen har sammenheng med kommunens eksisterende adgang til å pålegge tilknytning til vann- og avløpsanlegg. Hvis kommunen kan kreve tilknytning, bør den også ha mulighet for å samtykke til nødvendig ekspropriasjon. Se for øvrig utredningens kapittel 15.3.2.

Til femte ledd:

Forslaget om å gi kommunen mulighet til å pålegge etablering og drift av overvannsanlegg mv. (ny § 28-9 tredje ledd), vil i visse tilfeller utløse behov for ekspropriasjon. Siden det er kommunen som kan pålegge slike overvannstiltak, er det hensiktsmessig at kommunen også kan samtykke til eventuell ekspropriasjon. Kompetansen til samtykke vil etter dette rekke så langt som påleggs-hjemmelen rekker. Det vises for øvrig til utredningens kapittel 14.3.3.

§ 18-1 første ledd bokstav b) skal lyde:

b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over *tomta*. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.

Merknader til § 18-1 første ledd bokstav b):

Dimensjonsbegrensningen har stått uforandret lenge, og er en unødvendig hindring i tilfeller hvor det er hensiktsmessig å legge større rørdimensjoner. Pålegg vil fortsatt være begrenset av det som er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget. Det vises til utredningens kapittel 12.3.5.

§ 18-1 første ledd ny bokstav d skal lyde:

d) *hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann.*

Merknader til § 18-1 første ledd bokstav d:

Endringen innebærer at overvannshåndtering løsrives fra ledningsterminologien, for å sikre at avrenning kan håndteres på best mulig måte. Det som vil kunne kreves, er de offentlige deler av overvannssystemet, det som vil overtas av kommunen, og som andre eiendommer kan koble seg til. For nærmere drøfting av bestemmelsen, se kapittel 12.3.4. Bestemmelsen representerer ingen innskrenkning i plikten til å etablere overvannsledning etter § 18-1 første ledd bokstav b.

§ 18-2 første ledd skal lyde:

Hvor det er regulert felles avkjørsel, felles gårdsrom, *felles disponering og avledning av overvann* eller annet fellesareal for flere eiendommer, kan kommunen sette som vilkår for tillatelse for tiltak etter § 20-2 at fellesarealet erverves, sikres og opparbeides i samsvar med planen.

Merknader til § 18-2 første ledd:

Endringen er primært pedagogisk, ettersom gjeldende regel også gir rom for krav om opparbeiding av ulike fellesområder. I tråd med øvrige endringer i loven synes det likevel hensiktsmessig å fremheve vanndisponering som ett av formålene slike fellesarealer kan tjene. Se også utredningens kapittel 12.3.4.

§ 18-3 første ledd første punktum skal lyde:

Den som vil legge, omlegge, fornye eller utvide godkjent offentlig veg eller godkjent offentlig hovedledning for vann og avløpsvann, herunder også *særskilt overvannsledning samt hovedanlegg for disponering og avledning av overvann*, kan kreve sine utlegg refundert.

Merknader til § 18-3 første ledd første punktum:

Oppregning av hvilke tiltak som er refusjonsberettigede endres i tråd med endringen av hvilke tiltak som kan pålegges, jf. § 18-1. Endringen er drøftet i kapittel 12.3.4.

§ 18-3 annet ledd første punktum skal lyde:

Videre kan refusjon kreves av den som i medhold av reguleringsplan vil legge ut grunn til eller opparbeide felles avkjørsel, felles gårds plass, *felles disponering og avledning av overvann*, annet fellesareal for flere eiendommer eller parkbelte langs industristrøk.

Merknader til § 18-3 annet ledd første punktum:

Ordlyden foreslås endret for å reflektere endring i § 18-2. I praksis er dette en presisering av gjeldende rett. Se også merknad til endring av § 18-3 (1), og utredningens kapittel 12.3.4

Ny § 27-6 skal lyde:

§ 27-6. *Rett til å ha eksisterende vann- og avløpsanlegg liggende*

Offentlig vann- og avløpsanlegg som lovlig er lagt på privat eiendom har rett til å bli liggende, selv om rettigheten ikke er tinglyst.

Merknader til ny § 27-6:

Retten til å ha offentlige vann- og avløpsanlegg liggende gjelder kun eksisterende anlegg. For nye vann- og avløpsanlegg som kommunen ønsker lagt over abonnentens eiendom, må kommunen inngå en avtale med abonnenten om rett til å ha anlegg på eiendommen, eller eventuelt ekspropriere retten. Det er redegjort nærmere for bakgrunnen for forslaget i utredningens kapittel 15.3.5.

Nåværende § 27-6 blir ny § 27-7.

§ 28-3 første ledd skal lyde:

Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, *overvann*, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen.

Merknader til § 28-3 første ledd:

Bestemmelsen utvides til også å gjelde situasjoner der byggverk kan bli utsatt for skade på grunn av overvann.

Bestemmelsen gir også kommunen anledning til å tillate etablering og drift av overvannstiltak som pålegges med hjemmel i forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen vil derfor også supplere bestemmelsen i oreigningslova § 2 nr. 47 om ekspropriasjon til vassforsyning og avløp med rett til å legge ledning eller grøft for avløp, herunder overvann, på annen manns grunn. Se for øvrig utredningens kapittel 14.3.5.

§ 28-6 første ledd tredje punktum skal lyde:

Gjenfylling kan ikke skje dersom brønn eller dam er påkrevet av hensyn til vannforsyningen, *eller overvannshåndtering*.

Merknader til § 28-6 første ledd tredje punktum:

Endringen innebærer at også behov knyttet til håndtering av overvann kan forhindre pålegg om gjenfylling av dammer. Dette medfører at det for slike dammer eventuelt må pålegges andre sikringstiltak. Det ligger en begrensning i unntaketets virkeområde at gjeldende dam skal være «påkrevet» av hensyn til overvannshåndteringen. Hvis det finnes andre løsninger som gjør at dammen kan unnværes uten vesentlige kostnader eller ulempe, kan kommunen likevel pålegge gjenfylling. Se for øvrig utredningens kapittel 13.3.2.

Ny § 28-9 skal lyde:

§ 28-9. *Infiltrasjon av vann i grunnen m.m.*

Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen.

Kommunen kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.

Dersom det er nødvendig for gjennomføring av kommuneplan eller reguleringsplan, kan kommunen gi pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg fastlagt

i plan, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper.

Merknader til § 28-9:

Bestemmelsens *første og annet ledd* er flyttet fra vannressursloven § 7. Flyttingen innebærer ingen realitetsendring, men er gjort for å understreke sammenhengen mellom arealbruk og overvannshåndtering.

Formålet med *første ledd* er å bevare muligheten for infiltrasjon i grunnen, fremfor at nedbør og smeltevann renner av på overflaten. Bestemmelsen retter seg særlig mot tettbygde strøk og medfører at tette flater (asfalt, betong mv) bør unngås hvor det er mulig. Regelen gjelder både tiltakshavere og relevante myndigheter, men er ikke et absolutt påbud. Imidlertid forutsettes det at hensynet til infiltrasjon vurderes i planlegging og byggesak. Se også forslag til § 3-1 bokstav i).

Annet ledd gir kommunen adgang til å pålegge tiltak som kan opprettholde eller øke infiltrasjon i grunnen, og er særlig aktuell ved utforming av reguleringsplaner. Tas hensynet til overvann inn på planstadiet, vil oftere vilkåret om kostnader være oppfylt. Pålegg kan imidlertid også gis for eksisterende bygg eller anlegg. Innholdet av et pålegg etter annet ledd kan for eksempel være å unngå tette flater på et bestemt areal. Bestemmelsen kan ikke brukes til å hindre tiltak som øker avrenningen i et område, uten å hemme infiltrasjon i grunnen, f.eks. bakkeplanering eller flatehogst.

Tredje ledd er nytt, og bygger på prinsippet om at hver enkelt grunneier i utgangspunktet er ansvarlig for å håndtere avrenning som følge av nedbør eller smeltevann på egen eiendom. I områder med ukontrollert avrenning kan det være behov for at kommunen gir pålegg om etablering av, eller tilknytning til, anlegg for infiltrasjon, fordrøyning eller avledning av overvann. Ved behov kan det også gis pålegg om drift av slike anlegg.

Med overvannsanlegg forstås anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann (overvannsanlegg) jf. forurensningsloven § 21. En forutsetning for at åpne overvannsanlegg er omfattet av definisjonen av avløpsanlegg i § 21, er imidlertid at det enkelte anlegg gjennom kommuneplan eller reguleringsplan er særskilt definert som et anlegg for å samle opp og avlede overvann på en trygg måte, eller særskilt etablert og/eller konstruert for å håndtere en bestemt mengde overvann. Om dette, se utredningens kapittel 15.2.1 og 15.3.1.

Forutsetningen for pålegg etter tredje ledd er at behovet fremgår, direkte eller indirekte, av en vedtatt arealplan. Planen kan for eksempel definere hvilke overvannsløsninger som er akseptable i et område, eller ha bestemte anvisninger på hvordan vann fra de enkelte områder skal avledes. Dessuten er det, som etter annet ledd, et vilkår at pålegget kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper. Ved vurderingen skal det legges vekt på utgangspunktet om den enkelte eiers ansvar. Se for øvrig utredningens kapittel 14.3.3

§ 29-4 nytt femte ledd skal lyde:

Nye byggverk og tiltak skal ha en avstand til offentlige vann og avløpsanlegg på minimum 4 meter, med mindre kommunen bestemmer noe annet.

Merknader til § 29-4 nytt femte ledd:

For å sikre tilstrekkelig adgang for reparasjon og utskifting av offentlige vann- og avløpsanlegg bør det vanligvis ikke bygges over slike anlegg.

I stedet bør det gjelde en helt alminnelig byggeavstand på fire meter, som eventuelt kan fravikes der forholdene ligger til rette for dette eller det dreier seg om særskilte behov. Kommunene kan i så fall sette vilkår med krav til tekniske løsninger.

Avstandsbestemmelsen er en videreføring av etablert praksis med særskilte angitte byggegrenser i kommunens abonnementsvilkår. Denne praksisen blir nå lovfestet, slik at behovet for slike vilkår bortfaller.

Kommunen kan i arealplan sette andre avstandskrav, og eventuelt differensiere med f.eks. forskjellig krav til minimumsavstand fra ledninger i grunnen, og åpne overvannsanlegg.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at det i medhold av § 29-4 settes større avstandskrav enn fire meter.

Avstand til ledninger i grunnen skal beregnes fra ytterkant på nærmeste ledning.

Det foreslås ikke tilsvarende regler for private ledninger. Dersom bygging eller andre tiltak nær slike vann- og avløpsanlegg representerer fare eller ulempe fra slike ledninger, fastsetter kommunen plasseringen i medhold av plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd.

Se for øvrig utredningens kapittel 15.3.5.

23.2 Endringer i forurensningsloven

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) gjøres følgende endringer:

Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland foreslår at § 21 nytt tredje ledd skal lyde:

Med overvann forstås overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann.

Merknader til § 21:

Definisjonen av avløpsanlegg omfatter alle typer av anlegg for transport og behandling av avløpsvann, herunder anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann (overvannsanlegg). En forutsetning for at åpne overvannsanlegg er omfattet av definisjonen av avløpsanlegg etter første ledd er imidlertid at det enkelte anlegg gjennom kommuneplan eller reguleringsplan er særskilt definert som et anlegg for å samle opp og avlede overvann på en trygg måte, eller særskilt etablert og/eller konstruert for å håndtere en bestemt mengde overvann.

Det vises for øvrig til de alminnelige motiver for disse medlemmenes forslag kapittel 15.3.1.

Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen foreslår at § 21 skal lyde:

Med avløpsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann. *Med avløpsvann forstås spillvann og overvann.*

Med spillvannsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av spillvann, herunder felles ledning for spillvann og overvann. Med spillvann forstås brukt vann fra sanitærinstallasjoner og industri (sanitært og industrielt avløpsvann).

Med overvannsanlegg forstås anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann, herunder felles ledning for overvann og drens-vann. Med overvann forstås overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann. Med drens-vann forstås vann fra grunnen som avledes for å hindre skader på bygninger, veger, dyrket mark, mv.

Merknader til § 21:

Paragrafen definerer sentrale begreper som benyttes andre steder i loven. I første ledd videreføres definisjonen av avløpsanlegg, mens avløpsvann i annet punktum tilpasses en modernisert

språkbruk, ved å benytte begrepet spillvann i tillegg til overvann. Avløpsanlegg omfatter alle typer av anlegg for transport og behandling av avløpsvann.

Spillvannsanlegg omfatter, i tillegg til separate spillvannsledninger, også felles ledning for spillvann og overvann.

