



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Vår ref.: KLEHEL

Deres ref.:

Arknr.: M30 &13 - M30 &13
Jnr.: 16/381- 3 13789/16

Dato: 29.04.2016

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2015:16 OVERVANN I BYER OG TETTSTEDER

Vi viser til e-postkorrespondanse av 20.-21. april 2016 mellom Ski kommune og Klima- og miljødepartementet hvor det ble avklart utsatt høringsfrist for Ski kommune til 30. mai 2016.

Ski kommune mener utredningen er et viktig dokument for å få et mer «klimatilpasset» regelverk, men det er nødvendig å sikre mer forutsigbarhet for kommunene, enn det utvalget legger opp til.

Generelle kommentarer

Kompetanse

Økt ansvars- og oppgaveoverføring til kommunene forutsetter at de myndigheter som overfører ansvaret, også er med på å bidra til å sette kommunene i stand til å håndtere oppgavene.

Kommunene har allerede et ansvar for overvannshåndtering gjennom vann-, avløp og arealplanlegging. Fagområdet er derfor godt kjent, men endringene vil forsterke og presisere det kommunale ansvaret. Kommuner og konsulenter bruker i dag forskjellige klimafaktorer og det er stor forskjell i kunnskapsnivået mellom kommunene. Det er viktig med fastsettelse av overordnede dimensjoneringsprinsipper og hvilke nedbørsmengder som skal legges til grunn for dimensjonering.

Utvalget sitt forslag til endring i lovverk vil føre til økt ansvar innenfor forvaltningsområdene plan og byggesak. Kommunen stiller seg positivt til tydeliggjøring av overvann i plan- og bygningsloven for å sikre at god overvannshåndtering blir ivaretatt gjennom en plan- og byggesaksprosess. Men det er nødvendig at tilstrekkelig relevant datagrunnlag og veiledningsmaterieell gjøres tilgjengelig av staten før kommunene får utvidet ansvar.

Overvann er et komplekst problem som berører mange fagfelt. Det er nødvendig å tydeliggjøre kommunens mange roller som ledningseier, plan- og bygningsmyndighet, forurensningsmyndighet, etc. Dagens regelverk stiller kompetansekrav, men det er viktig å fremover også ha høyt fokus på krav til generell kompetansen i de enkelte fagområdene.

Kommunens forvaltningsansvar innenfor klima og miljø er forankret i mange lovverk, men er allikevel et fagområde hvor det i dag er liten grad av selvkost. Det er derfor få kommuner som har egen klima- eller miljørådgiver. Dette fører til stor variasjon mellom kommunene på både kapasitet og kompetanse innenfor dette fagområdet.

Nasjonal fagmyndighet

Avrenning og overvannsproblematikk følger nedbørsfelt, vassdrag og krysser kommunegrenser. For kostnadseffektive overvannstiltak er det viktig med både et lokalt og regionalt perspektiv. Utredninger og dokumentasjon på opp- og nedstrømsproblematikk må sikres bedre på et overordnet plan, enn det utvalget legger opp til.

I hørings svarene fra Klif og NVE til NOU 2010:10 «*Tilpassing til eit klima i endring – Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringene*», går det klart frem at NVE vil kunne fungere som overvannsmyndighet. Dette har ikke blitt fulgt opp og bør vurderes på nytt.

En nasjonal fagmyndighet vil også være viktig for å bistå kommunene med riktig valg av overvannstiltak for å forebygge skader.

Økonomi

Utvalget har ikke vurdert hva et utvidet ansvar vil koste kommunene, eller vil kreve av økt bruk av administrative ressurser. Det etterlyses derfor beregninger på hva forslagene i NOUen vil medføre av både direkte og indirekte økte kostnader for kommunene. Dette vil være nødvendig i den videre utredningen.

For å kunne utføre lokale overvannstiltak er det nødvendig med kunnskap om både avrenning, lokale forhold og konsekvenser om hvordan fortetting og klimaendringer vil kunne påvirke. Kostnader til slike utredninger bør dekkes gjennom øremerkede midler til kommunen. Større utredninger som påvirker flere kommuner eller vassdrag bør utføres i regi av en nasjonal fagmyndighet.

Det bør utredes om det er nødvendig med en tidfestet opptappingsplan med statlig finansiering for sikring av overvann i kommunene.

Overvannsgebyr

Overvannstiltak bør gebyrfinansieres og Ski kommune støtter derfor utvalgets forslag med å innføre et eget overvannsgebyr. Dette gebyret som har til hensikt å plassere vesentlige kostnader på de rette brukerne, bør lov- eller forskriftsfestes på nasjonalt nivå, og med tilstrekkelig handlefrihet for den enkelte kommune til å fastsette lokale gebyrbestemmelser.

Gebyrfastsettelse må gjøres på en enkel måte og må utredes videre. Det bør også gjøres en vurdering om gebyrfastsettelse bør fastsettes med bakgrunn i en forenklet vurdering av eiendommens belastning eller forenklet blågrønn vurdering. På den måten opprettholdes forurensningslovens grunnprinsipp om at forurenser skal betale.

