

Saksframlegg

Saksnr.: 2020/94464

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesrådet	11.06.2020	

Uttalelse til høring av forslag til endringer i lovverk knyttet til overvannshåndtering

Uttalelse til høring av forslag til endringer i forurensningsloven, vass- og avløpsanleggslova, plan- og bygningsloven, byggeteknisk forskrift (TEK17) og forskrift om byggesak (SAK10).

Oppfølging av NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder.

Fylkesrådets forslag til vedtak

Økte nedbørsmengder og mer intens nedbør i kombinasjon med økt urbanisering og større andel tette flater i byer og tettsteder, har ført til problemer med mye overvann i mange områder. Det er et stort behov for å tilpasse forvaltningen av overvannet til et endret klima.

Det er positivt at myndighetene har fulgt opp overvannsutvalgets forslag til løsninger, med forslag til endringer i relevante lover og forskrifter. De lovendringene som er foreslått vil samlet bidra til at kommunene får tydeligere rammebetingelser for overvannshåndteringen i kommunen. Samtidig er de fleksible ved at kommunen selv kan vurdere om det er behov for å bruke bestemmelsene.

Endringene som er foreslått i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg utfyller hverandre, og gir et helhetlig styringsverktøy for kommunen. Kommunene får også bedre mulighet for å tilpasse løsningene til det stedlige behovet.

Forslag til endringer er også positivt i fht. presiseringer og tydeliggjøringer som fjerner tvil om rekkevidden av dagens bestemmelser, samt forenklinger i saksgang.

Det kan føre til økonomiske konsekvenser for veieier hvis det blir stilt krav om å frakoble overvann fra kommunale anlegg. Hvis dette ikke skal bli et økonomisk problem for veieier må hjemmelen om å frakoble ikke benyttes for veianlegg.

På bakgrunn av vurderingene ovenfor støtter Viken fylkeskommune:

- Miljødirektoratets forslag til endringer i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til endringer i plan- og bygningsloven
- Direktoratet for byggkvalitets forslag til endringer i byggt teknisk forskrift (TEK17) og forskrift om byggesak (SAK10)

30.04.2020

Anne Beathe Tvinnereim

fylkesråd for klima og miljø

Bakgrunn for saken

Klimaendringene gjør at det må legges større vekt på forebyggende og avbøtende tiltak fremover. Kombinasjonen av befolkningsvekst, fortetting, økt totalnedbør og mer intens nedbør, sett i sammenheng med utilstrekkelig opplegg for overvannshåndtering på mange bebygde eiendommer, gjør at det må stilles nye krav for bedre forvaltning av overvann. Håndteringen av overvann må tilpasses et endret klima.

I 2014 nedsatte regjeringen et utvalg for å gjennomgå lovgivning og rammebetingelser for kommunenes håndtering av overvann i byer og tettsteder. Formålet til overvannsutvalget var å foreslå hvordan kommunene og andre aktører kan få tilfredsstillende og tydelige rammebetingelser for å kunne håndtere overvann i tettbebyggelser, både i dagens klima og etter forventede klimaendringer.

Utredning NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder, ble lagt frem i desember 2015. Overvannsutvalget foreslo en pakke med endringer, blant annet i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova.

Fakta

Med utgangspunkt i utvalgets forslag har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet og foreslått endringer i plan- og bygningsloven. Direktoratet for byggkvalitet har vurdert endringer i byggt teknisk forskrift og Miljødirektoratet har vurdert utvalgets forslag til endringer i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova.

De tre etatene har skrevet hvert sitt høringsnotat om forslag til endringer, og sendt hvert sitt forslag på høring med høringsfrist 2. juni. Det gjøres en samlet vurdering av endringene og anbefales en samlet uttalelse til disse.

Problemstillinger og alternative løsninger

Forslagene til endringer i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova

Definisjon av avløpsanlegg og overvann

Miljødirektoratet anbefaler å følge opp utvalgets forslag om å definere overvann i forurensningsloven § 21. Miljødirektoratet foreslår i tillegg en endring av ordlyden: Avløpsanlegg må være etablert for transport og behandling av avløpsvann (herunder overvann), for å være omfattet av definisjonen av avløpsanlegg. Denne presiseringen tydeliggjør at naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier ikke er å anse som avløpsanlegg.

Pålegg om frakobling og håndtering av overvann på egen eiendom

Miljødirektoratet anbefaler å følge opp utvalgets forslag om en særskilt hjemmel i forurensningsloven § 22a. Kommunen skal kunne kreve hel eller delvis frakobling av overvann fra kommunens avløpsanlegg, dersom dette er nødvendig for å avlaste kommunale anlegg. I tillegg foreslås det at kommunen kan pålegge tiltak for å håndtere overvannet som skal frakobles.

