

Kommunal og regionaldepartementet

Postboks 8129 Dep.
0032 OSLO

Vår ref.: 509.138/LRS/ER/2013/124
Hamar, 25.10.2013

Høringsuttalelse til forenklinger i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen)

Norsk Vann synes det er positivt at departementet ønsker å forenkle byggesaksdelen i plan- og bygningsloven for å sikre forutsigbarhet og redusere omfanget av den kommunale saksbehandlingen.

Vi mener det er viktig å tydeliggjøre i hvilken grad å legge, skifte ut og reparere vann- og avløpsledninger er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven. Vi anbefaler at endringen i plan- og bygningsloven følges opp med et forskriftsarbeid for å gjennomgå hvilke tiltak som skal være søknadspliktige. I et slikt arbeid er det viktig at aktører i vannbransjen trekkes tungt inn.

Norsk Vann mener det er behov for å lovfeste et krav til ikke å overbygge ledninger i § 29-4.

Vi er skeptiske til forslaget til endring av § 21-3 tredje ledd om å overlate til tiltakshaver å vurdere i hvilken grad naboer blir berørt av arbeidet og dermed har behov for nabovarsel.

Norsk Vann er enig i forslaget til klargjøring av § 21-6 i form av at søknaden skal avvises dersom det framstår som klart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter. Vi foreslår at det tas inn en henvisning til § 21-6 i §§ 27-1 og 27-2.

Vi foreslår at dimensjoneringsbegrensningen i § 18-1 økes for vannledninger til Ø300mm, alternativt Ø200mm for boligområder og Ø300mm i næringsområder. For avløpsledninger foreslår vi en økning til Ø600mm.

Vi viser til departementets høringsbrev av 28.06.2013 med forslag til endringer i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, blant annet med tanke på å effektivisere byggesaksprosessen. Et sentralt forenklingsforslag er å heve terskelen for søknadsplikt, ved å introdusere en registreringsordning for mindre tiltak på bebygd eiendom. Tiltak som i dag kan forestås av tiltakshaver, kan etter forslaget gå inn i registreringsordningen. Videre vil departementet tydeliggjøre i loven at garasjer, uthus og lignende mindre tiltak kan plasseres inntil 1 meter fra nabogrensen med mindre plangrunnlaget angir noe annet. Det foreslås også endringer i reglene for nabovarsling og begrensninger i klageretten.

Som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene i den norske vannbransjen vil Norsk Vann* med dette komme med innspill til de delene av høringsforslaget som berører våre medlemmer.

Registrering – færre søknadspliktige tiltak, spesielt om forslag til endringer i §§ 20-4 og 20-5

Det virker fornuftig å unnta en del mindre tiltak fra søknadsplikten, så fremt man likevel ivaretar kommuners, naboers og andre berørtes interesser tilstrekkelig.

Det er et sterkt behov for en total gjennomgang og klargjøring av søknadsplikten for legging, utskiftning og reparasjon av vann- og avløpsanlegg. En slik gjennomgang må samordnes med de krav som stilles og begrep som benyttes i Miljøverndepartementets forslag til ny § 8a i kart- og planforskriften om plikt for ledningseiere til å følge nasjonalt fastsatte bestemmelser, retningslinjer og spesifikasjoner for geodata. I tillegg må den samordnes med den nye forskriften til vegloven § 32 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg. Det er også viktig at man ser vann- og avløpsanlegg i sammenheng med lignende tiltak, som fjernvarmeanlegg, bossug, kabler, mv.

Etter dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven er både første gangs plassering av private og kommunale vann- og avløpsanlegg og senere omlegginger og utbedringer som utgangspunkt søknadspliktig, mens reparasjoner ved rør- og ledningsbrudd er unntatt fra søknadsplikten etter pbl. § 20-1, se byggesaksforskriften § 4-1 bokstav c) nr. 8. I veiledningen til byggesaksforskriften skriver Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) følgende:

Plassering av vann- og avløpsanlegg, herunder stikkledninger, er søknadspliktig etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav a og b. Unntak er gjort for lokal drenering som ikke er tilknyttet overvanns- og avløpsnett, samt reparasjoner på vann- og avløpsanlegg ved rør- og ledningsbrudd.