Kommunen støtter utvalgets forslag om at det må gjennomføres systematiske pilotforsøk, evaluering og erfaringsutveksling for å få frem nødvendig kunnskap om hvordan kommunesektoren skal kunne håndtere de mange forslagene som ligger i NOUen.

Kommentarer til de enkelte paragrafene, endringer i plan- og bygningsloven

Pbl § 3-1 første ledd ny bokstav i:

Man poengterer her en helhetlig forvaltning av vannets kretsløp. Det er veldig bra, men det bør stilles krav til kompetanse og utredning.

Pbl § 11-7 annet ledd punkt 3 og § 12-5 annet ledd nr 3

Endringen innebærer at områder for vanddisponering «*kan*» inntas som underformål til arealplaners grøntområder.

Det vises til Fylkesmannens forventninger til kommunal planlegging 2016 hvor det heter «*overvann skal være en naturlig del av tidlig planlegging og at det arbeides med et bedre kartgrunnlag av fordrøyningsmuligheter og flomveier til bruk i bestemmelsene*».

Ski kommune mener at «kan» bør endres til «skal». Ved bruk av «kan» vil det være stor risiko for at vanddisponering ikke tas inn som underformål i arealplanenes grøntområder, med den konsekvens at det ikke er juridisk bindende. Dette mener vi strider mot overordnede intensjoner.

Pbl § 11-9 nr 3. første punktum:

Hjemmelen vil etter endringen «*kunne dekke bestemmelser om både mengde, hastighet og kvalitet på avrenning i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak. Herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg*». Det er positivt at kommunen kan stille krav til dette.

Det er også nødvendig å vurdere krav til ytterligere løsninger i etterkant. Dette kan være viktig når kapasiteten er for dårlig, eller avrenningen er større enn forventet. Det er også viktig å vurdere krav til eksisterende bebyggelse, f.eks. ved gjentetting av flater i form av asfaltering og steinlegging som fører til problemer med avrenning i bebyggelse nedstrøms.

Pbl § 18-1 første ledd ny 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*».

Ski kommune mener at forslaget må klargjøres med hensyn til eventuelt erstatningsansvar ved skade. Dette gjelder spesielt sett i forhold til forurensningslovens § 24a hvis det er kommunen som står som eier av denne typen overvannsanlegg.

Pbl § 28-3 første ledd:

«*Bestemmelsen utvides til også å gjelde situasjoner der byggverk kan bli utsatt for skade på grunn av overvann, og hvor kommunen kan tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen*». I arbeidet med å sikre bygninger mot skade, er dette en viktig utvidelse.

Men her kan det oppstå tvil om ansvars- og skyldforhold, bevisførsel og hvem som eventuelt skal dekke omkostningene. Det er heller ikke nevnt noe om at omkostningene må være rimelige eller uten ulemper, noe som da tilsier at de kan være kostbare og medføre ulemper så lenge de er nødvendige. Her bør bestemmelsen klargjøres på flere områder.

Ny pbl § 28-9

«*Kommunen kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper*».

Dette er en bestemmelse som raskt vil kunne føre til konflikt, med hensyn til hva som er urimelig eller kan bli ansett som en ulempe.

Endringer i forurensningsloven

Forurl § 21 Definisjoner

Definisjonen på overvann som overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann er ikke uttømmende. Den bør også omfatte terrengendringer som påvirker grunnvannstand eller oppkomme som fører til økt avrenning av overflatevann.

Ny forurl § 22a (pålegg om frakopling av overvann)

Bestemmelsen åpner for at kommunen ved skjønn kan «*pålegge eier av tilknyttet eiendom å koble overvann fra offentlig avløpsledning, når det er nødvendig for å avlaste offentlig avløpsanlegg*». Den nye paragrafen stiller krav til dokumentasjon. Dette vil igjen kreve ressurser fra kommunens

side. Spørsmålet er hvor grensen går mellom hvilken dimensjon på ledningsnett man må kunne forvente at kommunen «stiller til rådighet», og når det er nødvendig å avlaste avløpsanlegget. Dette kan bli en kilde til uenighet mellom kommunen og innbyggerne.

Når overvann fra privat eiendom er koblet til kommunal avløpsledning, fraktes og eventuelt renses i rensesepark- eller anlegg, medfører dette store ekstra kostnader for kommunen. Overordnede føringer tilsier at alt overvann skal håndteres lokalt. Ifølge NOU 2015:16 s60 kan «*økt infiltrasjon gjennom lokal overvannsdisponering i tillegg bidra til å redusere forurensning og opprettholde grunnvannsnivået*». At kommunen skal bruke tid og ressurser på å bevise hvorfor det er nødvendig å skulle koble overvann fra offentlig ledning og måtte dokumentere dette, blir så langt vi kan se stikk i strid med intensjonen.