Overvannsanlegg omfatter i tillegg til rene overvannsledninger, også felles ledning for overvann og drensvann.

Det vises for øvrig til de alminnelige motiver for disse medlemmenes forslag i kapittel 15.3.1.

Ny § 22a i forurensningsloven skal lyde:

§ 22a. *(pålegg om frakobling av overvann)*

Når det er etter kommunens skjønn er nødvendig å avlaste offentlig avløpsanlegg, kan kommunen pålegge eier av tilknyttet eiendom å koble overvann fra offentlig avløpsledning.

Merknader til § 22a:

Bestemmelsen gir kommunen anledning til å pålegge at tilknyttede eiendommer frakobles offentlig avløpsledning. Vilkåret er at slik frakobling er nødvendig for å avlaste offentlig avløpsanlegg. Behovet vil måtte vurderes i den enkelte sak, og avgjørelsen ligger til kommunen. Vurderingen må imidlertid knyttes til et generelt behov for å avlaste eller erstatte offentlige avløpsanlegg, og det må finnes en systematisert kunnskap eller dokumentasjon som grunnlag for denne vurderingen. For åpenbare problem punkter kan vurderingen være enkel. For større områder bør grunnlaget være en plan basert på en ROS-analyse, kommuneplan eller reguleringsplan med definerte mål for overvannshåndteringen.

En forutsetning for pålegg, er at vannet kan håndteres på en tilfredsstillende måte, for eksempel gjennom infiltrasjon eller fordrøyning på egen eiendom eller trygg avledning til overvannsanlegg med tilstrekkelig kapasitet. Med overvannsanlegg menes anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann jf. forurensningsloven § 21.

Pålegg etter bestemmelsen må vurderes etter en forholdsmessighetsnorm. Selv om vedtaket kan medføre større kostnader for den det gjelder, kan overordnede samfunnsmessige hensyn likevel tilsi at tiltaket bør gjennomføres. Adgangen til å pålegge tiltak går dermed lengre enn gjeldende vannressurslov § 7 og forurensningsloven § 22.

For detaljerte drøftelser av forutsetningen om håndtering og forholdsmessighet, se utredningens

kapittel 14.3.2. Håndhevelse av bestemmelsen følger lovens alminnelige regler.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med utvalgets forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven, som gir kommunene hjemmel til å kreve etablert fordrøyingsanlegg eller avledning av overvann til overvannsanlegg i samsvar med bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan. Kommunen kan med hjemmel i § 28-9 dermed gå et skritt lenger enn å kreve frakobling og i tillegg stille krav til hvordan overvannet som frakobles skal håndteres, se utredningens kapittel 14.3.3 og merknadene til plan- og bygningsloven § 28-9 foran.

Utvalgets medlemmer Skaaraas (leder), Ebeltoft, Kipperberg, Refling og Skofteland foreslår at § 24a skal lyde:

§ 24a. *(særlige erstatningsregler for avløpsanlegg)*

Anleggseieren kan bli ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler for skader forårsaket av avløpsanlegg og er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som anlegget volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig.

Ansaret gjelder ikke skader som skyldes ekstraordinære hendelser.

Ansvar etter denne bestemmelsen kan ikke fravikes ved avtale.

For ansvar etter første ledd andre alternativ gjelder §§ 57-61 tilsvarende

Merknader til § 24a:

Første ledd viderefører regelen om anleggseiers objektive ansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg. Henvisning til alminnelige erstatningsregler i første ledd er tatt inn for å synliggjøre at skadetilfeller som faller utenom det objektive ansvaret, slik det er fastlagt i forurensningslovens § 24a, fortsatt skal vurderes etter de alminnelige erstatningsreglene.

Ansaret etter første ledd avgrenses i annet ledd ved at det gjøres unntak for skader som skyldes ekstraordinære hendelser. Hvorvidt en nedbør- eller flomhendelse skal anses som en ekstraordinær hendelse vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Både nedbørintensitet, nedbørvarighet og gjentakintervall for det aktuelle området skaden oppstod vil være relevante faktorer i en slik vurdering. Terskelen for når en hendelse er å anse som ekstraordinær vil også endre seg med tiden, som følge av økende kunnskap om klimaendringene og stadig hyppigere og større nedbørhendelser.

Etter tredje ledd gjøres bestemmelsen ufra-
vikelig.

Som en sikkerhetsventil mot urimelig omfat-
tende ansvar kan erstatningsansvaret, jf. henvisin-
gen til § 61 i fjerde ledd, lempes i samsvar med
lempingsregelen i skadeerstatningsloven § 5-2.

Ansvar etter bestemmelsen omfatter ikke
skader som skyldes ulovlige tiltak, som for
eksempel skader på ulovlige bygg eller innred-
ning som er ulovlig etablert. Er det på den annen
side tale om andre feil, for eksempel at kravet til
overhøyde ikke er tilstrekkelig ivaretatt, vil
ansvaret helt eller delvis kunne falle bort etter
skadeserstatningsloven § 5-2, forutsatt at skaden
ikke ville oppstått dersom kravet til overhøyde
var oppfylt. Ville skaden oppstått uansett, vil fei-
len være uten betydning og feilen skal derfor
ikke tillegges betydning.

Det vises for øvrig til disse medlemmenes
alminnelige motiver i utredningens kapittel 19.3.1.

**Utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen
foreslår at § 24a (alternativt § X i Lov om
vanntjenester) skal lyde:**

§ 24a. (særlige erstatningsregler for avløpsanlegg)

*Anleggseier er ansvarlig uten hensyn til skyld for
skade fra spillvannsanlegg. Ansvar kan ikke fra-
vikes ved avtale. Ansvar gjelder ikke skader som
skyldes ekstraordinære hendelser.*

*Anleggseier er ansvarlig etter alminnelig erstat-
ningsregler for skader forårsaket av overvannsanlegg.*

*Forurensningsloven § 57-61 gjelder tilsvarende
for skade fra spillvannsanlegg med separate spill-
vannsledninger samt tilstoppinger i fellesledninger.*

Merknader til § 24a:

Første ledd utvider regelen om anleggseiers
objektive ansvar for skader forårsaket av spill-
vannsanlegg, ved at ansvaret også omfatter for-
hold som ikke er knyttet til utilstrekkelig kapasit-
et eller vedlikehold og at bestemmelsen er gjort
ufravikelig. Ansvar etter første ledd avgrenses i
annet punktum ved at det gjøres unntak for ska-
der som skyldes ekstraordinære hendelser. For
nedbørhendelser skal dette blant annet vurderes
ut fra nedbørens intensitet, varighet og gjentak-
intervall.

Etter annet ledd skal skader fra overvannsan-
legg vurderes etter alminnelige erstatningsregler.

Ansvar etter bestemmelsen omfatter ikke
ulovlige forhold, slik som skader på bygg eller
innredning som er ulovlige. Hva som er ulovlige

forhold må vurderes konkret, og vil blant annet
omfatte boligrom som ikke er godkjent av byg-
ningsmyndigheten og avløpsledninger som ikke
oppfyller krav til overhøyde til den offentlige led-
ningen. Som en sikkerhetsventil mot urimelig
omfattende ansvar kan erstatningsansvaret lem-
pes i samsvar med lempingsregelen i skadeerstat-
ningsloven § 5-2.

Det vises for øvrig til disse medlemmenes
alminnelige motiver i utredningens kapittel 19.3.1
og 19.3.2.

**Utvalgets medlem Hansen foreslår at § 24a
(alternativt § X i Lov om vanntjenester) skal lyde:**

§ 24a. (særlige erstatningsregler for avløpsanlegg)

*Anleggseier er ansvarlig uten hensyn til skyld for
skade som et spillvannsanlegg og fellesanlegg volder
fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. For slike
skader gjelder forurensningsloven § 59 tilsvarende.*

*Anleggseier kan bli ansvarlig etter alminnelige
erstatningsregler for skade som et spillvannsanlegg og
fellesanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til.*

*Anleggseier er ansvarlig etter alminnelig erstat-
ningsregler for skader forårsaket av et overvann-
anlegg.*

Merknader til § 24a:

Med spillvann forstås alt bruksvann fra husholdn-
ger, industrielle bedrifter m.v. Det vil si alt vann
som blir tatt fra vannledningsnett. Med felles-
system (fellesledninger) forstås i motsetning til et
separatsystem et kombinert system, der spillvann
og overvann blir ledet bort i samme ledning, jf.
yrkeslærebooken for kloakk og vannteknikk av 1961.

For anlegg som utelukkende håndterer indus-
trielt og sanitært avløpsvann (spillvann) bør det
gjelde et objektivt ansvar for de skader som skyl-
des utilstrekkelig vedlikehold, og bevisførsel skjer
iht. forurensningsloven § 59.

Utvalgets medlem Hansen henviser til egne
synspunkter, framlagt i kapittel 19.3, om utvalgets
vurderinger og anbefalinger om ansvar og bevis-
byrde ved skade. Dette betyr en anbefaling om
ordinært skyldansvar (culpa) for åpne og lukkede
anlegg som håndterer overvann. For disse anleg-
gene og ledningene gjelder et alminnelig bevis-
krav. Dette betyr i korthet at den som mener å ha
et erstatningskrav mot en annen, må sannsynlig-
gjøre at vilkårene for slikt erstatningskrav er opp-
fylt. Tilsvarende gjelder for skade fra felleslednin-
ger som skyldes utilstrekkelig kapasitet, jf. Rt.
2007 s. 431.

23.3 Endringer i vannressursloven

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 annet ledd oppheves.

Merknader:

Bestemmelsen flyttes i sin helhet til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven.

23.4 Endringer i vass- og avløpsanleggslova

I lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) skal disse endringane gjerast:

Nytt § 1 andre ledd skal lyde:

Første ledd gjeld ikkje for overvassanlegg.

Noverande andre, tredje og fjerde ledd blir tredje, fjerde og femte ledd.

Merknad til § 1 nytt andre ledd:

Med overvassanlegg meiner ein anlegg for oppsamling, transport og eventuelt handtering av overvatn, jf. forureiningslova § 21.

Overvassanlegg omfattar for ein stor del anlegg i dagen, kor det ikkje er ynskjeleg med kommunalt eigarskap, men i staden offentleg styring/kontroll gjennom plan- og bygningslova.

Tilgang til reint og nok drikkevatn er naudsynt for ein tilfredsstillande levestandard og for å unngå hygieniske ulempe. Transport og handtering av sanitært og industrielt avløpsvatn er viktig for å unngå forureining og hygieniske problem. Både drikkevatn og hygienisk avløp er samfunnskritiske funksjonar som tilseier at anlegga må vere i kommunalt eige. Overvassanlegg bidreg til infiltrasjon, utjamning og transport av overvatn. Omsynet til sikker forsyning, forureining og hygieniske ulemper vil ikkje vere relevant i alle situasjonar og trongen for kommunalt eigarskap gjer seg derfor ikkje gjeldande i same grad for overvassanlegg.

Sjå også dei generelle motiva i kapittel 15.2.3 og 15.3.3.

Ny § 3a skal lyde:

§ 3a. *Kommunale overvassgebyr*

Eigar av fast eigedom som skyldar avløpsgebyr i henhold til § 3 og eigar av fast eigedom, som har eller kan påleggast tilknytning til kommunalt hovudanlegg for overvatn, har skyldnad til å svare overvassgebyr til kommunen. Offentleg veg reknas ikkje som fast eigedom.

Merknad til ny § 3a

Med tilknytning til kommunalt hovudanlegg for overvatn meiner ein tilknytning, gjennom leidning eller annan forbinding, mellom anna kanal, grøft og andre former for transport av overvatn og drenering. Dette gjeld òg for tilknytning til kommunalt hovudanlegg for overvatn som kan påleggast i medhald av framlegg til ny § 28-9 i plan- og bygningslova.

Med kommunalt hovudanlegg for overvatn meinast anlegg som er heilt eller delvis eigd av kommunen og er allment tilgjengeleg for tilknytning.

Offentleg veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel. Til veg blir òg rekna opplagsplass, parkeringsplass, haldeplass, bru, ferjekai eller anna kai som står i beinveges samband samband med veg eller gate. Om forståelsen av «offentleg veg», syner ein til veglova § 1.

Det vises elles til dei alminnelege motiv i kapittel 18.5.1.

§ 5 nytt andre og tredje ledd skal lyde:

Kommunen fastset i forskrift nærare reglar om tekniske krav for tilknytning til kommunalt vass- og avløpsanlegg.

Reglane i plan- og bygningslova § 31-7 om tilsyn med eksisterande byggverk og areal, § 32-2 om førehandsvarsel, § 32-3 om pålegg om retting eller pålegg om stans og § 32-5 om tvangsmulkt gjeld motsvarande for så vidt det er naudsynt for å kontrollere og sikre at krav fastsatt i forskrift etter andre ledd er stetta.

