

Drammen 2.juni 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.: 19/6383-2

Høringsuttalelse – forslag om endringer plan- og bygningsloven

Jeg viser til departementets høringsbrev av 02.03.2020 og tilhørende høringsnotat med forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

Jeg har valgt å fokusere på 3 forhold:

1. Overvannsregelverket mangler helhet, først og fremst ved at man ennå ikke har avklart sentrale rammeforutsetninger, særlig mht. ansvar og økonomi. Fordelingen av myndigheten på KMD, KLD og DIBK forsterker dette ytterligere. I tråd med overvanns-NOUen 2015:nr16 mener jeg at en enhetlig og helhetlig overvannsforvaltning innebærer at det departementale ansvaret i sin helhet bør legges til KMD.

Jeg har fokusert på dette i et debattinnlegg i Kommunal Rapport 28.mai 2020, og lar dette være min viktigste høringsuttalelse.

2. Økonomi og finansiering er selvsagt en sentral del av overvannsforvaltningen for at forvaltningen skal fungere som en helhet. Vi må snarest få innført et overvannsgebyr ved å splitte det nåværende avløpsgebyret i en overvannsdelt og en spillvannsdelt. Det er så ulike rammevilkår og muligheter for lokal overvannsdistribusjon at et detaljert regelverk for å pålegge LOD ikke vil fungere i praksis. Ved innføring av overvannsgebyr kan man overlate til den enkelte huseiere å vurdere lokale overvannstiltak samt gjennomføre og finansiere disse, og samtidig redusere eller fjerne overvannsgebyret.

3. Det må ryddes i definisjonene for å få et godt juridisk skille mellom overvann / oversvømmelser som bør tungt forankres i PBL, mens vassdrag / flom hører hjemme i Vannressursloven.

4. Jeg utdyper et par punkter i forslaget til lovbestemmelser i PBL

5. Jeg gir forøvrig full tilslutning til de tre grundige høringsuttalelsene fra Norsk Vann.

1. Overvannsregelverket mangler helhet (debattinnlegg Kommunal Rapport 28.mai)

Endringsforslagene for overvannsreglene unnlater å ta de fundamentale diskusjonene om ansvar og økonomi

Man bondefanges i høringen til å diskutere mange nesten selvsagte detaljer. Mange av lovforslagene er gode og viktige, men de store linjene burde avklares først, ikke sist!

Forslag til endringer i det oppsplittede regelverket for kommunenes forvaltning av overvannet ble fremlagt av ett departement (KMD) og to direktorater (MDIR og DIBK) den 2.mars 2020. Høringsfristen er 2.juni.

Det er nesten umulig å være uenig i mange av de forslagene som fremlegges for nye lovbestemmelser og forskrifter. Men det er andre spørsmål som må stå øverst og først på agendaen for å ivareta helheten:

- **Økonomien og finansieringen er utelatt**, der KLD («Klimadepartementet») opplyser at der jobber man fortsatt med dette. Det haster å få dette fram. Avløpsgebyret må splittes for overvann (regnvann) og spillvann (kloakk mm).
- **Ansvar er ikke avklart**. I Overvannsutvalgets NOU fra desember 2015 var det enighet i utvalget om nesten alle spørsmålene, med unntak av kapittel 19 «Ansvar». Særlig gjelder dette grenseoppgangene knyttet til forsikring. Nå legges det opp til at kommuner kan pålegge frakobling av overvannet fra avløpsnettet, men det er ikke klarlagt om det er kommunen eller huseier som dermed har ansvaret for at de alternative lokale løsninger dermed er forsvarlige.

Mange kommuner tør ikke gi pålegg som dette, dersom kommunen dermed må ta ansvaret for skader nedstrøms. Miljødirektoratet påpekte i et nettmøte 5.mai at ansvar ikke var et tema i høringsmøtet. Det er helt korrekt ... dessverre.

- **Infrastrukturen samlet sett** omtales nesten ikke. Norsk Vann har beregnet at kommunenes investeringsbehov 2016-2040 er 280 000 millioner kroner, hvorav 64% gjelder fornyelser av ledningsnettet, dvs. ca 180 000 millioner kroner.

I gatene ligger det mellom 5 og 15 forskjellige rør- og kabelsystemer. Nederst og dyrest ligger avløpsrørene. På toppen har vi gaten eller veien, som er vår viktigste og ofte eneste vannvei når styrtregnet kommer. Utenfor bygatene må veigrøftas status som avløpsanlegg for overvann vektlegges mye sterkere. Likevel er vegloven og Samferdselsdepartementet ikke en del av det gode selskap når det gjelder overvannet. Det er nesten ingen statlige myndigheter som bryr seg med disse helhetene.

