



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Miljøvernavdelingen og
Beredskapsavdelingen.

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.:
Deres dato: 02.02.2016
Vår ref.: 2016/2671-2 M-FO
Saksbehandlere: Simon Haraldsen, Jo
Terje Stein og Catrine Curle
Direktetelefon: 22 00 36 52

Dato: 21.04.2016

Høring NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder

Fylkesmannen stiller seg i all hovedsak bak forslag til endringer i eksisterende lovverk og rammebetingelser. Utvalget har lagt vekt på helheten av virkemidler og at disse spiller sammen.

Vi støtter utvalgets flertall i at overvann bør være knyttet opp mot avløpsbegrepet og forurensingsloven da overvann er styrende for avløpsutfordringene. Forslaget om å splitte avløpsgebyret i en overvannsdel og en spillvannsdel støtter vi også, men det bør utredes nærmere hvordan de lokale gebyrer bør utformes.

Utvalget anbefaler at Fylkesmannen blir styrket i sitt arbeid med overvann for å bistå kommunene bedre og mer målrettet. Dette er vi enig i, men det vil kreve god og samordnet støtte fra fagdirektoratene da hensynet til overvann griper inn i flere av våre fagområder som vassdrag, samfunnsikkerhet og beredskap, naturmangfold, forurensning og bymiljøutvikling.

Fylkesmannen er enig med utvalget i at det etableres et nasjonalt minimumskrav til sikkerhet mot overvannskader da dette vil forenkle veiledning og oppfølging av kommunene.

Fylkesmannen mener det haster å få på plass endringsforslagene både for ny bebyggelse og eksisterende bebyggelse. Utvalget hadde fire ulike forslag når det gjelder ansvar for skade som følger av overvann. Det vil være fordelaktig for fremdriften å få avklart ansvaret tidlig i en god prosess.

Overvann i byer og tettsteder påvirker Fylkesmannens arbeid innenfor forurensning, plan, vassdrag samt beredskap og samfunnsikkerhet. NOU 2015: 16 på overvann i byer og tettsteder har derfor vært på en intern høring hvor både miljøvernavdelingen og beredskapsavdelingen har uttalt seg.



Innledning

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til departementets høringsbrev av 01.02. 2016 om overvannsutvalgets NOU-utredning om overvann for byer og tettsteder. Utvalget mandat var å utrede og fremme forslag til tilfredstillende og tydelige rammebetingelser for håndtering av overvann i tettbebyggelse, både i dagens klima og etter forventede klimaendringer.

Fylkesmannen mener at overvannsutvalget har lagt frem en grundig og godt gjennomarbeidet utredning og fått en bred tilnærming til utfordringene som omfatter vannmiljø, klimatilpasning, vannressurser, økologi med mer. Hovedhensikten er å gå fra en grå til en blågrønn by med færre skader.

Utvalget har sett på økonomiske og juridiske virkemidler som skal bidra til å utløse flerfunksjonelle løsninger basert på risiko. De foreslåtte endringene er målrettede og vil bidra til at samfunnet er bedre rustet til å håndtere overvann fremover. Behovet for tettere samarbeid og samordning på tvers av fagområder og sektorer har kommet godt frem i utredningen.

Utvalget har lagt fram en utredning hvor det var enighet om forslagene til endringer av lover og forskrifter bortsett fra på tre områder. Ansvarsforhold er komplekse spørsmål og vi registrerer at utvalget har hatt delte syn på dette. Disse delene bør bli grundigere utredet og vurdert før det trekkes konklusjoner.

Overvann som en del av avløpsbegrepet og forurensningsloven

Overvann er i forurensningsloven definert som avløpsvann. Flertallet i utvalget ønsker å beholde forurensningslovens definisjon av overvann. Mindretallet mener at det bør gjøres et skille mellom avløp og overvann.