Merknader til § 5 andre og tredje ledd:

Med heimel i § 5 andre ledd kan kommunen fastsetje lokal forskrift med tekniske krav/føresetjingar for tilknytning til kommunale vass- og avløpsanlegg, i staden for at slike krav blir fastsett gjennom privatrettslege avtalar med abonnentane.

Tredje ledd gjer kommunen mynde til å føre tilsyn og nytte dei moglege vilkår i plan- og bygnings-

loven som er naudsynte for å sikre handheving av krav fastsett i forskrifter etter andre ledd.

Det vises elles til dei alminnelige motiv i kapittel 15.3.5.

23.5 Endringer i byggt teknisk forskrift

I forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggt teknisk forskrift, TEK 10) gjøres følgende endringer:

Overskriften til § 7-2 skal lyde:

§ 7-2. Sikkerhet mot flom, stormflo og overvann

§ 7-2 tredje ledd skal lyde:

(3) Første og annet ledd gjelder tilsvarende for stormflo og overvann. Sikkerhetsklasser for nedstrøms bebyggelse skal ivaretas. Ved planlegging skal beregnede verdier for fremtidig havnivå og nedbør benyttes.

Merknader til § 7-2 tredje ledd:

Ny, og eksisterende bebyggelse som påvirkes av avrenning fra ny bebyggelse, skal gjennom forskriftsendringen beskyttes mot skader som følge av overvann. Sikkerhetsklassene i eksisterende bebyggelse må opprettholdes eller forbedres ved behov. Med overvann menes overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann. Vann i vassdrag dekkes av flom – uttrykket i bestemmelsen.

Formålet med presiseringen i tredje punktum er å sikre at klimaendringers innvirkning på havnivå og nedbør blir tatt hensyn til ved forebygging av skader. Ved planlegging skal det alltid benyttes den mest oppdaterte informasjonen om fremtidig havnivå og nedbør.

Fremtidige nedbør bør beregnes på grunnlag av intensitet, varighet og frekvensstatistikk og klimafaktor for området. IVF-kurve og klimafaktor må være kompatible (det vil si ha samme tidsoppløsning). Se for øvrig utredningens kapittel 9.3.1.

§ 15-7 annet ledd bokstav d og ny bokstav e skal lyde:

d) For å hindre tilbakestrømning, skal vannstanden i laveste monterte vannlås og innvendige kummer og tanker ligge minimum 0,9 m høyere enn innvendig topp i hovedledningen, målt i stikk-

ledningens forgreining på hovedledningen. Dersom avløpsvannet skal pumpes inn på en hovedledning med selvfall og fritt vannspeil, skal overgangspunktet mellom trykkstrømning og frispeilstrømning i pumpeledningen ligge minimum 0,9 m høyere enn innvendig topp i hovedledningen. Dersom avløpsvannet skal pumpes inn på en hovedledning som står under trykk, gir eieren av hovedledningen egne bestemmelser i hvert enkelt tilfelle.

Der hovedledningen er forutsatt å fungere med overtrykk, regnes denne høyden fra beregnet trykkløse linje på hovedledning ved stikkledningens forgreining.

Vannstand i utvendige kummer og tanker må ligge minimum 0,1 m over innvendig topp i hovedavløpsledningen, målt i stikkledningens forgreining på denne.

e) For å hindre oversvømmelse av sjøvann til hovedledningen for avløpsvann, må den lavest monterte avløpsåpningen (vannlås i utstyr og vannstand i kummer og tanker) ikke ligge lavere enn den største høyvannstand som fastsettes av kommunen i forhold til kommunens offisielle nullnivå for kartverk og oppmåling.

Merknader til § 15-7 annet ledd bokstav d og e:

Bestemmelsene innebærer en forskriftsfesting av de krav (preaksepterte ytelser) som fremgår av veiledningen til bestemmelsen (DIBK, Veiledning om tekniske krav til byggverk, 2011).

For øvrig vises til de alminnelige motivene i utredningens kapittel 15.3.5.

23.6 Endringer i forurensningsforskriften

I forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) skal nytt kapittel 15C lyde:

Kapittel 15C. Krav til innretning for oppsamling av grus, sand, jord, partikler mv. fra vei

Fastsatt med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 9, § 31, § 52a og § 81.

Kapittel 15C tilføyd ved forskrift (dato og nr.) i kraft (dato).

§ 15C-1. Virkeområde for kapittel 15C

Kapittel 15C gjelder for vegger i tettsteder. Et tettsted er en hussamling der det bor minst 200 personer og hvor avstanden mellom husene ikke overskrider 50 meter.

§ 15C-2. *Krav til drift, tømning og vedlikehold av innretninger for oppsamling av partikler fra avrenning fra vei*

Veieier skal sørge for at innretning for å samle opp grus, sand, jord, partikler mv. fra avrenning fra vei, driftes, tømmes og vedlikeholdes slik at funksjonen opprettholdes og at det ikke oppstår skade på avløpsanlegg eller fare for forurensning.

§ 15C-3. *Forurensningsmyndighet*

Fylkesmannen er forurensningsmyndighet for dette kapitlet og fører tilsyn med bestemmelsene.

Fylkesmannen kan gi pålegg for å sikre gjennomføring av veieiers plikter i § 15C-2.

§ 15C-4. *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft fra 1. januar 2020.

Merknader til kapittel 15C:

Til § 15C-1:

Tettstedsdefinisjonen sammenfaller med SSBs definisjon av tettsted slik at tettstedskart ihht. til SSBs definisjon vil kunne brukes for å avklare tettstedets avgrensning.

Til § 15C-2:

Eksempler på innretninger i 15C-2 første ledd er grøfter, sluk, kummer og rister med tilhørende innretning under bakken, som sandfang, hvor partikler samles opp, og vann ledes videre.

Nye sandfang og lignende bør innrettes slik at store nedbørmengder ikke svekker anleggets funksjon. Det er veieiers ansvar å dimensjonere innretningene slik at de kan oppfylle funksjonskravene.

Dersom overvannet medfører fare for forurensning, kan fylkesmannen gi pålegg om tiltak etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd (jf. rundskriv T-3/12).

Det vises forøvrig til de alminnelige motiver i utredningens kapittel 10.6.1.

§ 16-1 første ledd skal lyde:

Vann-, avløps-, og overvannsgebyrer fastsatt i medhold av lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann-, avløps-, og overvannssektoren. Nødvendige kostnader på overvannssektoren inkluderer kostnader til etablering av private overvannstiltak,

så fremt tiltakene er økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunalt hovedanlegg for overvann. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalings-tjenester legges til grunn.

Nåværende § 16-1 første ledd annet punktum blir tredje punktum.

§ 16-1 annet ledd skal lyde:

Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av *vann-, avløps-, og overvannsgebyrene*, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av denne forskriften. Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis *vann-, avløps- og overvannssektoren* for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.

Merknader til § 16-1:

Til første ledd:

Vann-, avløps- og overvannsgebyrene skal ikke finansiere andre deler av kommuneforvaltningen. Bare kostnader som direkte eller indirekte har normal sammenheng med en forsvarlig forretningsmessig drift av henholdsvis vann-, avløps-, og overvannssektoren, kan legges inn i gebyrgrunnlaget (selvkost).

Med avløp menes her industrielt og sanitært avløpsvann, men ikke overvann. Avløpsgebyret kan ikke benyttes til å finansiere overvannstiltak.

Kostnader forbundet med å avlede overvann i kommunale fellesledninger for sanitært- og industrielt avløpsvann og overvann skal tilskrives det kommunale overvannsgebyret. Det vil si at kostnadene for etablering, drift og vedlikehold av kommunale fellesledninger skal fordeles på avløpsgebyret og overvannsgebyret.

Med nødvendige kostnader på overvannssektoren menes planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannsanlegg som enten er kommunal hovedledning for overvann og evt. tilhørende rensanlegg, eller avlaster slik ledning. Åpne kommunale hovedanlegg for overvann som avlaster eller erstatter felles- eller overvannsledninger inngår i kommunens nødvendige kostna-

der på overvannssektoren, så fremt tiltaket, etter kommunens skjønn, er mer kostnadseffektivt sammenlignet med å oppgradere eller legge nye ledninger. Det avgjørende er om funksjonen (trygg avledning av overvann) er lik eller bedre.

Dersom tiltaket har flere funksjoner, er de nødvendige kostnadene på overvannssektoren begrenset til den delen av tiltakene som utgjør anleggets hydrauliske kapasitet. Det vil si kostnader forbundet med den hydrauliske konstruksjonen (bassenger og kanaler). Øvrige kostnader til etablering og drift/skjøtsel av for eksempel parkanlegg, torg, vassdrag, veianlegg, gang- og sykkelveier og lignende kan ikke gebyrfinansieres. For vassdrag er kommunens nødvendige kostnader på overvannssektoren begrenset til gjenåpning av bekker som er lagt i rør, og eventuelle merkostnader for sikrings tiltak i vassdrag som mottar avrenning som ikke kan anses som naturlig.

Se for øvrig de alminnelige motiver i utredningens kapittel 18.5.1 og 18.5.2.

Til annet ledd:

Nødvendige kostnader til kommunale hovedanlegg for overvann kan gebyrfinansieres, jf. §16-1 første ledd. Tilskudd eller økonomisk støtte til etablering av private overvannstiltak kan også gebyrfinansieres, så fremt tiltakene er økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunale overvannstiltak.

Bestemmelsen gjelder likevel ikke drift og vedlikehold av private overvannstiltak eller etablering av private overvannstiltak som ikke avlaster kommunal hovedledning for avløpsvann eller kommunalt hovedanlegg for overvann. Kommunen kan i stedet velge å «belønne» den private driftsansvar for lokale overvannsanlegg gjennom en differensiering i årsgebyret, jf. forslag til ny § 16-4a.

Kostnader utløst av kommunens erstatningsansvar knyttet til kommunale vann-, avløps- eller overvannsanlegg, er heller ikke en del av kommunens nødvendige kostnader.

Med kommunalt hovedanlegg for overvann menes anlegg som er helt eller delvis eid av kommunen og er allment tilgjengelig for tilknytning.

Med overvannsanlegg menes anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann, jf. forurensningsloven § 21. Med overvannstiltak menes etablering av overvannsanlegg og andre fysiske tiltak for å forebygge skader som følge av overvann.

Se for øvrig de alminnelige motiver i kapittel 18.5.2.

I § 16-4 skal overskriften lyde:

§ 16-4. Årsgebyr for vann- og avløp

Ny § 16-4a skal lyde:

§ 16-4a. Årsgebyr for overvann

Årsgebyret skal være en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Den variable delen av gebyret skal baseres på mengde overvann fra eiendommen som tilføres kommunal hovedledning for sanitært og industrielt avløpsvann og overvann, eller kommunalt hovedanlegg for overvann.

Merknader til ny § 16-4a:

Kommunen fastsetter nærmere bestemmer i lokal forskrift, jf. § 5 i vass- og avløpsanleggslova, om hvordan den faste og den variable delen av overvannsgebyret skal beregnes. I utgangspunktet fastsettes fordelingen mellom fast og variabel del etter kommunens skjønn. Beløpet for den faste delen av overvannsgebyret kan fordeles likt på alle som betaler overvannsgebyr. Den variable delen skal avspeile avrenningen fra den enkelte eiendom. Det kan for eksempel beregnes ulik avrenning fra eiendom som har lokale overvannstiltak på eiendommen eller for eiendom som helt eller delvis benyttes som et offentlig overvannsanlegg eller på annen måte har høy infiltrasjons-, fordøyings-, eller avledningseffekt.

Se for øvrig de alminnelige motiver i utredningens kapittel 18.5.3 og 18.5.4.

§ 16-5 femte ledd skal lyde:

Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for overvann.

Merknad til § 16-5 nytt femte ledd:

Det kan fastsettes lavere tilknytningsgebyr for eiendommer der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for overvannsanlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen.

Faktorer som eiendommens høyde i terrenget, nærhet til naturlig infiltrasjon eller naturlige vassdrag, og variasjoner i vannkvalitet og i anleggenes driftskostnader vil spille inn på kommunens overvannskostnader. Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr dersom eiendommens geografiske plassering, eller et kommunalt overvannsanlegg, medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige.

Det vises forøvrig til de alminnelige motiver i utredningens kapittel 18.5.4.

§ 16-6 skal lyde:

Om renteplikt for vann-, avløps-, og overvannsgebyrer gjelder reglene i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eige-domsskatt til kommunane § 26 tilsvarende.