Helheten og de store linjene

Spektakulære skybrudd med store vannskader har medført at vanningeniørene har kommet opp av rørgrøfta og begynt å snakke med arealplanleggerne og reguleringsfolkene. Det er plan- og bygningsloven som regjerer, og mer i den retningen skal det bli. Det er både riktig og fornuftig.

Overvannet hører hjemme på overflaten og infiltrasjon er i stor grad en illusjon. Tett leirgrunn eller

fjellgrunn gjør infiltrasjon svært vanskelig eller umulig. Det neste steget er fordrøyning, men dette er i praksis ofte også veldig vanskelig, med mindre man ser flere eiendommer under ett.

Med disse rammevilkårene skal kommunene pålegge frakobling av overvannet fra det kommunale avløpsnettet. Da må kommunen også anviser hvilken løsning den enkelte huseier skal velge. Men konsekvensen av dette blir at når kommunen pålegger eller henviser til en alternativ løsning med lokal overvannsdisponering (LOD), da vil kommunen langt på vei påta seg ansvaret for at en slik løsning fungerer i praksis og at skader ikke vil skje nedstrøms.

Eieren av overvannsanleggene har i dag et objektivt ansvar, hvilket betyr at erstatningsplikten er uavhengig av skyld. Siden overvannsutfordringene er fordelt på mange parter, blir resultatet at ingen ønsker å påta seg dette ansvaret. Både huseierne, kommunene og kanskje til og med forsikringsselskapene er tjent med at det objektive ansvaret for vannskader fra overvann i forurensningslovens §24a oppheves.

Hovedandelen av vann- og avløpsinvesteringene ligger i ledningsnett, men ansvaret for den kompliserte infrastrukturen med veier, rør og kabler er det ingen departementer som vil ha. Det er anerkjent at når flere enn én skal ha ansvar, da har ingen ansvar. Slik er det også for både infrastrukturanleggene og overvannsregelverket. Legg forvaltningsansvaret, bemanningen, pengene og regelverket for overvannsskadene på Kommunaldepartementet.

Vi trenger et Infrastrukturdepartement. Det kommer ikke til å skje i min tid, så for meg blir det nest beste at Kommunaldepartementet, forankret i Plan- og bygningsloven og en ny Infrastrukturlov, tar seg av denne helheten.

(slutt på debattinnlegget i Kommunal Rapport 28.mai)

2. Innfør overvannsgebyr snarest (debattinnlegg Kommunal Rapport 5.mars)

Ansvar for VA-gebyrene ligger idag hos Klima- og miljødepartementet, og de økonomiske rammevilkårene er som nevnt dessverre ikke en del av tre høringsdokumentene. Men i og med at overvannsforvaltningen må samles, må også de manglende ansvarsbestemmelsene samt regelverket for finansiering av overvannstiltak samles samme sted, og det må bli Kommunaldepartementet.

På bakgrunn av dette omtales overvannsgebyr i følgende debattinnlegg:

Økte overvannskostnader må fordeles rettferdig

Diskusjon om overgangsgebyr har både sporet av og havna på feil spor.

For det første snakker vi ikke om innføring av et nytt gebyr, men om en splitting av avløpsgebyret i en spillvannsdelt for kloakken og et overvannsgebyr for regnvannet. Også i dag dekkes kostnadene til overvannshåndtering av avløpsgebyret, så diskusjonen om dette er en ny eiendomsskatt blir helt feil.

For det andre betales avløpsgebyret, også for overvannet, etter prinsippet vann ut er lik vann inn i et hus. Etter hvert som overvannskostnadene øker på grunn av klimautviklingen, blir det helt absurd at disse kostnadene skal fordeles i forhold til drikkevannsforbruket. Det betyr at et hus med stort drikkevannsforbruk skal betale høye andeler av overvannskostnadene, selv om regnvannet ledes til nærmeste grøft eller bekk. Derimot skal en stor parkeringsplass som sender masse regnvann

til et tidvis overbelastet renseanlegg, ikke betale fem øre for dette, fordi det ikke står et hus på parkeringsplassen.

Det tredje poenget er at vi må gi den enkelte eier av en eiendom frivillig valgmulighet for om de vil redusere avløpsgebyret sitt ved å investere små summer i å lede regnvannet vekk fra kloakkførende ledninger som går til renseanlegget. Et eksempel er å lede takrennevannet ut på plenen eller ut til en grøft eller bekk.

Her kommer jusen og lovverket til kort, fordi hver eiendom er forskjellig. Det som er mulig lokal overvannsdisponering hos husnummer 3 og 12 og 19, er kanskje umulig i nr.23 og 67. Dermed vil krav til likebehandling gjøre nesten helt umulig å pålegge alle eiendommer de samme forskriftsbestemte kravene.