Fylkesmannen mener at overvann er styrende for avløpsutfordringene og bør være en del av avløpsbegrepet. Hovedutfordringene i avløpssystemet skyldes de store overvannsmengder som tilføres avløpssystemet og forårsaker kjelleroversvømmelser, miljøgifter fra tette flater, fremmedvann og forurensningsutslipp med store skadepotensialer. Det vil derfor være fordelaktig at overvann er en del av forurensningsloven og avløpsbegrepet som i dag. Intensjonene om åpen og ressursutnyttende overvannshåndtering på overflaten mener vi blir godt ivaretatt gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven (pbl), foreslåtte endringer i bestemmelser i pbl, vannressursloven og byggeteknisk forskrift.

Fordeling av forvaltningsoppgaver og styrking av kunnskap

Årsaken til overvannsutfordringene er sammensatte, da mengden overvann skyldes klimaendringer, fortettinger, andre inngrep og naturgitte forhold. Vi støtter utvalgets syn på at ansvar for virkemidler for overvannshåndtering først og fremst bør plasseres på lokalt nivå da utfordringene i byer og tettsteder i hovedsak er av lokal karakter. Utvalget har forventninger til at Fylkesmannen styrker og utvider sitt arbeid, og settes resursmessig i stand til å:

- se til at overvann ikke medfører fare for forurensning (kapittel 10.6)
- se til at overvann er ivaretatt i ROS- analyser i henhold til Lov om kommunal beredskapsplikt.
- se til at overvannshåndtering er ivaretatt i areal og reguleringsaker (kapittel 11.4)



For å styrke og utvide Fylkesmannens arbeid mener vi det blir viktig å få til en samordnet veiledning for kompetanseheving fra de aktuelle fagdirektoratene da overvann griper inn i flere av våre fagområder.

Vi støtter utvalgets forslag om at det bør gjennomføres pilotprosjekter med statlige støtteordninger. Dette er et viktig virkemiddel for å fremskaffe mer og bedre kunnskap. Fylkesmannen har registrert et ønske fra kommunene at det bør etableres en sentral database for gode overvannsløsninger hvor erfaringer og teknologiutvikling kan formidles og spres til forvaltningen. Vi skulle gjerne sett at forskning og utvikling var omtalt i NOUen, fordi det er viktige virkemidler for innovasjon og teknisk utvikling, og for tilrettelegging fra forskning til praktisk bruk.

Fylkesmannen mener at omfanget av og kompleksiteten i overvannshåndtering viser behovet for en koordineringsenhet. Det er 7-8 departementer som i dag er berørt av overvannsutfordringer. Miljødirektoratet har i dag en viktig koordineringsoppgave knyttet til helhetlig vannforvaltning og fikk i 2014 ansvaret for klimatilpasning som ble flyttet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Dette tilsier at koordineringsenheten kan plasseres i Miljødirektoratet. Samtidig er det også gode argumenter for å velge NVE fordi NVE har viktige funksjoner innenfor urbanhydrologi, flomproblematikk og faresonekartlegging.

Utvalget foreslår et nasjonalt helhetlig skaderegister som er bredere enn bare skadedata fra forsikringsbransjen. Dette er også i tråd med anbefalingene i stortingsmeldingen om klimatilpasning. Vi tror det blir viktig for det forebyggende arbeidet at kommunene kan benytte slike skadedata sammen med sin lokale kunnskap, men vi ser at det kan være utfordringer ved å tilrettelegge disse med tilstrekkelig kvalitet for bruk (Vestlandsforskings utredning 2014).

Det er nødvendig med et langt bedre kartgrunnlag enn i dag. Kunnskap om avrenning, problempunkter og hvordan fortettinger påvirker avrenningen er nødvendig for å kunne sette inn tiltak inn på rett sted. Det finnes ikke i våre kommuner noen systematisk kartlegging av hvilke områder som er utsatt for overvannsskader. Vi støtter utvalget i viktigheten av behovet for et mer detaljert kartgrunnlag for å sikre mer målrettede tiltak.

Vassdrag

At kommunene kan avsette areal som ikke tillates utbygget langs vassdrag med begrunnelse i *vassdragskapasitet* støtter vi. Dette vil også gi et bedre grunnlag for ivareta viktige flomveier i tettstedene. Sumeffekter av økning av tilførsler kan få negative konsekvenser i et sårbart vassdrag derfor blir det viktig å kartlegge kapasiteten til hele systemet som skal ta imot overvann. Planer for overvannshåndtering må derfor inkludere vassdragene.