Kommunal- og regionaldepartementet har i en prinsipputtalelse uttalt følgende: "I situasjoner der en privat blir pålagt å sanere og omlegge eksisterende privat stikkledning, vil dette ikke være en "reparasjon ved rør- og ledningsbrudd". En slik omlegging er derfor ikke direkte unntatt fra søknadsplikten i plan- og bygningsloven."

I prinsipputtalelsen av 1.4.2011 skriver departementet videre at kommunene kan unnta andre mindre tiltak, eksempelvis omlegging av stikkledninger, men at de må gjøre en konkret vurdering, der det må tas hensyn til størrelse, plassering, omgivelser mv:

I utgangspunktet skal kommunen vurdere det enkelte tilfelle, men det kan være praktisk at kommunen lager retningslinjer for hvilke tiltak kommunen ønsker å unnta, og eventuelt hvilke vilkår som må oppfylles for å unnta tiltaket fra søknadsplikten. På den måten sikrer man både forutsigbarhet og likebehandling.

Det varierer i hvilken grad kommunene krever søknad for legging, omlegging og utskiftning av private stikkledninger. Det er nok også varierende søknadspraksis når kommunen skal legge om og skifte ut sine egne hovedledninger. Dette viser at det er et stort behov for å klargjøre søknadsplikten for vann- og avløpsanlegg.

Vi anbefaler at endringen i plan- og bygningsloven følges opp med et forskriftsarbeid med tanke på å gjennomgå hvilke tiltak som bør være søknadspliktige. I et slikt arbeid er det viktig at aktører i vannbransjen trekkes tungt inn. Det er lite hensiktsmessig med lokale variasjoner for hvilke tiltak som skal kreve søknad. Dagens regulering, hvor huseiere og kommuner må lete i et brev fra KRD for å finne ut om tiltak er søknadspliktige er svært uheldig.

Det kan det være naturlig å legge følgende gruppering til grunn når man skal vurdere søknads- og registreringsplikt for tiltak på kommunale hovedledninger og private stikkledninger:

- Legging av nye ledninger
- Utskiftning av ledninger ved oppgraving
- Utskiftning av ledninger ved gravefrie metoder (med/uten dimensjonsendring)
- Reparasjoner av ledningsbrudd

Ordlyden må være tilstrekkelig presis, slik at det går klart frem om den eksempelvis omfatter kummer og andre vann- og avløpsanlegg i grunnen. Det må videre tas høyde for at et tiltak som starter som en reparasjon kan endre karakter når man har gravd opp, fordi man konstaterer at det er mer hensiktsmessig med en full utskiftning av ledningen.

Den nye oppbyggingen av kapittelet er en klar forbedring. Vi vil likevel påpeke at den innledende setningen i § 20-5 bør klargjøres. Videre mener vi meldeplikt kan være en bedre betegnelse enn registreringsplikt. På den måten får man fokus på hva innbyggerne er forpliktet til å gjøre (melde fra) i stedet for hva kommunens oppfølging av meldingen innebærer (registrere).

Avstandskrav til vann- og avløpsledninger

Departementet foreslår å tydeliggjøre at garasjer, uthus og lignende mindre tiltak kan plasseres inntil en meter fra nabogrensen med mindre plangrunnlaget angir noe annet. Tiltakshaver har ikke alltid oversikt over egne og ikke minst naboens eller kommunens vann- og avløpsledninger, spesielt ikke etter et eierskifte. Disse vann- og avløpsledningene står dermed i fare for å bli oversett når det planlegges nye byggetiltak. Overbygging av ledninger gjør det vanskelig å reparere og skifte ut ledninger og kan føre til at ledningene blir skadet under byggeprosessen. Av den grunn er det svært viktig at tiltakshaver blir særskilt pålagt å ta hensyn til dette.

I veiledningen til byggteknisk forskrift § 15-8 første ledd er det tatt inn følgende:

Avstand fra bygning til VA-anlegg bør være minimum 4 m med mindre annet fremgår av plan, lokal VA-norm, dispensasjon eller avtale med ledningseier (kommunen eller private, eksempelvis naboen som har stikkledning under eiendommen).

Vann- og avløpsanlegg bør ikke overbygges med unntak av bunnledninger. Ved mindre avstand og ved overbygging bør det stilles krav om kompensierende tiltak som varerør, beskyttelse av anlegget, vurdering av konsekvenser for ledning/konstruksjon og deres innbyrdes høydeforskjeller ved dypere graving eller lignende.