23.7 Endringer i kart- og planforskriften

I forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kartgrunnlaget skal omfatte både fysiske og administrative forhold i kommunen, som terrengformer og grunnforhold, vassdrag og avrenningslinjer, bebyggelse og veier, vegetasjon og blågrønn infrastruktur, eiendomsgrenser, adresser og stedsnavn.

Merknader til § 5 første ledd tredje punktum:

Det er redegjort nærmere for forslaget i kapittel 11.9.2. Endringen innebærer en forskriftsfesting og presisering av gjeldende krav. Opplistingen er basert på departementets veileder til paragrafen, med tillegg av grunnforhold og avrenningslinjer. Bakgrunnen er at slik informasjon anses avgjørende for hensiktsmessig vannhåndtering.

Det rettslige kravet til hva som skal inngå i kartgrunnlaget vil fortsatt være paragrafens andre punktum, nemlig at det skal være egnet til å løse kommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven, og andre offentlige og private formål.

Dermed betyr heller ikke endringen noen utvidelse av kommunens plikt til å fremskaffe kart til private formål. Er kartgrunnlaget utilstrekkelig for å ta stilling til planforslag og søknader etter plan- og bygningsloven, kan kommunen pålegge den som står bak forslaget eller søknaden å fremskaffe nødvendig data.

23.8 Endringer i byggesaksforskriften

I forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 6-4 bokstav g) skal lyde:

g) sikkerhet for godkjent veg-, vann- og avløpsløsning, og håndtering av overvann

Merknader til § 6-4 bokstav g):

Endringen synliggjør at løsning for håndtering av overvann, så langt det er relevant for tiltaket, skal vurderes og avklares før rammetillatelse gis, og er en presisering av gjeldende rett. Selv om emnet er plassert sammen med avløp i bokstav g, vil overvann også kunne være aktuelt under avklaring mot plangrunnlag (bokstav c), visuell utforming (bokstav d), sikkerhet mot fare (bokstav e) og avklaring av forholdet til naboene (bokstav i).

Med «sikkerhet for ... håndtering» menes i denne sammenheng at praktiske og rettslige hovedtrekk er avklart, for eksempel at fysisk mulighet for infiltrasjon er dokumentert, eller mulig rett til avledning til overvannssystem eller recipient (vassdrag) er undersøkt.

Detaljprosjektering vil kunne gjøres i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse. Se for øvrig de alminnelige motiver i utredningens kapittel 13.3.1.

23.9 Forslag til ny forskrift om samordning av vannressursloven og plan- og bygningsloven

Ny forskrift om samordning av vannressursloven og plan- og bygningslovens regler for behandling av overvannstiltak i tettsteder skal lyde:

Fastsatt med hjemmel i vannressursloven § 20 første ledd bokstav d).

§ 1. Formål

Forskriften skal avklare i hvilke tilfeller ellers konsesjonspliktige overvannstiltak som er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven ikke trenger konsesjon etter vannressursloven.

§ 2. Definisjoner

I denne forskriften menes med

- Overvann: overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann.
- Overvannstiltak: etablering av overvannsanlegg og andre fysiske tiltak for å forebygge skade som følge av overvann..

§ 3. Virkeområde

Forskriften gjelder for følgende overvannstiltak:

- a) gjenåpning av vassdrag
- b) tilførsel av overvann til vassdrag

Forskriften gjelder i tettsteder.

Forskriften gjelder for overvannstiltak som er vassdragstiltak i henhold til definisjonen i vannressursloven § 3 a) og som er konsesjonspliktige tiltak etter vannressursloven § 8. Vassdragsmyndigheten avgjør om tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven.

Vassdragsmyndigheten kan i særskilte tilfeller bestemme at et overvannstiltak må ha konsesjon etter vannressursloven § 8 selv om det er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

§ 4. Overvannstiltak som ikke skal konsesjonsbehandles etter vannressursloven

Overvannstiltak som nevnt i denne forskriften er unntatt fra konsesjonsbehandling etter vannressursloven dersom de er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven og dersom de oppfyller følgende vilkår:

1. Skader og ulemper for vassdraget er vurdert i planprosessen,
2. reguleringsplanen har stilt krav for å avbøte negative virkninger for vassdraget, og
3. reguleringsplanen inneholder bestemmelser om vedlikehold av overvannstiltaket, og bestemmer hvem som skal ha ansvaret for vedlikehold av overvannstiltaket.

Merknader til ny forskrift:

Generelle merknader:

Forskriften skal fremme samordning av regelverk, slik at unødvendig dobbeltbehandling unngås

Forskriften er en saksbehandlingsforskrift som skal avklare saksbehandlingen av overvannstiltak som er vassdragstiltak slik dette er definert i vannressursloven. Det gjøres unntak fra vassdragsmyndighetens konsesjonsbehandling ved at forskriften slår fast at det ikke trengs konsesjonsbehandling etter vannressursloven for overvannstiltak som behandles i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Det forutsettes at hensynene i vannressursloven blir tilstrekkelig ivaretatt i planprosessen og i den endelige reguleringsplanen. Reguleringsplanen får ikke virkning som en konsesjon, men erstatter konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven. Det er redegjort nærmere for forslaget i utredningens kapittel 16.3.

Til § 1:

Forskriften skal klargjøre i hvilke tilfeller en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kan erstatte behandling etter vannressursloven. Dette for å unngå at NVE må ta stilling til en lang rekke enkeltsaker om samordning, og for å fremme en arealplanlegging som ser overvann og vassdrag i sammenheng.

Til § 2:

Definisjonen av overvann er i samsvar med utvalgets forslag til definisjon i forurensningsloven § 21.

Med overvannsanlegg menes anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann jf. forurensningsloven § 21. Om dette, se også utredningens kapittel 15.2.1 og 15.3.1.

Til § 3:

Forskriften gjelder i tettsteder. Som tettsteder regnes hussamlinger der det bor minst 200 personer og hvor avstanden mellom husene ikke overskrider 50 meter. Kart fra SSB kan brukes for å avklare tettstedets avgrensning.

Tiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget, er konsesjonspliktige etter vannressursloven. Det er vassdragsmyndigheten som avgjør om tiltak er konsesjonspliktige.

Utvalgets vurdering er at de mest aktuelle tilfellene av overvannstiltak som også er vassdragstiltak, gi åpning av vassdrag, og tilførsel av overvann til vassdraget fra åpne flomveier og overvannsledninger, inkludert eventuelle kompensende tiltak som erosjonssikring eller flomsikring.

23.10 Ikrafttredelse

Utvalgets forslag til lov- og forskriftsendringer trer i kraft samtidig og fra det tidspunktet kongen bestemmer.

Litteraturliste

- ABI (2015). *Assocoation of British Insurer*. Hentet fra <https://www.abi.org.uk/Insurance-and-savings/Topics-and-issues/Flooding/Government-and-insurance-industry-flood-agreement/Flood-Re-explained>
- Andersen & Høgvold (2015). Klimatilpasning – fra forskning til praksis. *Kart og plan* 75: 79–89.
- Aquateam COWI (2015). Storhaug, R. & Åstebøl, S. O. *Avrenning av miljøgifter fra tette flater – Litteraturstudium*. Rapportnummer: 15-001. Hentet fra <http://www.indre-oslofjord.no/uploads/RapportO-14073Avrenningavmiljøgifterfratetteflater.pdf>
- Aven (2007). Aven, T. *Risikostyring*. Universitetsforlaget. ISBN 9788215024110.
- Aven mfl. (2008). Aven, T., Røed, W. & Wiencke, H.S. *Risikoanalyse*. Universitetsforlaget. ISBN 9788215011851.
- BDO (2015). *Vurdering av finansieringsmodeller for overvann*. Oppdragsrapport M-317. Miljødirektoratet.
- Bergen kommune (2005). *Retningslinjer for overvannshåndtering i Bergen kommune*. Hentet fra http://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00010/retningslinjer_for_o_10779a.pdf
- Bergen kommune (2013). *Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel*. Revidert etter vedtak i miljøverndepartementet 24.04.2013. Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00184/Bestemmelser_og_ret_184189a.pdf
- Bratlie (2015). Bratlie, R. Beregning av flomveier med eksempler på bruk i kommunal forvaltning. *Kart og plan*, 1-2015, 75: 24–34.
- Brekken mfl. (2001). *Vannressursloven, kommentarutgave: Lov om vassdrag og grunnvann*. Kommuneforlaget. ISBN 82-446-0674-6.
- Brevik mfl. (2014). Brevik, R., Aall, C. & Røed, J.K. *Pilotprosjekt om testing av skadedata fra forsikringsbransjen for vurdering av klimasårbarhet og forebygging av klimarelatert naturskade i utvalgte kommuner*. Vestlandsforskningsrapport nr. 7/2014. Hentet fra <http://www.vestforsk.no/filearchive/vf-rapport-7-2014-testing-av-skadedata.pdf>
- Bråthen (2014). Bråthen, C. Foredrag for overvannsutvalget 2014, 11 19. *Oslo kommunes overvannsstrategi*.
- City of Seattle Legislative Information Service. (2013, 7 22). *Green Stormwater Infrastructure Resolution*. Hentet fra Seattle City Council Resolution Index: <http://clerk.seattle.gov/~scripts/nph-brs.exe?s1=&s3=31459&s2=&s4=&Sect4=AND&l=20&Sect5=RESNY&Sect6=HITOFF&d=R&ESF&p=1&u=%2F~public%2Fresny.htm&r=1&f=G>
- COWI (2012). Astebol, S. O., Kjølholt, J., Hvitved-Jacobsen, T., Berg, G. & Saunes, H. *Beregning av forurensning fra overvann*. Oppdragsrapport Klima- og forurensningsdirektoratet.
- COWI (2013). Åstebøl, S. O., Robba, S., Stenvik, G., Kristoffersen, H. V. & Broch Olsen, S. *På lag med regnet. Veileder for lokal overvannshåndtering*. Rogaland fylkeskommune/Jæren vannområde.
- COWI (2014a). Paus, K. H., Førland, E. J., Fleig, A., Lindholm, O. & Åstebøl, S. O. *Metoder for beregning av klimafaktorer for fremtidig nedbørintensitet*. Oppdragsrapport M-292/2015. Miljødirektoratet.
- COWI (2014b). Tellefsen, C. & Gjesdal, A. *Kildekartlegging Nordnes fase 1 – sandfang*, fagnotat. Bergen Kommune
- COWI (2015a). Grønlund Magnussen, R. A. *Gjennomgang av avrenningsfaktorer*. Oppdragsrapport M-293/2015. Miljødirektoratet.
- COWI (2015b). Paus, K. H., Brekke, A., Berge, Ø. & Åstebøl, S. O. *Overvannsarbeid i utlandet. Virkemidler for å redusere nedbørbetinget oversvømmelse i urbane områder*. Oppdragsrapport M-316/2015, Miljødirektoratet.
- COWI (2015c). *Forurensning i fasader og overvann på Nordnes*.
- COWI (2015d) Storhaug, R. & Magnussen, R. A. G. *Tømming av sandfangkummer – system for oppfølging og kostnader*. Oppdragsrapport M-427/2015, Miljødirektoratet.
- DiBK (2011). *Veiledning i tekniske krav for byggverk*. Direktoratet for byggekvallitet. Hentet fra <http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjel>