Utvalget har vurdert at de mest aktuelle tilfellene av overvannstiltak som også vil være vassdragstiltak vil være: gjenåpning av vassdrag og tilførsel av overvann til vassdrag fra åpne eller lukkede overvannsanlegg, inkludert eventuelle kompenserende tiltak som erosjonssikring eller flomsikring. At kommunen får delegert myndighet etter vannressurslovens §14 til å gjenåpne vassdrag støtter vi da dette bør inngå i kommunens helhetlig plan for overvannshåndtering

Utvalget foreslår en endring i ordlyden i pbl § 1-8 femte ledd slik at den lyder: «For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser 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.» Dette



er positivt. Hensynet til vassdragets kapasitet skal gi kommunene en vid hjemmel til å forby tiltak som kan få negativ betydning for vassdragets evne til å avlede overflatevann. Tiltak som øker avrenningen må inngå her.

Det bør presiseres at det å bevare en naturlig vegetasjon i de urbane vassdragene er et viktig tiltak for å bremse og rense vannet samt hindre erosjon.

Krav for å hindre forurensning.

Forurensning fra vei og tømning av sandfang

Et prosjekt igangsatt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i samarbeid med Fagrådet for indre Oslofjord viste at bidraget fra miljøgifter fra overvann fra tette flater, og da særlig fra veier, er en dominerende kilde for miljøgiftutslipp til Indre Oslofjord.

En har de senere år blitt mer oppmerksom på at gatesandfang kan gi en fjerning av enkelte miljøgifter på nærmere 50% dersom forholdene er gunstige og sandfangene tømmes når de skal. Overfylte sandfang gir økte driftsproblem med sedimentering i avløpsnett, økte forurensninger og økt risiko for vannskader på grunn av redusert kapasitet.

Utvalget foreslår et nytt kapittel 15 C i forurensningsforskriften om ansvar for å drifte, tømme og vedlikeholde sandfang og at ansvaret ligger hos veieier for avledning av overvann. Undersøkelser vi kjenner til viser også at gatefeiling kan gi betydelig reduksjon av sandtilførslene og tømningen samt reduksjon av forurensninger i overvannet. Denne føringen kan med fordel trekkes inn i det nye kapittelet.

Utvalget fastslår at det er veieiers plikt til å tømme sandfangene og at dette ikke skal dekkes over VA- gebyrene. Utvalget foreslår at Fylkesmannen fører tilsyn med at sandfangene blir fulgt opp, slik det er i dag.

Fylkesmannen støtter at det blir innført skjerpede og tydelige vilkår og kontroll med veieiers tømning av sandfangene. Vår undersøkelse fra 2014 viste at kun 1 av de 17 akershuskommunene som svarte på vår undersøkelse hadde tilfredsstillende tømning og rutiner.

Vi mener veiforvaltere også må finne overvannsløsninger som fremhever viktigheten av lokal overvannsdiskonering (grøfteinfiltrasjon mv.) der dette er samfunnsøkonomisk fornuftig. Idag går altfor mye veivann til kommunalt avløpsnett og bidrar til økte forurensningsutslipp.

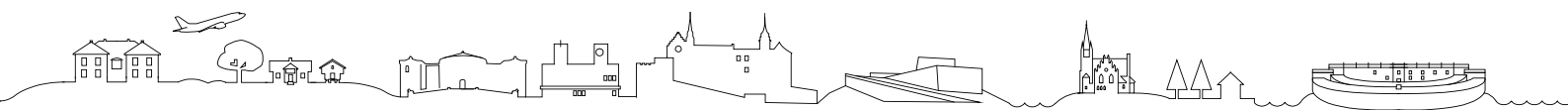
For øvrig er det utfordringer både for kommunene og Fylkesmannen å ta stilling til når det skal stilles krav til rensing av overvann da vi dag ikke har noen gode kriterier for dette.