Da er det mye bedre å la eieren av eiendommen anledning til å velge selv, og dermed også ta både ansvaret for at tiltakene virker, og dessuten få kostnadene og gebyrinnsparingen hvis overvannsgebyret reduseres eller settes til null.

Det er ikke alltid at forskrifter og krav er det beste virkemiddelet. Innføring av spilleregler for overvannsgebyr kan være vanskelig. Vi må unngå millimeternøyaktighet og være raus med våre tolkninger. Det vil uansett være vesentlige forbedringer i forhold til å fordele regnvannsutgiftene etter drikkevannsforbruket. Prinsippet må være at overvannsgebyret skal dekke kostnader som har betydning for å redusere eller forebygge at regnvann unødvendig ledes til renseanleggene. Det betyr for eksempel at ombygging til å fungere som en flomvei ved ekstrem nedbør, det er et tiltak som overvannsgebyret skal dekke. Men ombygging og oppgradering av hele veien kan ikke finansieres slik.

Det er fortsatt folk med vett og forstand som er i stand til å tolke forskjellene, og slike regler bør kanskje fastsettes andre steder enn i Oslo, og kanskje er verktøyet notatblokk og gummistøvler og ikke en tykk rød bok!

I Gode Gamle Dager hadde vi noe som het «Frikommuner». Det var kommuner som fikk lov til lå «Tenke Sjææl». Gi 10-15 kommuner, særlig kommuner som erkjenner at overvannsbelastningen er et problem, anledning til å finne en løsning som passer for dem. Norge har et fantastisk mangfold, og overvannsgebyr på Utsira og Røst er neppe aktuelt!

(slutt på debattinnlegget i Kommunal Rapport 5.mars)

3. Rydd opp i definisjonene

Det må ryddes i definisjonene for å få et godt juridisk skille mellom overvann / oversvømmelser som bør tungt forankres i PBL, mens vassdrag / flom hører hjemme i Vannressursloven.

Vi bør så langt som mulig trekke opp en sluttgrense mellom «overvann» og «vassdrag». Noen i overvannsutvalget ser det til med som en fordel at grensen ikke er der. Langs Drammenselven er det en rekke «etablerte anlegg». Likevel blir det for meg galt å se på Drammenselva som et «overvannsanlegg». Overvannshåndteringen, med hjemmel i plan- og bygningsloven, burde slutte der overvannet renner ut i vassdraget, dvs. der det er «årssikker vannføring». Her må vassdrags- og flommyndighetene ta over styringen med vannressursloven i hånda.

Men så enkelt er det ikke, fordi mange mindre vassdrag, særlig i byer og tettbygd strøk, ikke fanges opp av NVEs forvaltning og sikkerhetsvurderinger. Løsningen må bli ett av to alternativer, ...og bare unntaksvis en kombinasjon:

1. Den nye overvannsavdelingen i NVE er bare rådgivende og uten formell myndighet. Men man kunne koble forvaltning til dette slik at NVE bestemmer i alle vassdrag, og ikke bare i de store.
- eller
2. Overvann opphører å være en definisjon når overvannet renner ut i vassdrag som er underlagt NVE's vassdragsforvaltning i henhold til Vannressursloven. Mindre vassdrag som ikke inngår under NVEs myndighet etter Vannressursloven, defineres som overvannsanlegg og avløpsanlegg forvaltet av plan- og bygningsloven, forutsatt at vassdraget er etablert utover naturlige forhold.

Debatt: Kan et vassdrag være overvannsanlegg i deler av vassdraget, og NVE-vassdrag i andre? Det låter ikke særlig smart.

Jeg ivret lenge for at vi skulle skille mellom «flom» og «oversvømmelse» i definisjonene.

Flom betyr for meg nivåøkning i et vassdrag med tilliggende arealer. Overvannet medfører oversvømmelser på de øvrige arealene, som normalt er tørre. Det blir med andre ord feil å bruke ordet «flomvei» når ekstremnedbøren finner sine vannveier nedover mot vassdragene, men jeg har latt spørsmålet ligge, så dette får beholde navnet «flomvei». Det vil være svært krevende å erstatte betegnelsen «flomvei» med «vannvei», så vi bør nok konsentrere oss om viktigere spørsmål.

Men forsøk å kutte ut overlappingen mellom overvann og vassdrag. Vassdraget har sin egen forvaltning som også har nok å gjøre. Det er for øvrig veldig bra at man har samlet hydrologien og urbanhydrologien i en ny avdeling for overvann i NVE, så man må ikke bli fanatisk i å bygge murer.

4. Utdyping av noen punkter

De foreslåtte overvannsreglene og ansvar. Utdyping av punkt 1 foran.