Forholdet mellom abonnent og kommunen som anleggseier

Miljødirektoratet anbefaler *ikke* at kommunene skal kunne fastsette lokale forskrifter om tekniske krav, for tilknytning til kommunale vann- og avløpsanlegg. Bakgrunnen for utvalgets forslag var å gi kommunene sanksjonsmuligheter ved brudd på kommunens bestemmelser. Slik kan man sikre en bedre regulering av forholdet mellom kommunen og abonnentene.

Miljødirektoratet vurderer at det ikke er behov for å kunne stille ytterligere tekniske krav i lokale forskrifter. De anbefaler i stedet at det i vass- og avløpsanleggslova fastsettes noen grunnleggende regler om plikter og rettigheter, for henholdsvis kommunen og brukerne av de kommunale vann- og avløpstjenestene, slik at ansvarsfordelingen som i dag følger av «Standard abonnementsvilkår» får en rettslig forankring.

Det anbefales også at kommunen gis hjemler til å gi utfyllende krav i forskrift eller enkeltvedtak, og for oppfølging og sanksjonering av brudd på bestemmelsene. Det gir bedre forutsigbarhet for begge parter og gir bedre muligheter for sanksjonering.

Miljødirektoratet foreslår i tillegg strukturelle endringer i form av flytting av bestemmelser og inndeling i kapitler i vass- og avløpsanleggslova. Dagens lov foreslås som følge av dette erstattet av en ny lov. Lovens tittel beholdes.

Forslag til endringer i plan og bygningsloven

Krav til opparbeidelse, drift og vedlikehold

Departementet foreslår endringer i krav til hovedledning for vann og avløpsvann (PBL § 18-1). Det foreslås at kommunen kan kreve at det legges rør med større diameter (endres fra maks

305 mm til maks 600 mm). Det foreslås et nytt punkt (§18-1 d) hvor kommunen kan pålegge utbyggere å bruke andre overvannsløsninger enn rørledninger når dette er et mer hensiktsmessig og lønnsomt alternativ. Forslaget til endringer innbefatter også endringen (§18-1, 5. ledd) som presiserer at plikten og retten kommunen har til å overta opparbeidede anlegg, drifte og vedlikeholde dem, også gjelder åpne overvannsanlegg.

Opparbeiding av privat fellesanlegg og overvannshåndtering

Krav om opparbeiding av et regulert privat anlegg for disponering av overvann fra flere eiendommer, faller inn under PBL § 18-2 i dag. Det foreslås å synliggjøre dette bedre, ved at «*felles disponering og avledning av overvann*» tas inn i paragrafen.

Refusjon

Det foreslås endringer i PBL (§§18-3, 18-5) som gjelder refusjon. Det presiseres i loven at opparbeidede overvannsanlegg inngår i typer av anlegg det kan kreves refusjon for (§18-3), og det presiseres at plikten til å betale refusjon for overvannsanlegg ikke er større enn opparbeidingsplikten (§18-5).

Ekspropriasjon

Gjeldende plan- og bygningslov (PBL § 16-5) gir ikke den som får et pålegg om vann og avløp (PBL §§ 27-1, 27-2) rett til å ekspropriere for å legge vann- eller avløpsledninger over nabogrunn, for å knytte seg til nærliggende offentlig ledning. Slik ekspropriasjonstillatelse kan en anmode Fylkesmannen om å få, med hjemmel i oreigningslova § 2 nr. 47. Departementet foreslår å endre PBL § 16-5, slik at opparbeidelse av offentlige overvannsanlegg også gjenspeiles i denne ekspropriasjonsbestemmelsen. Departementet vektlegger at den som får pålegg om å koble seg til et offentlig vann- eller avløpsanlegg, samt pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg (etter PBL §28-9 og 31-9), også må få mulighet til å legge ledninger over andres eiendom der dette er nødvendig for å oppfylle pålegget.

Overvann i byggesaksbehandling og i eksisterende bebyggelse

Departementet foreslår å følge opp forslagene til endringer med en oppdeling i reglene. Det foreslås å dele opp reglene etter:

- Krav som gjelder for nybygging (PBL kap. 28)
- Krav som gjelder eksisterende bebyggelse (PBL kap. 31)

Det vil i så fall være i tråd med systemet i loven.

Forebyggende tiltak på nabogrunn

Plan- og bygningsloven regulerer kommunens adgang til å gi tillatelse til nødvendige forebyggende sikkerhetstiltak på nabogrunn, og at naboeiendom brukes når det er nødvendig for å gjennomføre tiltaket. Departementet foreslår at PBL § 28-3 utvides til også å omfatte

overvann. Etter departementets vurdering er det behov for å tydeliggjøre at det gis mulighet til å gjennomføre nødvendige overvannstiltak i situasjoner der byggverk kan bli utsatt for skade på grunn av overvann, uavhengig om overvannet håndteres på egen eller naboens grunn.