Et tilsvarende avstandskrav for ny bebyggelse i forhold til offentlig vann- og avløpsanlegg er tatt inn i standard abonnementsvilkår. Disse vilkårene er vedtatt og lagt til grunn som avtalevilkår for abonnementsforholdet mellom kommunen og huseierne i svært mange kommuner.

Norsk Vann mener kravet til å unngå overbygging av ledninger bør lovfestes. Kravet er viktig for å ivareta vedlikehold og hindre skader på store verdier som ligger nedgravd og derfor lett blir oversett. Videre gir det naturlig at et slikt krav er lovfestet i stedet for å knyttes til avtalevilkår for vann- og avløp. Vårt forslag er at kravet tas inn i § 29-4.

Avstandskravet bør gjentas i forskrift, for å sikre at den som skal vurdere om tiltaket er registreringspliktig blir gjort oppmerksom på kravet. Alternativet er å ta inn en henvisning i § 20-5 tredje ledd til det foreslåtte avstandskravet.

Det bør vurderes om avstandskravet fører til krav om kompensasjon for naboer som blir berørt i form av byggerestriksjon på sin eiendom. I såfall bør dette gå frem av lovteksten.

Endringer av reglene for nabovarsel – pbl § 21-3

Vi er skeptiske til forslaget til endring av § 21-3 tredje ledd om å overlate til tiltakshaver å vurdere i hvilken grad naboer blir berørt av arbeidet og dermed har behov for nabovarsel. Tiltakshaver vil, som nevnt ovenfor, ofte ikke kjenne til plasseringen av naboens vann- og avløpsledninger, og naboer får ved lovforslaget heller ikke mulighet til å påpeke dette. Å overlate vurderingen av behov for nabovarsel til tiltakshaver vil trolig føre til at naboer med berettigede innsigelser til et tiltak ikke får anledning til å fremme disse før tiltaket er synlig i form av graving/bygging.

Privatrettslige forhold – pbl § 21-6

Norsk Vann er enig i forslaget til klargjøring av § 21-6 slik at søknaden *skal* avvises dersom det framstår som klart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter. Vi vil samtidig foreslå at det tas inn en henvisning til denne bestemmelsen i §§ 27-1 og 27-2, da privatrettslige uklarheter er en svært aktuell problemstilling i forbindelse med tilkobling til felles private stikkledninger for vann og avløp.

Dimensjonsbegrensningen i pbl § 18-1

Norsk Vann har flere ganger tatt opp med KRD spørsmålet om den uhensiktsmessig strenge dimensjonsbegrensningen for VA-ledninger i pbl § 18-1.

Da lovbestemmelsen ble behandlet i Stortinget viste komiteen i sin innstilling til at:

... loven har et omfattende antall hjemler for videre forskriftsarbeid. Komiteen mener dette er naturlig i forbindelse med en lov som nødvendigvis vil måtte regulere forhold som er av teknisk art og der det er behov for kontinuerlige tilpasninger til utviklingen på området. Komiteen vil imidlertid understreke at merknadene til de ulike paragrafene derfor vil måtte ha avgjørende betydning for rammen for det videre forskriftsarbeidet. Som en illustrasjon på dette forhold mener komiteen det er viktig å påpeke at hovedavløpsledningene og overvannsledningenes rørdimensjon på 305 millimeter er et maksimumskrav, men at større anlegg kan være nødvendig, spesielt med tanke på flomutsatte områder og klimaendringer.

I et notat oversendt KRD 31.07.2012 foreslo vi følgende endring av maksbegrensningen:

Vannledninger

Endring av dimensjon for vannledninger bør være det enkleste. Spørsmålet er om en skal ha to alternativer. Bakgrunnen er økt krav til branndekning med 20 l/sek for boliger og 50 l/sek for næring. Tendensen i utbyggingsområder nå er imidlertid at det også legges opp til sprinkling for boliger. Dette vil igjen stille større krav til sikkert og robust ledningsnett.

Erfaringsmessig bør det ikke legges mindre enn Ø200mm hovedvannledning i boligområder med krav til 20 l/sek i branndekning, og Ø300mm hovedvannledning i områder med krav om 50 l/sek i branndekning. I tillegg til branndekning gir økt dimensjon også bedre sikkerhet i forhold til trykktap med fare for innsug i vannledningsnettet.