Forurl § 24a : Særlige erstatningsregler for avløpsanlegg

Kommunen stiller spørsmålsteget om utredningen er klar nok på ansvarsforholdene omkring rene overvannsanlegg. Det er gjerne i forbindelse med områderegulering og detaljregulering at plassering av overvannsanlegg blir bestemt. I mange tilfeller vil det være private utbyggere som står for prosjektering og opparbeidelse, og med forskjellige eierstrukturer for overvannsanleggene. I tillegg til kommunale overvannsanlegg, har blant annet Statens vegvesen eierskap for flere overvannsanlegg, mens private vil kunne ha alt fra små regnbødder til store overvannsanlegg.

Det stilles spørsmål om ansvarsforholdene omkring dette er godt nok vurdert. Dette gjelder spesielt i forhold til erstatningsansvar ved blant annet kommunal overtakelse av overvannsanlegg og konsekvenser dersom det er private eiere av overvannsanlegg som gjør skade på kommunens områder, som f.eks. vei.

Det stilles også spørsmål om kommunene har økonomi til å erstatte eventuelle skader og det etterlyses klarere regler for drift og vedlikehold av overvannsanlegg.

Kommunen mener at ordlyden i bestemmelsen ikke er tydelig nok. For spillvannsanlegg kan ikke ansvaret fravikes ved avtale. Slik regelen er utformet i dag, ser det imidlertid ut som om ansvaret kan fravikes ved avtale hva angår overvannsanlegg. Spørsmålet er om dette er bevisst. Det kan i så fall tenkes at hver enkelt kommune vil utforme en ansvarsfraskrivelse ulikt. Dette vil kunne føre til at pliktene omkring overvann vil variere sterkt fra kommune til kommune.

Ellers mener vi at alternativ to fra utvalgets medlemmer Hjelle, Riise og Stenersen er mest reflektert i forhold til kommunenes situasjon, og at denne vil være den mest korrekte å bruke.

Endringer i byggteknisk forskrift / TEK10

NOU2015:16 er generelt for svak i forhold til ned- og oppstrømsproblematikk. Dette er forhold som er forventet å øke, bl.a i takt med kommunenes utbygging i sentrale områder. Krav til kompetanse og utredninger er ikke spesifisert i tilstrekkelig grad. Et punkt som ikke er berørt, er utfordringene med at byer og tettsteder kan bli bygget ut over flere perioder i årene fremover. Planlegging av tiltak og krav til utbyggere er ofte basert på en relativt kort planleggingssituasjon.

TEK 10 § 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*». Dette må sees i sammenheng med definisjonen på overvann som «*overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann*». Det er etter kommunens mening avgrensende i forhold til annen avrenning som følge av grunnarbeider ved utbygging.

Det er helt avgjørende at kommunen har rett til å stille krav til utbygger både med hensyn til utredning av grunnforhold og ikke minst tiltak for å beskytte eksisterende bebyggelse nedstrøms.

Forurensningsforskriften kap. 15C

Regelen gir en innstramming i forhold til drift, tømning og vedlikehold av partikler fra avrenning fra vei. Dette er viktig og vil stille store krav til kommunene. Dette er en utfordring som ikke er berørt og som er sammenfallende med grøfting av vei. Her er det utfordringer når kommunal vei ligger på privat eiendom. Regelverket oppleves ikke klart nok i forhold til kommunens rett til å foreta nødvendig grøfting for å sikre forsvarlig avrenning og hindre skade.

Ny § 16-4a:

Her åpnes det for en todelt gebyrordning, med både en fast og en variabel del. Dette kan føre til stor grad av strid, både i forhold til beregninger av avrenning og vurdering om lokale overvannstiltak på eiendommen er bra nok. Dette arbeidet vil kunne bety økte kostnader for kommunen (f.eks. i form av et ekstra årsverk).

Det er ofte behov for vedlikehold av overvannstiltak for at disse skal opprettholde sin optimale funksjon. I tillegg kan det være behov for en kontrollfunksjon. Der hvor eiendommer blir asfaltert og steinlagt i etterkant av utbygging, kan dette få betydning for et variabelt gebyr. Da må det kontrolleres og avregnes på nytt. Behov for klargjøring av denne regelen er nødvendig i tillegg til en vurdering av de ekstra kostnadene dette vil påføre kommunen.

Tiltak i eksisterende bebyggelse / Naboloven

Når tiltak i eksisterende bebyggelse (som f.eks. asfaltering og steinlegging) fører til hurtigere avrenning av overvann mot nabo nedstrøms, er det pr i dag lite man kan gjøre. Det bør vurderes regler for andel tette flater i eksisterende bebyggelse, samt muligheter for å kreve tiltak ved fare for skade på bebyggelse nedstrøm. Det bes spesielt ses nærmere på skillet mellom offentlig og privatrettslig ansvar.

Audun Fiskvik
rådmann

Kjell Sæther
kommunalsjef