For eksisterende bebyggelse foreslås en ny bestemmelse i kap. 31 (§31-9), som hjemler krav til fordrøyning eller tilkobling til offentlig anlegg, samt krav til bebygd eiendom om opparbeiding av privat fellesanlegg for flere eiendommer. Formålet med pålegget er at overvann så langt mulig håndteres på eiendommen, men ikke ut over grensen for nedbør med 200-års gjentagelsesintervall. Bestemmelsen åpner også for krav om forsvarlig avrenning. Dette kan komme i tillegg til eller i stedet for infiltrasjon, avhengig av hva som er mulig på eiendommen. Pålegget kan bare gis når det eksisterer et problem med overvann fra eiendommen som kan føre til skade eller ulempe.

Kommunen foreslås å kunne pålegge grunneiere å opparbeide lokale, private fellesanlegg for lokal håndtering eller forsvarlig avrenning av overvann. Plikten forutsetter at kommunen i bindende arealplan har regulert inn anlegget. Det er videre en forutsetning at overvann ikke lar seg håndtere på eiendommen kommunen ønsker å rette pålegget mot.

Gjenfylling av brønn eller vann

PBL stiller krav om sikring av basseng, brønn og dam, og regulerer også kommunens adgang til å pålegge sikring (PBL § 28-6). Kommunen kan gi pålegg om gjenfylling av brønner og dammer. Departementet mener derfor det er behov for en hjemmel som klart synliggjør at håndtering av overvann skal vektlegges når kommunen vurderer pålegg om sikringstiltak. Det foreslås at gjenfylling ikke kan skje, dersom brønn eller dam er påkrevet av hensyn til vannforsyningen eller overvannshåndtering.

Kort om endringene i byggt teknisk forskrift (TEK17) og forskrift om byggesak (SAK10)

Direktoratet for byggkvalitet foreslår at reglene om flom også skal gjelde ved fare for oversvømmelse på grunn av overvann (endring i TEK17 § 7-2). Videre er krav til avledning av overvann og drensvann (endring i TEK17 § 15-8), samt hvilke opplysninger om overvann som skal følge søknad om byggetillatelse (endring i SAK10 § 5-4), klarlagt. For de som skal bygge noe vil de viktigste endringene i praksis være nye krav til hvilke nedbørsmengder overvannstiltak skal bygges for å tåle, samt at det er forskjellige sikkerhetsnivå for ulike typer byggverk etter samfunnsmessig viktighet.

Vurdering

Vann- og avløpssektoren står overfor store utfordringer siden avløpsnettene ikke er dimensjonert for økte nedbørsmengder som følge av klimaendringene. Store mengder regnvann inn på avløpsnettene medfører at det blir mer overløpsutslipp av urensset avløp til vassdrag og at unødvendig mye vann går gjennom renseanleggene. Det skjer samtidig en sterk urbanisering i mange by- og tettstedsområder som gir mer tette flater og raskere avrenning.

I byer og tettbebygde strøk vil overvann kunne gi en utfordring ved store nedbørsmengder over kort tid, og det bør derfor legges til rette for at minst mulig overvann går inn i

avløpsledningsnett. Dette kan gjøres ved å håndtere overvannet på overflaten gjennom infiltrasjon, åpne dammer og trygge flomveier med utslipp til resipient. Disse tiltakene gir spennende muligheter for å utnytte klimautfordringene positivt til rekreasjon og opplevelser, og gjøre byer og tettsteder til gode og attraktive bo- og bymiljøer. Samtidig bidrar tiltakene til å redusere skader på bygninger og infrastruktur, og erosjonsproblemer ved kraftig regn. Det er derfor viktig å sikre tilstrekkelig grøntareal for lokal håndtering av vannet i byer og tettsteder. Ved gjennomtenkte, vellykkede løsninger for håndtering av overvann i terreng, reduseres belastningen på teknisk infrastruktur. I tillegg styrkes mulighetene for vegetasjon og beplantning i bymiljøet, og skaper grunnlag for biologisk mangfold (blågrønn faktor). Det blir enda viktigere å ta vare på kantvegetasjon, våtmarksområder, åpne bekker og sideelver, og redusere bruken av harde overflater (asfalt, stein, m.m.) i utsatte områder. Å forankre prinsipper om lokal overvannshåndtering i overordnede kommunale planer er spesielt viktig.