Det enkleste vil være å øke minstedimensjon fra Ø150mm til Ø300mm. Dersom dette vurderes til å være for mye, kan det deles i Ø200mm for boligområder og Ø300mm i næringsområder. I praksis styres dimensjoneringen av branndekning og sikkerhet i vannforsyningen.

Avløpsledninger

Avløpsledningene er mer sammensatt, og med separatsystem legges både spillvannsledning og overvannsledning. Med separatsystem er normalt ikke minstedimensjonen noe problem for spillvannsledningen, mens det ofte ikke gir nødvendig kapasitet for overvann.

Under forutsetning av at krav til dimensjon skal beholdes, bør endringen skje ut i fra skjønn, og en kan antagelig ikke forvente at denne kan dekke alle forhold.

Med bakgrunn i klimaendringene har praksis i Norge vært en økning på 20 % i forhold til tidligere nedbørdata. Andre land har høyere påslag, og anbefalingene varierer nå fra +20 % til +60 %. Økt fokus på forurenset overvann, gir samtidig større oppmerksomhet med å øke dimensjonene for å hindre uønsket forurensing i utsatte områder. Forsikringsselskapene stiller også større og større krav til at kommunenes avløpssystem må ha tilstrekkelig kapasitet for å redusere skadeomfanget ved stor nedbør.

Som en konsekvens av dette har en kommune i vårt område allerede satt Ø400mm som minste overvannsdimensjon, mens Vegvesenets håndbok 018 har Ø600mm som minste dimensjon på stikkrenner for hovedveier.

Dersom en skal endre minste dimensjon for avløpsledninger vil forslaget være å øke den fra Ø305mm til Ø600mm. Dette gir en vesentlig økning i kapasitet, samtidig som en Ø600mm overvannsledning er en relativt liten ledning i forhold til det reelle behov mange steder.

Alternativ løsning

Oppjustering av maks. dimensjon som foreslått over, vil være et skritt i riktig retning, men det vil fortsatt ikke oppfylle faktisk behov i større utbygginger.

Rørkostnadene anslås til kun 15 % av anleggskostnadene, og det er ikke klare regler for hvordan en skal fordele kostnaden der faktisk dimensjon er større enn minstedimensjonen. Erfaring med refusjonsberegning gjør at en fortsatt bør jobbe med alternative løsninger for dimensjon. En av de førende begrensningene til hvilke krav en kan sette til en refusjonsberegning er urimelighet og forholdsmessighet som er en del av plan- og bygningsloven i dag.

Vi antar at det er mindre tomter som kan komme urimelig ut i forhold til en refusjonsberegning uten føringer og rammevilkår. Å knytte refusjonsberegningen til en vedtatt reguleringsplan vil kunne hindre misbruk. På denne måten vil refusjonsberegningen bli sett i en større sammenheng, og kunne sikre at kostnadene bare dekker investeringer knyttet til selve området.

I brev av 26.10.2012 (i forbindelse med vår dialog) uttalte KRD at en endring måtte vurderes nøye og tas i forbindelse med fremtidige lovendringer:

Når det gjelder dimensjonsbegrensningene i pbl § 18-1, så er Kommunal- og regionaldepartementet klar over at flere anlegg må bygges med større dimensjoner enn de loven oppgir som øverste grense for opparbeidingsplikt. Vi er da også kjent med at dette kan skape utfordringer for opparbeidning og eventuelle etterfølgende refusjonsoppgjør. Denne grensen har også vært uendret i mange år.

Departementet må imidlertid peke på at en endring av grensen vil kunne få stor betydning, fordi grensen gjelder en plikt som er obligatorisk for utbyggere, også byggherrer for egen bolig, samt at bestemmelsen er av betydning for refusjonsplikten til tilstøtende bebyggbare tomter. Grensen i loven er altså det minimum man anser at enhver utbygger bør kunne forholde seg til. En eventuell endring vil måtte vurderes nøye. For øvrig fremkommer kravet direkte i lovteksten, og en endring vil måtte vurderes i forbindelse med fremtidige lovendringer.

Vi oppfordrer departementet til å endre denne bestemmelsen så raskt som mulig, da behovene, både på grunn av krav til brannsikkerhet og som følge av klimaendringene, allerede er til stede.

Vi ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon for nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Einar Melheim
Direktør
(sign)

Elin Riise

** Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å sikre bransjen gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide VA-selskaper, kommunenes driftsassistanser for VA og noen private andelsvannverk. Norsk Vann representerer 360 kommuner med ca 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.*