Vi vil presisere at Fylkesmannens myndighet på avløp og overvann etter forurensningsforskriften vil gjelde for byer og større tettbebyggelse. (Større enn 2000 pe. i ferskvann eller større enn 10.000 pe. til sjø).

Fylkesmannen får en rekke spørsmål knyttet til forurensning i overvann fra parkeringsplasser og anleggsvirksomhet både når det gjelder tilsyn, myndighet og håndtering av overflatevann. Det kan være behov for nærmere avklaringer her i bestemmelsene i forurensningsforskriften eller i en veileder til denne.

Sikkerhetskrav mot overvannskader og nasjonal minimumsstandard.

Fylkesmannen ser de samme fordelene med en nasjonal minimumsstandard som utvalget. Dette vil forenkle vår veiledning og oppfølging av kommunene.



Utvalget peker i utredningen på at oversvømmelse som følge av overvann er sammenlignbart med oversvømmelse som følge av flom. Fylkesmannen er enig med utvalget i denne vurderingen. Gitt dette, støttes anbefalingen om etablering av sikkerhetsklasser for overvann som tilpasses sikkerhetsklassene for flom.

Med de store kostnader ved skade på eksisterende bebyggelse vil det også være behov for å vurdere om tilsvarende sikkerhetsklasser også kan gjøres gjeldende innenfor eksisterende bebyggelse.

NVE er fra før tungt inne i skadeforebyggende arbeid for flom og skred. Fylkesmannen ser fornuften i utvalgets forslag om at NVE også blir den etaten som ivaretar statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skader som følge av overvann, og dette forslaget støttes. Samtidig har Fylkesmannen viktige oppgaver knyttet til areal- og reguleringsplaner samt å se til at risiko- og sårbarhetsanalyser ivaretas ved utbygginger. NVEs veiledningsansvar bør derfor omfatte veiledning og rådgivning ovenfor Fylkesmannen

Overvannshåndtering i eksisterende områder

Utvalget peker på at håndtering av overvann i allerede tett utbygde områder er krevende. Fortetting rundt knutepunkter osv. er et eksempel på by- og tettstedsutvikling hvor andre hensyn enn overvann har vært styrende og hvor økt arealutnyttelse kan medføre langt større sårbarhet for overvannsskader. Fylkesmannen støtter utvalgets forslag i at kommunene må få større rett til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse, men vi ser at det kan være en stor utfordring å få på plass et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å kunne gjøre gode tiltaksvurderinger. Det er behov for å utvide påleggsadgangen til å kunne få utført tiltak på nabogrunn for å forebygge skader etter § 28-3. Kunnskap og kompetanse om hvilke behov og løsninger som kan fungere i de mest urbane områder i eksisterende områder blir viktig.

Utvalget foreslår at finansiering av planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannsanlegg kan løses ved å innføre et eget overvannsgebyr. Erfaringer fra andre land som har innført et slikt overvannsgebyr viser at dette er et viktig virkemiddel for å få gjennomført lokal overvannshåndtering samt nytenkning i eksisterende områder. Utvalget foreslår at gebyret deles inn i en fast del og en variabel del og at det er opp til kommunen å utforme den variable delen av gebyret. Det er behov for å vurdere nærmere de ulike beregningsmodellene. Vi kjenner til at det er ulike beregninger til grunn for gebyret både i Sverige, Danmark og Tyskland. Det er for øvrig viktig at en også i dette får insentiver for å gjennomføre tiltak som kan redusere skadevirkninger på omliggende eiendommer.

Håndtering av overvann etter PBL- endringer.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag til endringer i pbl m.v. som bedre integrerer overvannshensyn ved ny bebyggelse.

Vi mener overvannsutfordringene må bli prioriterte temaer i planstrategi, planprogram og konsekvensutredninger.