- dende-byggeregler/Veiledning-om-tekniske-krav-til-byggverk/?dxp=/dyp/content/tekniskekrav/
- DiBK (2015). *Gjeldende byggeregler/Veiledning om tekniske krav til byggverk*. Direktoratet for byggekvalitet. Hentet fra <http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjeldende-byggeregler/Veiledning-om-tekniske-krav-til-byggverk/?dxp=/dyp/content/tekniskekrav/7/2/>
- DSB (2011). *Samfunnsikkerhet i arealplanleggingen – Kartlegging av risiko og sårbarhet*. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. ISBN 978-82-7768-208-2.
- DSB (2013). *Sårbarhet i vannforsyningen*. Rapport nr. 21.730081/R1, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. Hentet fra <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Publikasjoner/2004/Rapport/Sarbarhet-i-vannforsyningen/>
- DSB (2014). *Nasjonalt risikobilde*. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. ISBN 978-82-7768-352-2.
- DSB (2014). *Veileder i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. ISBN 978-82-7768-344-7. Hentet fra <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/ROS-analyser/Helhetlig-ROS/>
- DSB (2015). *Kommuneundersøkelsen 2015*. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. ISBN 978-82-7768-361-4. Hentet fra <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Publikasjoner/2015/Rapport/Kommuneundersokelsen-2015/>
- EPA (1999). *Storm Water. O & M Fact sheet «Catch Basing Cleaning»*. United States Environmental Protection Agency. EPA 832-F-99-11.
- Falkanger & Haagesen (2002). Falkanger, T. & Haagesen, K. *Vassdrags- og energirett, kapittel 3.3 Vannets løp i vassdrag og i grunnen*. 2. utg. Universitetsforlaget. ISBN 82-15-00280-3.
- Falkanger (2011). Falkanger, T. *Fast eiendoms rettsforhold* (4 ed.). Oslo: Universitetsforlaget AS. ISBN 9788215018614.
- Finans Norge (2015). *NASK – naturskadestatistikk*. Hentet fra <http://nask.fno.no/>
- Finans Norge (2015). *VASK – Vannskadestatistikk*. Hentet fra <https://vask.fno.no/>
- Finsland (2014). Finsland, W. *Kartlegging av flomveier i Oslo. Dreneringslinjer fra digital terrengmodell*. Foredrag for overvannsutvalget, Oslo 19.11.2014.
- Fletcher mfl. (2015). Fletcher, T.D., Shuster, W., Hunt, W.F., Ashley, R., Butler, D., Arthur, S., Trowsdale, S., Barraud, S., Semadeni-Davies, A., Bertrand-Krajewski, J., Mikkelsen, P.S., Rivard, G., Uhl, M., Dagenais, D. & Viklander, M. SUDS, LID, BMPs, WSUD and more – The evolution. *Urban Water Journal* 12 (7): 525-542. Hentet fra <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1573062X.2014.916314>
- FN (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*. United Nations. Hentet fra http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- Førland mfl. (2015). *Dimensjonerende korrtidsnedbør*. Under utarbeidelse.
- Gjuvsland (2014). Gjuvsland, K. Verdas beste sovepute. *Bergens Tidene*. Hentet fra <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Verdas-beste-sovepute-3245864.html>
- Groven (2015). Groven, K. Handtering av overvann i norske kommuner. Ei undersøkning om innføring av lokal overvasshandtering. *Kart og plan* 1-2015, 75: 8-21. ISSN 0047-3278.
- Hanssen-Bauer mfl. (2015). Hanssen-Bauer, I., Førland, E. J., Haddeland, I., Hisdal, H., Mayer, S., Nesje, A., Nilsen, J.E.Ø., Sandven, S., Sandø, A.B., Sorteberg, A. & Ådlandsvik, B. *Klima i Norge 2100, kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*. NCCS report no. 2/2015. ISSN 2387-3027.
- HO-2/2011 Veiledning om tekniske krav til byggverk (TEK10). Oslo: Direktoratet for byggkvalitet. Tilgjengelig på <http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjeldende-byggeregler/Veiledning-om-tekniske-krav-til-byggverk/>
- Hovik mfl. (2014). Hovik, S., Naustdalslid, J., Reitan, M. & Muthanna, T. *Adaption to Climate Change: Professional networks and Reinforcing Institutional environments*. Environment and Planning C: Government and Policy. doi:10.1068/c1230h.
- Innst. 380 S (2014–2015). *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Folkehelsemeldingen*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-380.pdf>
- IPCC (2013). *Climate change 2013. The Physical Science Basis. Contribution of Working group I to the Fifth Assessment Report og the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781107415324.
- Jacobsen (2010). Jacobsen, G. Vann og avløpsrett. *Norsk Vann*. ISBN 978-82-414-0317-0
- Johannessen (2014). Johannessen, B.G. *Overvannshåndtering i Trondheim – bruk av planverket*. Oslo, 19.11.2014: Foredrag for overvannsutvalget.

- Johansen (2001). Johansen, T. A. *Under byens gater. Oslos vann- og avløpshistorie*. Oslo kommune, vann- og avløpsetaten.
- Junker (2015a). Junker, E. Legal requirements for risk and vulnerability assessments in Norwegian land-use planning. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability* 20 (4): 474-488. doi:10.1080/13549839.2013.852164.
- Junker (2015b). Junker, E. Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak. *Kart og plan* 1-2015, 75: 51-63. ISSN 0047-3278.
- Junker & Taubøll (2015). Junker, E., & Taubøll, S. Kravene til kommunens aktsomhet ved mulig naturfare – en kommentar til Nissegårddommen (Rt-2015-257). *Kart og plan* 2-2015, 75: 191-198. ISSN 0047-3278.
- KS (2015). *Vedlikeholdsetterslepet langs kommunale veier – hva vil det koste å fjerne forfallet?* Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/samferdsel-plan-og-miljo/samferdsel-og-vei/vedlikeholdsetterslepet-langs-kommunale-veier-ks-fou-prosjekt-nr-154018.pdf?id=17773>
- København kommune. (2012). *Skybruddsplan*.
- Lindholm (2015). Lindholm, O. Forurensningstilførsler fra veg og betydningen av å tømme sandfang. *Vann* 1-2015.
- Lindholm mfl. (2007). Lindholm, O., Nie, L. & Bjerholt, J. *Klimaeffektene betydning for oppstuvninger og forurensningsutslipp fra avløpssystemer i byer*. Universitetet for miljø og biovitenskap, IMT-rapport nr. 16/2007
- Lødrup (2009). Lødrup, P. *Lærebok i erstatningrett*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. ISBN: 9788205393486
- Lødrup & Asland (2011). Lødrup, P., & Asland, J. *Oversikt over erstatningsretten*. Cappelen Damm AS. ISBN 9788250813441
- Meld. St. 33 (2012-2013). *Klimatilpasning i Norge*. Miljøverndepartementet.
- Mepex (2015). *Sources of microplastic-pollution to the marine environment*. Miljødirektoratet.
- Miljødirektoratet (2012). Prioriterte miljøgifter: Nasjonale utslipp – Status 2010.
- Miljødirektoratet (2014). *Brev fra Miljødirektoratet til fylkesmannen datert 6. mai 2014, angående fylkesmannens myndighet for håndtering av overvann etter forurensningsloven*.
- Miljøverndepartementet (2011). *Veileder kommunal planstrategi*. T-1494, ISBN 978-82-457-0451-8. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>
- Miljøverndepartementet (2012). *Veileder – kommuneplanens arealdel – utarbeidning og innhold*. T-1491, ISBN 978-82-457-0448-8. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id676377/>
- Mosevoll (2014). Mosevoll, G. *Dagens lovverk og rammer for overvannshåndtering – hva fungerer og hva mangler?* Oslo, 19.11.2014: Foredrag for overvannsutvalget.
- NS 5814 (2008). Standard Norge. *Krav til risikovurderinger*. Oslo Norge.
- NS-EN 752 (2008). Standard Norge. *Utvendige stikklednings- og hovedledningssystemer*. Oslo, Norge.
- Nedre Eiker Kommune (2013). *Rapport om Nedre Eiker kommunes håndtering av flommen Frida 6.-7. august 2012*. Hentet fra www.nedre-eiker.kommune.no/getfile.php/2563950.903.fdbssxutce/Evalue-ring+Frida+2012.pdf
- Nedre Eiker kommune (2014). *Kommuneplanens arealdel 2015 – 2026, høringsforslag*. Vedtatt av kommuneplanutvalget 12. november 2014. Hentet fra <http://www.nedre-eiker.kommune.no/getfile.php/3090808.903.drfs-veywwt/H%C3%B8ringsutkast+arealdelen%2C+1.+h%C3%B8ring.pdf>
- NGI (2011). *Utredning om flom og skredforvaltning og akseptabel risiko. Rapport for delutredning 1 og 2*. Olje og energidepartementet.
- Nilsen mfl. (2011). Nilsen, V., Lier, J.A., Bjerholt, J.T. & Lindholm, O. *Analysing Urban Floods and Combined Sewer Overflows in a Changing Climate*. *Journal of Water and Climate Change*, 2(4): 260-271.
- NINA (2015). Aarrestad, P. A., Bjerke, J. W., Follestad, A., Jepsen, J. U., Nybø, S., Rusch, G. M. & Schartau, A. K. *Naturtyper i klimatilpasningsarbeid. Effekter av klimaendringer og klimatilpasningsarbeid på naturmangfold og økosystemtjenester*. Norsk Institutt for Naturforskning. NINA Rapport 1157.
- NIVA (2013). Berge, J., Rannekleiv, S., Selvik, J. & Steen, A. *Indre Oslofjord – Sammenstilling av data om miljøgifttilførsler og forekomst av miljøgifter i sediment*. NIVA-rapport;6565, Norsk institutt for vannforskning.
- Norrström (2005). Norrström, C. Metal Mobility by De-icing salt From an Infiltration Trench for Highway Runoff. *Applied Geochemistry* 20(10): 1907-1919. DOI: 10.1016/j.apgeochem.2005.06.002

- Norsk Naturskadepool (2015). *naturskade.no*. Hentet fra <http://www.naturskade.no/no/Hoved/Naturskader/Skadearsaker/Flom1/>
- Norsk Vann & Finans Norge (2014). *Felles rapport om håndtering av regresskrav mellom forsikringselskap og kommuner*.
- Norsk Vann (2004). Hofshagen, T. *Trenger Norge en VA-lov?* Rapport nr. 141/2004.
- Norsk Vann (2008). Lindholm, O., Endresen, S., Thorolfsson, S., Sægrov, S., Jakobsen, G. & Aaby, L. *Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering*. Rapport nr. 162/2008.
- Norsk Vann (2012). Lindholm, O., Endresen, S., Tønder Smith, B. & Thorolfsson, S. *Veiledning i dimensjonering og utforming av VA-transport-system*. Rapport nr: 193 – 2012.
- Norsk Vann (2013). Ødegård, J., Persson, M. & Baade-Mathiesen, T. (Norconsult). *Investeringsbehov i Vann-og avløpssektoren*. Rapport nr: B17/2013.
- Norsk Vann (2014). Ræstad, C. *Håndtering av overvann fra urbane veier*. Rapport nr. 200/2014.
- Norsk Vann (2015). Jakobsen, G. *Forslag til sektorlov for vanntjenester*. Rapport nr. 214/2015.
- NOU 1974: 12. *Kommunale vann- og kloakkavgifter*. Miljøverndepartementet.
- NOU 1982: 19. *Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade*.
- NOU 1987: 33. *Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen*. Justisdepartementet.
- NOU 1994: 12. *Lov om vassdrag og grunnvann*. Nærings- og energidepartementet.
- NOU 2003: 14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet.
- NOU 2005: 12. *Mer effektiv bygningslovgivning*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2010: 10. *Tilpasning til eit klima i endring*. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpasning til konsekvensar av klimaendringane: Miljøverndepartementet.
- NVE (2012). Beldring, S., Sakshaug, H. & Eken, M. *Flom og stor vannføring forårsaket av ekstremværet Frida august 2012*. Rapport nr. 31 – 2012, Norges vassdrags- og energidirektorat. ISBN 978-82-410-0819-1.
- NVE (2014). *Interne retningslinjer. NVEs bistand til sikringstiltak mot flom, erosjon og skred, og miljøtiltak i vassdrag*. NVE 26.09.2014.
- Nygaard (2000). Nygaard, N. *Skade og ansvar*. Bergen: Universitetsforlaget. ISBN 9788200129479.
- Oslo kommune (2013). *Strategi for overvannshåndtering i Oslo 2013-2030*.
- Ot.prp. nr. 24 (1960–61). *Om lov om retts høve mellom grannar*.
- Ot.prp. nr. 58 (1972–73). *Lov om kommunale vann – og kloakkavgifter m. m.* Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr. 23 (1973–74). *Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter m.m.*
- Ot.prp. nr. 11 (1979–80). *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*.
- Ot.prp. nr. 33 (1988–89). *Om lov om endringer i lov 13 mars 1981 nr 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) m.v (Erstatningsansvar ved forurensningsskade)*.
- Ot.prp. nr. 12 (1993–94). *Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*.
- Ot.prp. nr. 39 (1993–94). *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven*.
- Ot.prp. nr. 39 (1998–99). *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven – plandelen)*. Miljøverndepartementet.
- Ot.prp. nr. 36 (2007–2008). *Om lov om endringer i lov 12. juni 1981 nr. 52 om verdipapirfond mv. (regler om spesialfond)*.
- Ot.prp. nr. 45 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. (byggesaksdelen).
- Paus & Braskerud (2013). Paus, K. & Braskerud, B.C. *Forslag til dimensjonering og utforming av regnbødd for norske forhold*. VANN 1-2013.
- Pedersen mfl. (2010). Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H. & Os, A. *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2 utg. Universitetsforlaget.
- Pedersen mfl. (2011). Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H. & Os, A. *Plan- og bygningsrett. Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. 2. utg. Universitetsforlaget.
- Prop. 136 L (2010–2011). *Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (2010 – 2011)*. Miljøverndepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014). Miljøverndepartementet.
- Prop. 80 L (2013–2014). (n.d.). *Lov om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven)*.
- Prop. 121 L (2013–2014). *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Telemarksforskning (2011). *Undersøkelse av selvkost i kommunenes byggesaksgebyrer*.
- Vista Analyse (2015a). Magnussen, K., Reinvang, R. & Løset, F. *Økosystemtjenester fra grønnsstruktur i norske byer og tettsteder*. Vista Analyse Rapport 2015/10.
- Vista Analyse (2015b). Magnussen, K., Wingstedt, A., Rasmussen, I. & Reinvang, R. *Kostnader og nytte ved overvannstiltak*. Oppdragsrapport M-305, Miljødirektoratet.
- Wang (2005). Wang, Ø. *Forurensningsloven med kommentarer*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS. ISBN 9788205459731.
- Westerlund (2007). Westerlund, C. *Road Runoff Quality in Cold Climates*. Doctoral thesis. Department of City, Mining and Environmental Engineering Lulea University of Technology. ISSN 1402-1544.
- Ødegård mfl. (2013). Ødegård, I.M., Clewing, C.S. & Thoren, K.H. Urban overflatehåndtering. Erfaringer fra Institutt for Landskapsplanlegging. *Kart og Plan*.
-