Overvannsutfordringene og tiltaksmulighetene varierer fra sted til sted. For å løse overvannsutfordringene trenger kommunene tydelige og fleksible rammebetingelser og verktøy tilpasset ulike utfordringer. De lovendringene som er foreslått vil samlet bidra til at kommunene får tydeligere rammebetingelser for overvannshåndteringen i kommunen. Samtidig er de fleksible ved at kommunen selv kan vurdere om det er behov for å bruke bestemmelsene. Endringene som er foreslått i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, utfyller hverandre. Dette er særlig tydelig for forslag til ny § 22a i forurensningsloven som hjemler at kommunen kan pålegge eier av en eiendom å koble overvann *fra* kommunens ledningsnett, og sørge for tiltak på egen eiendom. Forslag til ny PBL § 31-9 gir kommunen mulighet til å stille krav om tiltak for håndtering av overvann, uavhengig av eller i tillegg til et pålegg om frakopling av overvann fra kommunens ledningsnett. Dette gir et helhetlig styringsverktøy for kommunen.

Endring i PBL bidrar til at kommunene får bedre mulighet for å tilpasse løsningene til det stedlige behovet. Vi trekker frem som særlig positivt at kommunen får større mulighet til å:

- sikre tilstrekkelig kapasitet på ledningsnett til å møte fremtidens behov
- kommunen kan stille krav om overvannsanlegg som ikke bidrar til at overvann belaster ledningsnett
- stille krav om etablering av blå/grønne løsninger, som kan kombineres med andre formål, som f.eks. naturområder, lekeplass eller et grøntområde, som også bidrar til at disse grøntarealene får en enda større samfunnsnytte
- kreve tiltak i allerede bebygde områder, og at det samtidig gis mulighet for alternative løsninger her, hvor utskifting av flaskehals i rørsystemet kan være komplisert og kostnadsdrivende

Forslag til endringer er også positivt i fht. presiseringer og tydeliggjøringer som fjerner tvil om rekkevidden av dagens bestemmelser, samt forenklinger i saksgang, bla. ved at kommunen kan gi ekspropriasjonstillatelse til de tiltak som kreves opparbeidet etter PBL.

Viken fylkeskommune vurderer ikke forslag til endringer i byggteknisk forskrift og forskrift om byggesak i detalj, men fremhever følgende som positivt:

- Tydeligere krav til beskrivelse av avledning av overvann i byggesøknad
- Regler om flom gjelder også fare for oversvømmelse på grunn av overvann

- Endringen bestemmer hvor mye nedbør byggverk skal sikres mot og gradering fra garasjer (20 års-nedbør), bolig/kontor/forretning (200 års-nedbør) og til samfunnskritisk infrastruktur, for eksempel sykehus, som må tåle 1000 års-nedbør

Konsekvenser

De samfunnsøkonomiske konsekvensene av foreslåtte lovendringer avhenger av detaljene og omfanget av de tiltakene som vedtas i kommunene. Størrelsen på de offentlige kostnadene avhenger også av politiske prioriteringer og ambisjoner.

Nytten som ønskes oppnådd med overvannstiltakene er i hovedsak reduserte overvannsskader. Disse kostnadene forventes å øke uten forebyggende tiltak, på grunn av klimaendringene. Hvis regelendringene fører til flere og bedre overvannstiltak, vil kostnadene som skyldes overvannsskader reduseres. Det vil føre til en nyttegevinst for samfunnet.

Enkelte kostnader flyttes over til private/utbyggere. Departementet legger til grunn at de samfunnsøkonomiske gevinstene vil overstige kostnadene for de private. Viken fylkeskommune har ikke anledning til å etterprøve dette. Siden opparbeidingsplikten ikke skal gjelde større anlegg enn det som er nødvendig for å håndtere overvann i det aktuelle området, vil kostnaden for å opparbeide anlegget stå i forhold til overvannsproblemet anlegget skal løse. Vi mener dette er vesentlig, og at det i vurderingene kommunen gjør vil bli gjort avveininger av om det vil være mer kostnadseffektivt å få opparbeide blå/grønne overvannsanlegg som håndterer problemet lokalt, enn å utbedre flaskehalsen i allerede utbygde områder.

Endrede krav til opparbeidelse av overvannshåndtering vil påvirke Viken fylkeskommunes investeringsprosjekter. Endrede krav vil føre til høyere kostnader ved planlegging av nye veianlegg, større arealbehov for veiformål samt høyere anleggskostnader ved bygging av nye veianlegg.

Dersom endret hjemmel til å kreve frakobling av overvann fra kommunale anlegg benyttes for veianlegg, kan det være utfordrende å etterkomme kravet i praktisk gjennomføring. Det kan være utfordrende å få tilgang til nødvendige arealer for egne anlegg til overvann fra veiene, spesielt i by- og tettstedsområder der det generelt er trangt om plassen. Slike krav for veianlegg kan også utløse store kostnader for veieier.

Vedtakskompetanse

Saken vedrører flere tjenesteområder og fylkesrådet har myndighet til å avgi høringsuttalelse jmf. 3.5.2 i «Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget i Viken og tildeling av innstillingsrett».