Det bør være et krav i kommunene om at det skal foreligge en plan for håndtering av overvann i alle utbyggings- og reguleringsplaner.



a) Styrking av planbestemmelsene i PBL

Det foreslås et nytt underformål til grønnstruktur i arealplaner, §§ 11-7, 12-5 ”- «områder for vanddisponering». Fylkesmannen støtter dette da dette vil gjøre det lettere å planlegge og å gjennomføre flomveier for nedbør i ekstremvær. I tillegg stimulerer dette til overvann som en positiv ressurs som et ledd i en blågrønn by- og tettstedsutvikling.

Vi støtter utvalget i at «avrenning» tas inn som tema i pbl. § 11-9. Stor andel tette flater vil bidra til større avrenning. Tillegget er med på å styrke og synliggjøre viktigheten av at nye tette flater bør kompenseres gjennom fordrøyningstiltak og/eller valg av permeable dekker for å beskytte egen eiendom og/eller områder nedstrøms.

b) Miljøkvalitetsnormer etter vannforskriften og PBL

Fylkesmannen foreslår som nytt punkt å implementere miljøkvalitetsnormene i pbl. Vi mener at miljøkvalitetsnormene i vannforskriften skal følges opp i den fysiske planleggingen. Avrenning fra fasademateriale på bygninger er en viktig kilde til miljøgifter i overvann. Ved å styrke pbl her vil dette bidra til å forhindre utslipp av miljøskadelige stoffer fra fasader i nybygg ved at det er lagt viktige føringer i fysisk planlegging etter pbl. Vi viser her til Plan- og bygglagen i Sverige som har innført slike krav.

c) Beslutningsprosesser

NOUen har ikke tatt opp beslutningsprosesser i plansystemene. Vi mener utvalget også burde sett på sammenhenger i beslutningskjeden i overvannshåndteringen. Å identifisere krevende områder på hvordan prosessene påvirker kommunens muligheter til å få til en god gjennomføring av overvannshåndtering blir viktig.

Behov for grundigere vurderinger av ansvarsforhold.

Utredningen viser at vurdering av ansvarsforhold og skyldspørsmål er komplekse og vanskelige. Hvilket ansvar kommunene skal ha for skader forårsaket av overvann har utvalget ikke blitt enig om, bortsett fra at alle i utvalget var enig om at det skal være et objektivt ansvar for skade som skyldes utilstrekkelig vedlikehold av private stikkledninger og kommunale spillvannsledninger.

Fylkesmannen vil vise til at kommunene allerede i dag har et objektivt ansvar for alle skader forårsaket av avløpsanlegg som skyldes manglende vedlikehold eller manglende kapasitet etter forurensningslovens § 24. Våre undersøkelser fra SSB Kostra rapportering viser at det er kommuner som har et stort vedlikeholdsetterslep på avløpsledninger som følge av flere år med svært lav gjennomsnittlig årlig fornyelse.

Vi ser at det kan være vanskelig å vurdere om skader etter eksempelvis oversvømmelser skyldes privat stikkledning eller kommunal avløpsledning.

Vi er kjent med en del rettsavgjørelser hvor «ekstraordinær nedbør» har vært viktig i skyldspørsmålet, men dette begrepet er ikke entydig definert.

For øvrig mener vi, som utvalget, at å styrke kartgrunnlaget og detaljeringsnivået i utsatte områder vil være viktig både for forebyggende tiltak, men også for ansvarsforhold.



Siden de økonomiske konsekvensene ved utvalgets ulike forslag kan bli svært store både for kommunen og privat anleggseier må dette kompliserte spørsmålet bli vurdert nærmere i en egen utredning.

Avslutning:

Vi ønsker å understreke viktigheten av at uenigheten i ansvarsspørsmålet ikke bør forsinke gjennomføringen av alle de andre foreslåtte virkemidler i NOUen, da det haster med å iverksette de foreslåtte endringene i virkemidler. Samtidig er det viktig å få en avklaring av ansvaret, fordi den som har ansvaret, dermed har et insitament til å øke sin innsats i forebyggende tiltak.

Med hilsen

Are Hedén
fylkesmiljøvernssjef

Johan Løberg Tofte
beredskapssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi: Akershus fylkeskommune
Vannområdene