Vedlegg 1

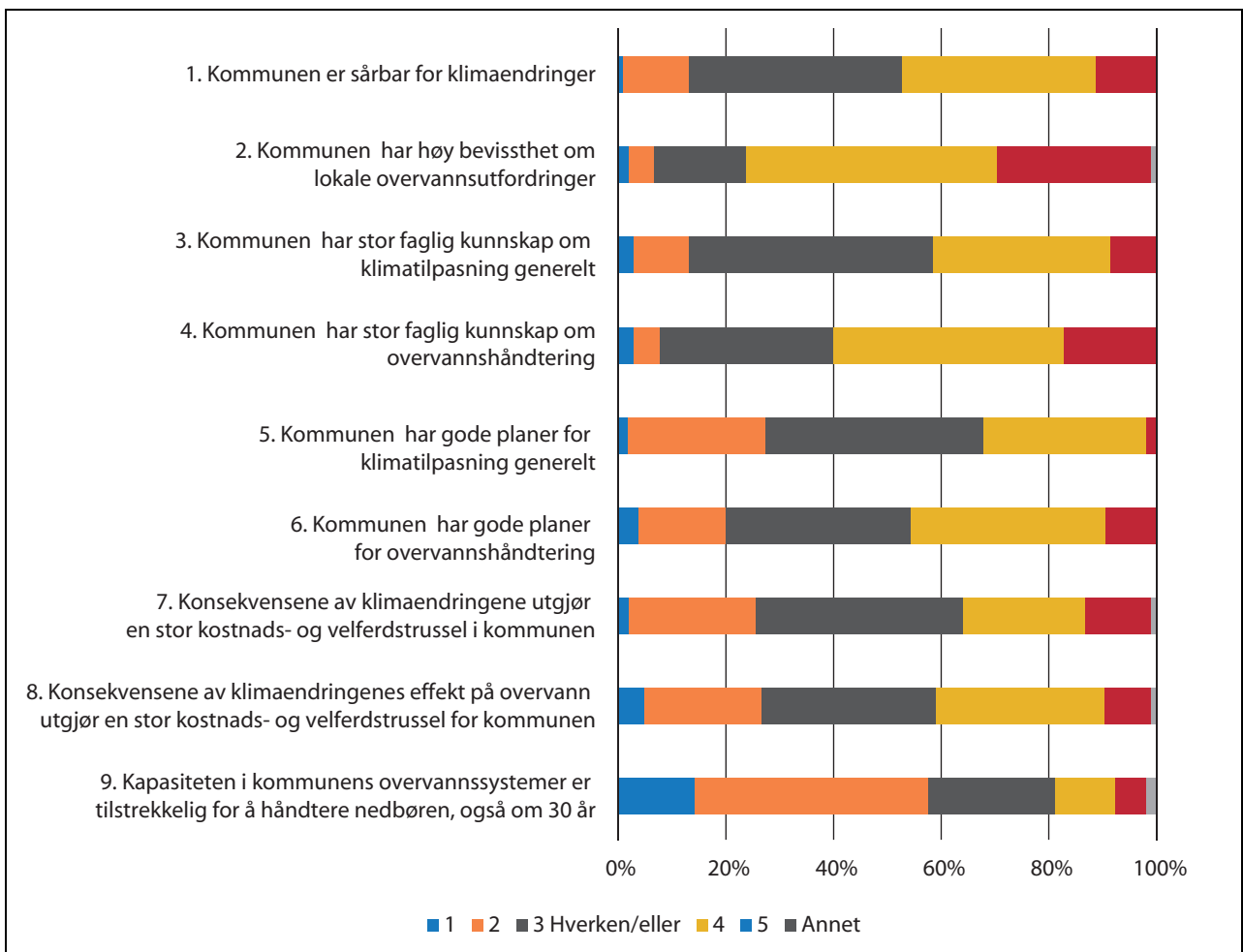
Resultater fra utvalgets kommuneundersøkelse

Formålet med spørreundersøkelsen var å gi en oversikt over hvor bevisst norske kommuner er på klimaendringer og overvannshåndtering i dag, og kartlegge hvordan kommunene jobber med overvannshåndtering og hvilke virkemidler som brukes aktivt. Undersøkelsen gikk ut til 222 kommuner, i desember 2014. Av de 222 responderte 108 kommuner og det gir en svarprosent på 49. Av kommunene som svarte på undersøkelsen, var 20 prosent fra små kommuner (færre enn 5000 innbyggere), 44 prosent fra mellomstore kommuner (5000 til 20000 innbyggere) og 34 prosent fra

store kommuner (over 20 000 innbyggere). 2 prosent av respondentene oppga ikke kommune størrelse.

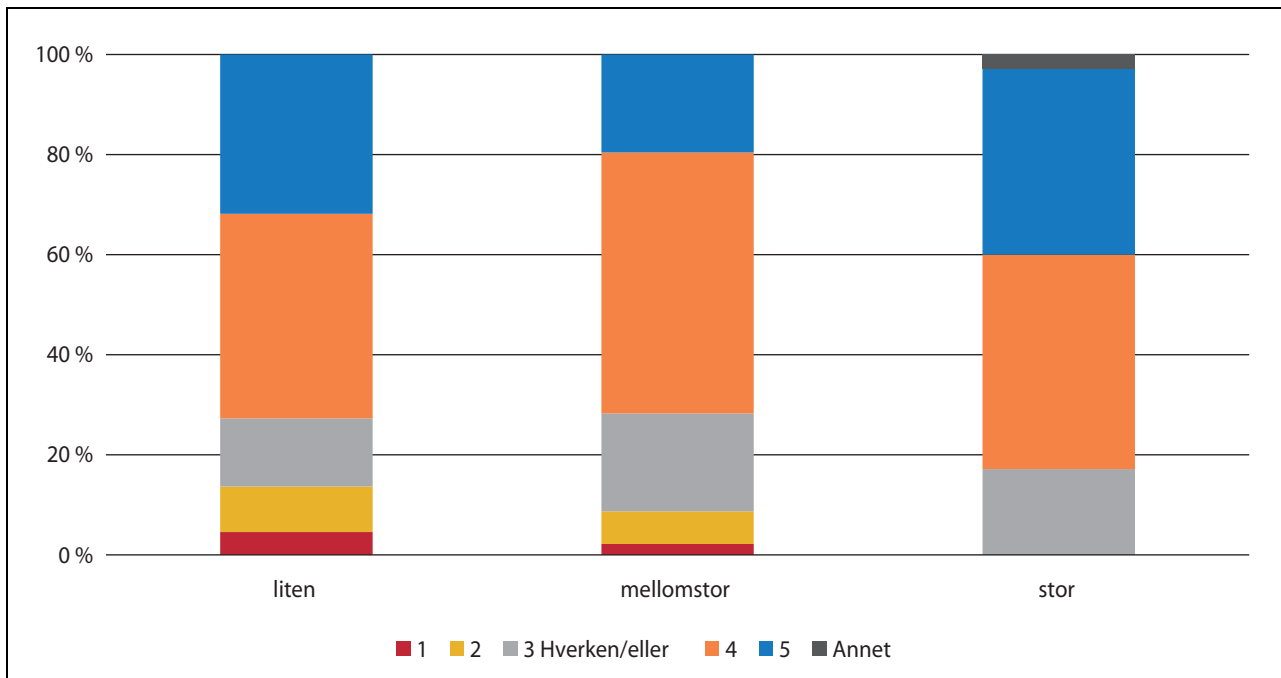
De aller fleste av respondentene arbeider innen vann og avløp (96 prosent). Særlig i de små og mellomstore kommunene viser undersøkelsen at respondentene arbeider innen flere fagfelt, som planlegging (15 prosent), byggesak (5 prosent), samferdsel (33 prosent) og grøntanlegg og bymiljø (22 prosent).

Nedenfor presenteres et utvalg av resultatene fra spørreundersøkelsen.



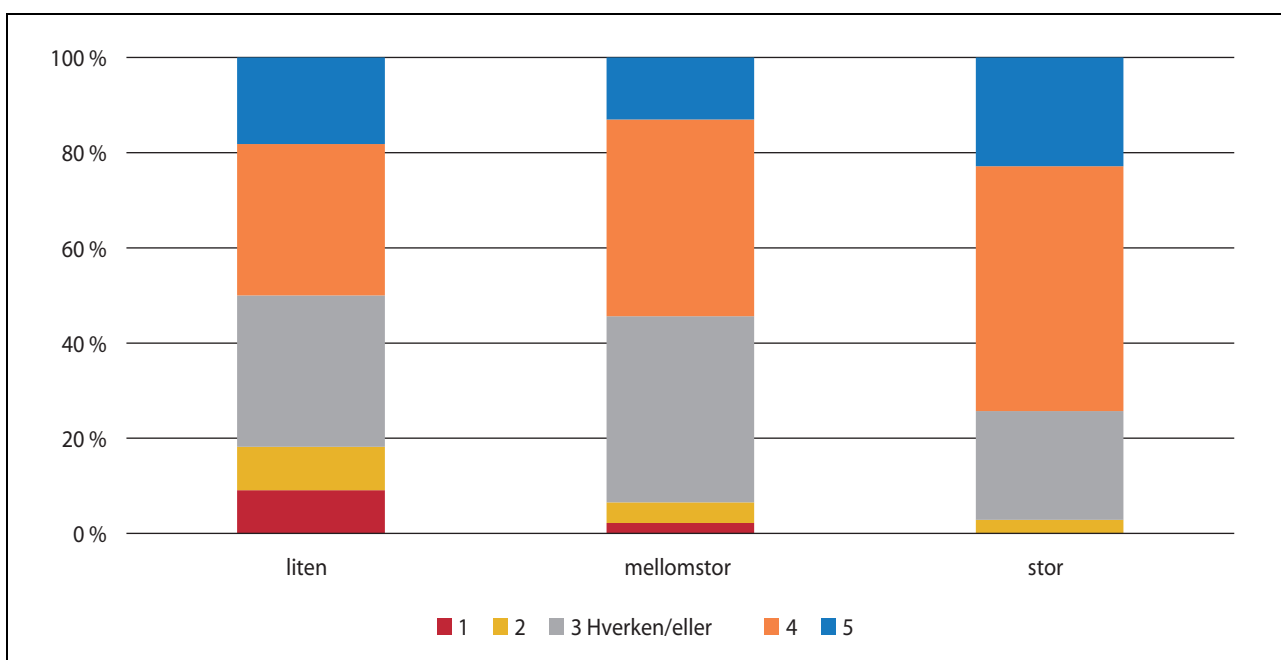
Figur 1.1 Kommunenes bevissthet på overvannsutfordringer

Kommunenes svar på spørsmål 1-9 gradert ut fra hvor enige de er i utsagnene, der 1 og 2 er ikke enig, 3 er hverken/eller, og 4 og 5 er enig. Antall respondenter: 106.



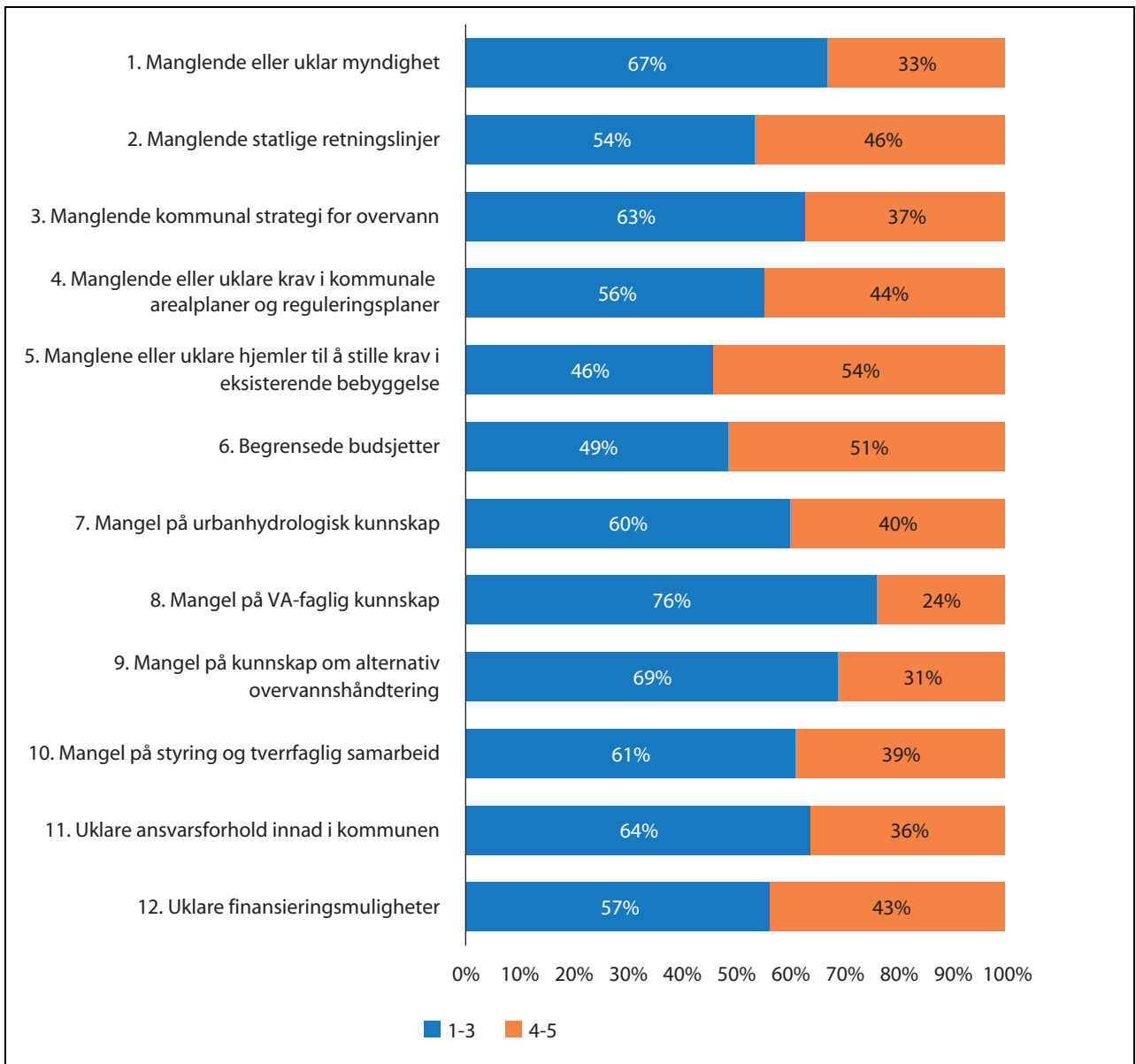
Figur 1.2 Kommunens bevissthet på og kunnskap om lokale overvannsutfordringer fordelt på kommunestørrelse

Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som svarer at bevisstheten rundt lokale overvannsutfordringer er stor. Antall respondenter: 105.



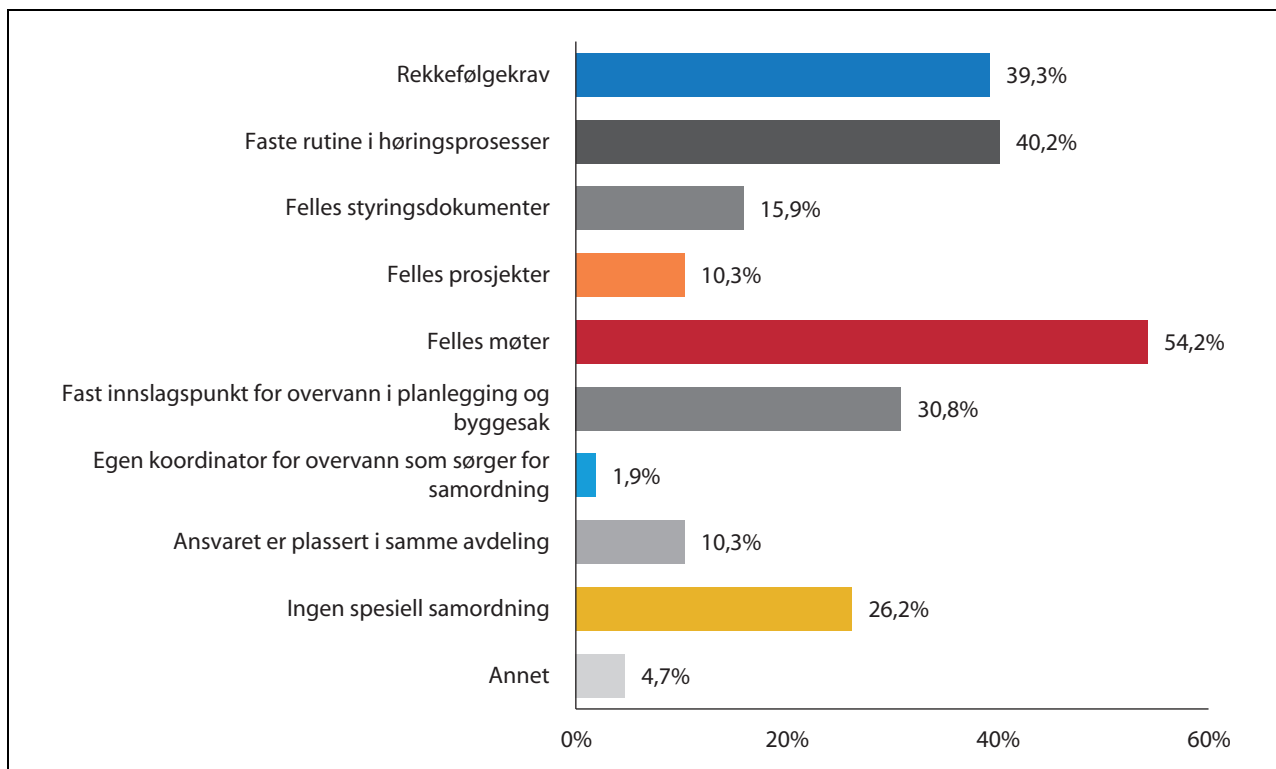
Figur 1.3 Kommunenes faglige kunnskap om overvann

Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som svarer at den faglige kunnskapen rundt overvannshåndtering er stor. Antall respondenter: 106.



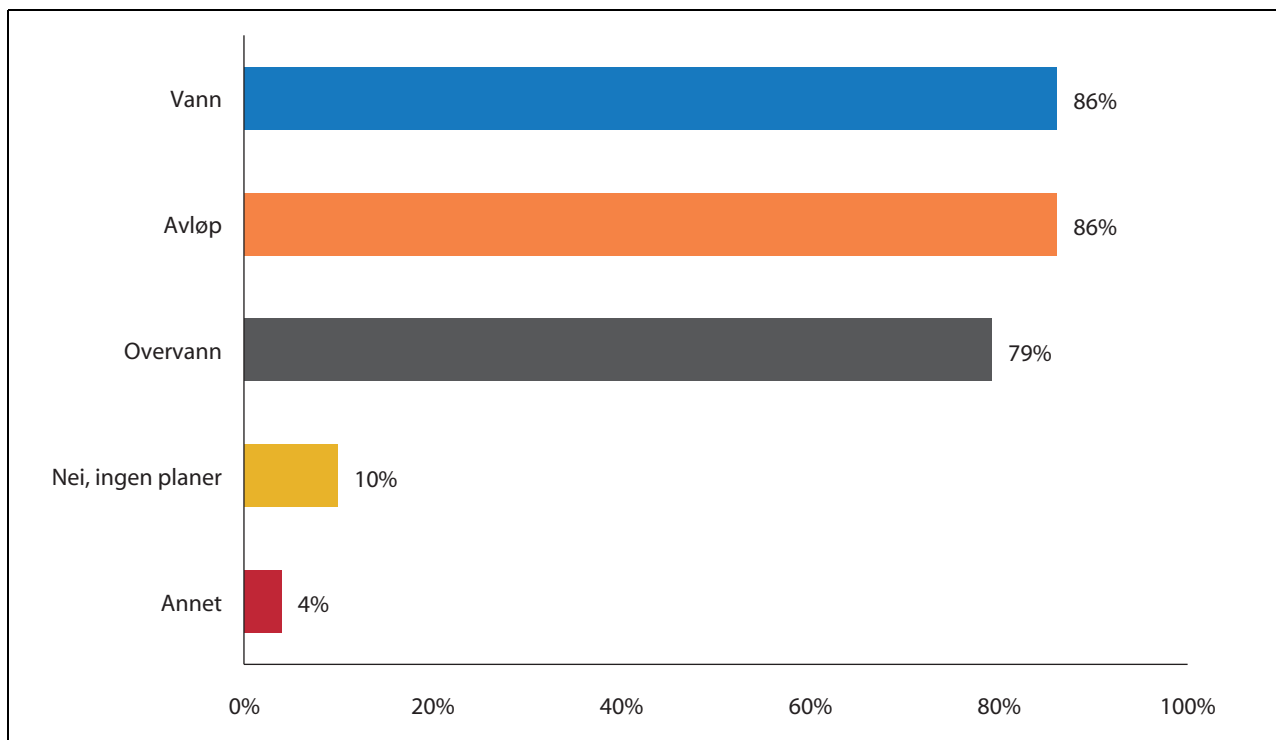
Figur 1.4 Barrierer som vanskeliggjør overvannshåndteringen i kommunene

Andel kommuner som har svart 4 eller 5, dvs. at de er enig på spørsmål om hvilke barrierer som vanskeliggjør overvannshåndteringen i kommunene. Antall respondenter: 107.



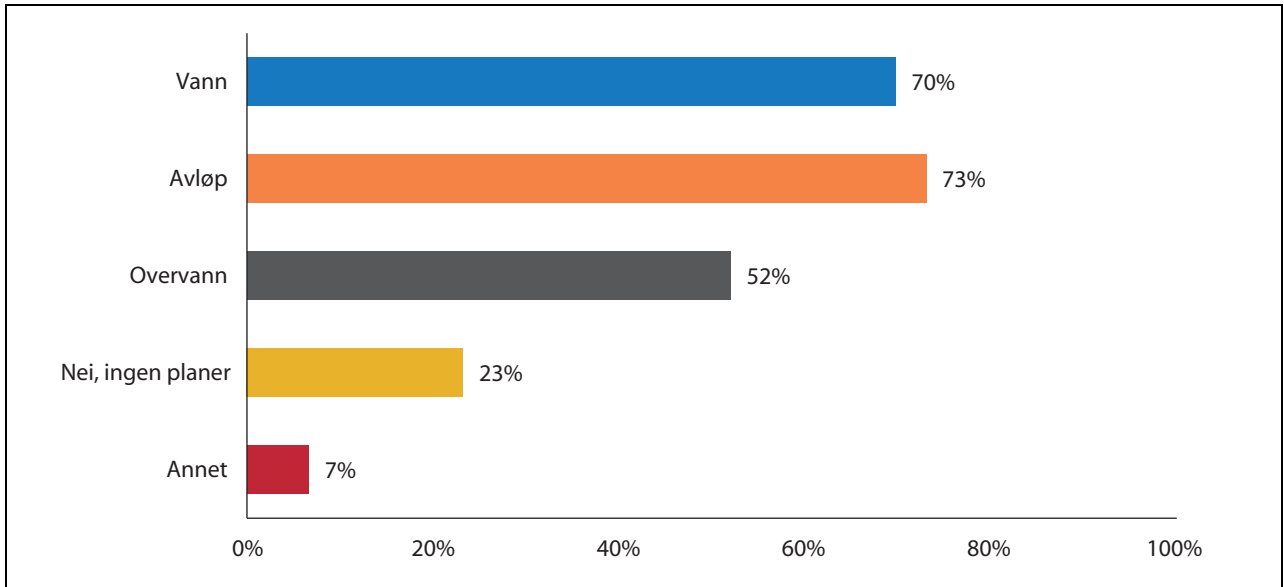
Figur 1.5 Kommunenes tilnærming til samarbeid om overvannshåndtering

Antall respondenter: 107.



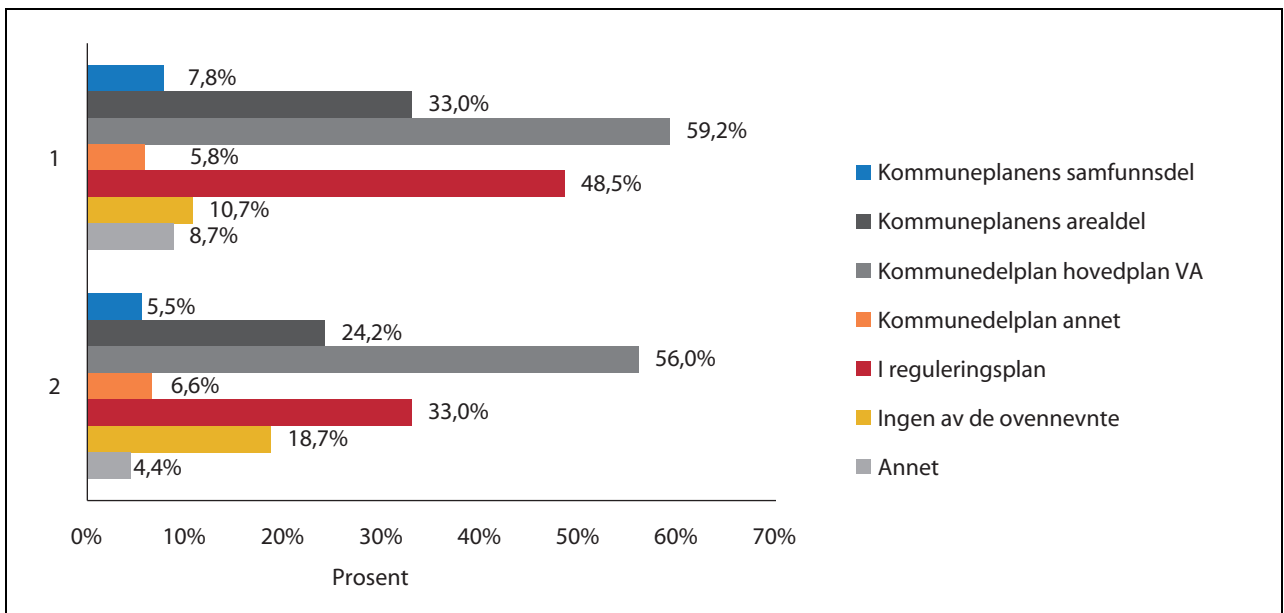
Figur 1.6 Andel av kommunene som har prinsipper for vann, avløp og overvann i planverket for utbyggingsområder

Antall respondenter: 101.



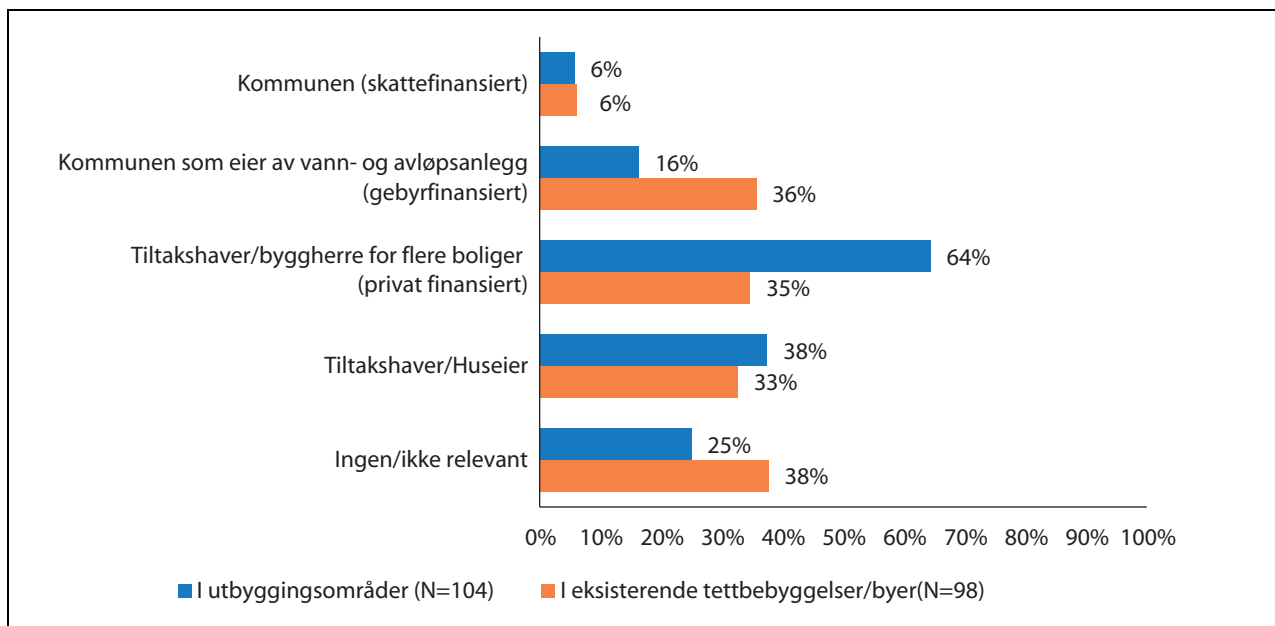
Figur 1.7 Andel av kommunene som har prinsipper i planverket for hvordan anlegg for vann, avløp og overvann skal innrettes i etablert bebyggelse

Antall respondenter: 90.



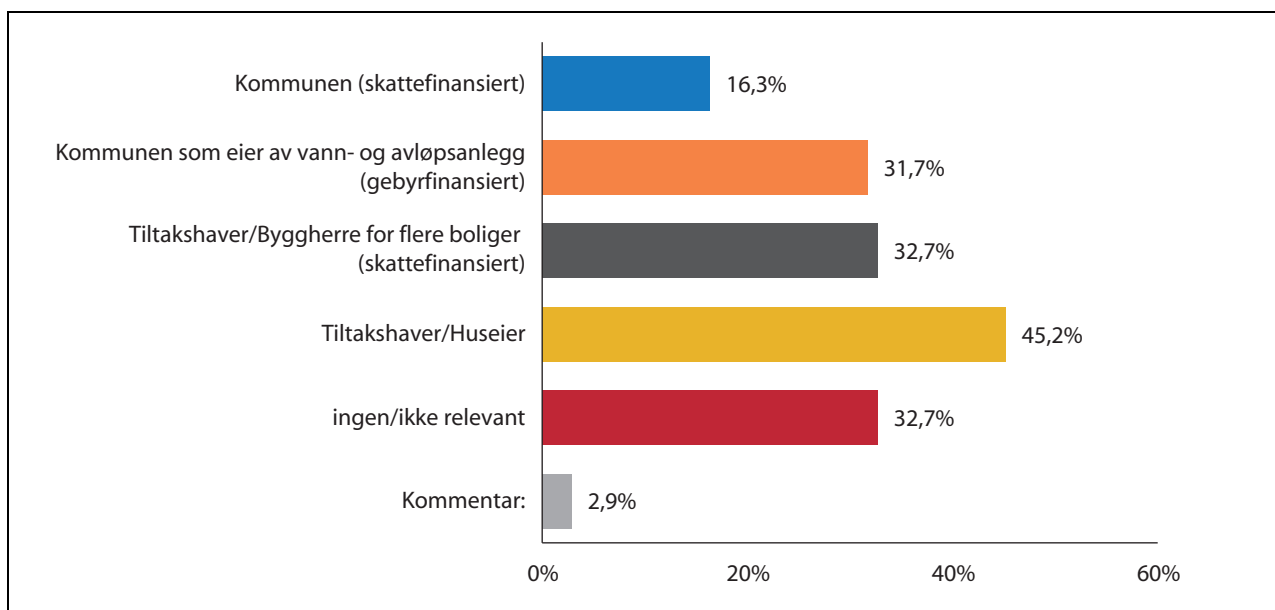
Figur 1.8 Plantyper med prinsipper for overvannshåndtering

Planer med prinsipper for overvannshåndtering (infiltrasjon, fordrøyning, trygge flomveier, sammenhengende grønnstruktur, separering av fellesledning, utforming av terreng osv. 1) for utbyggingsområder og 2) for eksisterende bebyggelser/byer. Antall respondenter: 107 respektive 103.



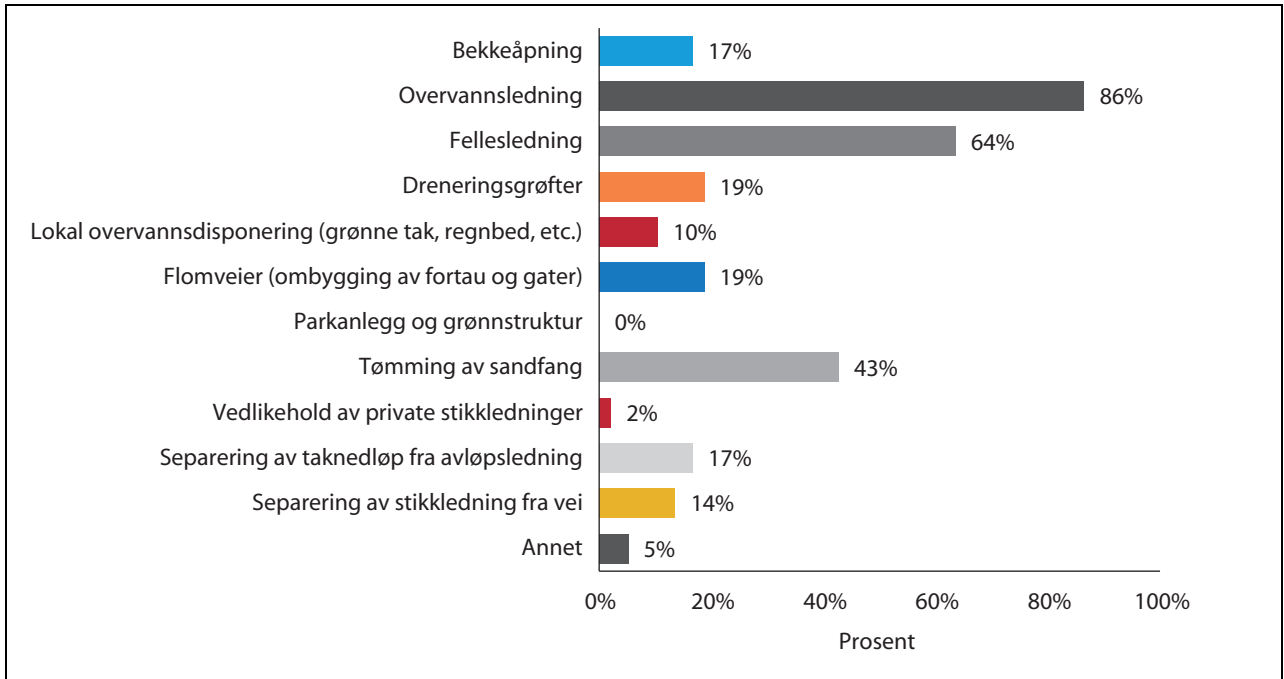
Figur 1.9 Oversikt over hvem som etablerer lokale overvannsanlegg utover ledningsnett

Lokale overvannsanlegg inkluderer infiltrasjonsanlegg og fordrøyningsanlegg som regnbed og grønne tak mv. Det er skilt på utbyggingsområder og eksisterende bebyggelse. Antall respondenter: 104 respektive 98.



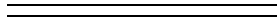
Figur 1.10 Oversikt over hvem som drifter og vedlikeholder lokale overvannsanlegg utover ledningsnett

Lokale overvannsanlegg inkluderer infiltrasjonsanlegg og fordrøyningsanlegg som regnbed og grønne tak mv. Antall respondenter: 104.



Figur 1.11 Andel av kommuner som bruker vann og avløpsgebyrer for å finansiere forskjellige overvannstiltak

Antall respondenter: 96.



Norges offentlige utredninger

2014 og 2015

Statsministeren:

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014
NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs
NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor
NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov
NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

Finansdepartementet:

NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV
NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2014: 12 Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten
NOU 2015: 11 Med åpne kort

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2014: 1 Ny arvelov
NOU 2014: 10 Skyldvne, sakkyndighet og samfunnsvern
NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2014: 6 Revisjon av eierseksjonsloven
NOU 2015: 7 Assimilering og motstand

Kulturdepartementet:

NOU 2014: 2 Lik og likskap

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2014: 5 MOOC til Norge
NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole
NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg
NOU 2015: 2 Å høre til
NOU 2015: 8 Fremtidens skole

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2014: 15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser
NOU 2014: 11 Konkurranseskilgenemda
NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS – 12/2015