Frakobling av overvann fra avløpsrørene må sees i sammenheng med ansvarsavklaringene. Det foreslåtte regelverket med hjemmel for å frakoble overvannet kan ikke vurderes uavhengig av avklaringer av ansvar og økonomi. Derfor bør man ikke vedta de foreslåtte bestemmelsene før man har foretatt de nødvendige avklaringene om økonomi og ansvar.

Kommunene skal få hjemmel til å kreve at overvann frakobles tilførsel til avløpsnett. Men dette må sees i sammenheng med hva som er den alternative løsningen. Trestegs-strategien starter med infiltrasjon, går via fordrøyning og ender i flomveier for de mest ekstreme skybruddene.

Men infiltrasjon er i stor grad en umulig illusjon. Tett leirgrunn eller fjellgrunn gjør i praksis infiltrasjon vanskelig og ofte umulig. Det neste steget er fordrøyning, men dette er i praksis også veldig vanskelig, med mindre man ser flere eiendommer under ett.

Med disse rammevilkårene skal kommunene pålegge frakobling av overvannet fra det kommunale avløpsnett. Jeg påstår at da må kommunen anviser hvilken løsning den enkelte huseier skal velge.

Men konsekvensen av dette må bli at når kommunen pålegger eller henviser til en alternativ løsning med lokal overvannsdisponering (LOD), da må kommunen også ta ansvaret for at en slik løsning fungerer i praksis og at skader ikke vil skje nedstrøms.

Min vurdering er at hjemmelen til å pålegge frakoblinger vil bli brukt i veldig liten grad av kommunene. Løsningen er som jeg skrev i min artikkel i Kommunal Rapport 5.mars: Innfør overvannsgebyr for å tilføre overvann til kommunale avløpsledninger, og la den enkelte huseier velge selv. Noen steder kan takrenneutløpet ledes ut i terrenget. Gjør det der,.. frivillig! Så må nabohuset, uten mulighet for overvannsdisponering på egen eiendom, fortsatt sende overvannet ned i avløpsrørene.

Fjern det objektive ansvaret for OVERVANN i Forurensningslovens §24 a.

Jeg gitt dette som en av høringsuttalelsene mine til Miljødirektoratet. Jeg nevner det likevel her, fordi nåværende objektive ansvar er en barriere som i stor grad hindrer bruk av LOD hjemlet i PBL.

Sidestill åpne og lukkede løsninger for overvannshåndtering

Dette er nok et eksempel på ulempene ved et splittet regelverk. Ved å likestille «rør», «terreng» og «grunnvann / infiltrasjon» får man en god helhet. Jeg viser til punkt 1 foran.

Det muliges kunst i trestegstrategien.

Kravene til steg én og to i trestegstrategien må baseres på hva som er mulig for den enkelte eiendom, jfr. argumentasjonen for overvannsgebyr i punkt 2 foran. Men flomveiene iht. steg 3 må dimensjoneres «rikelig» for å ta hånd om det mest ekstreme, i alle fall i de fleste tilfellene der det ofte ikke er vesentlige kostnadsøkninger med å dimensjonere for økte vannmengder.

Plan- og bygningsloven

Forslag: § 28-9 Håndtering av overvann

Tiltak skal gjennomføres slik at overvann i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres på eiendommen. Der det er nødvendig skal i tillegg forsvarlig avrenning sikres og opparbeides. Bestemmelsen gjelder der ikke annet er bestemt i plan. Kommunen kan stille vilkår om håndtering av overvann

Kommentar: I et stort antall saker er dette umulig på grunn av at tett leire eller fjellgrunn hindrer infiltrasjon. Hvis kommunen pålegger slik LOD, må det i lovarbeidet avklares om kommunen dermed også kommer i ansvar dersom pålagte løsninger ikke fungerer, slik at vannskader oppstår.

Henvisninger i høringsnotatet av 2.mars 2020: Sidene 3,5, 7 og ikke minst side 44:

«Overvann SKAL håndteres på eiendommen»

Det er dog en del reservasjoner på de etterfølgende sidene, særlig side 46

Forslag: § 31 -9 Pålegg om tiltak mot overvann på bebygd eiendom

Der det er nødvendig for å unngå skade eller ulempe fra overvann, kan kommunen gi eier av bebygd eiendom pålegg om å sørge for bedre håndtering av overvann på eiendommen eller forsvarlig avrenning av overvann fra eiendommen. Pålegget må kunne gjennomføres uten uforholdsmessig stor kostnad.

Kommentar: Kommunale saksbehandlere vil i det lengste kvie seg for å bruke denne bestemmelsen. Pålegg kan medføre at kommunen kommer i ansvar, jfr omtalen ovenfor. Det er dessuten svært stort rom for tolkning av hva som er «uforholdsmessig stor kostnad», ... særlig etter at det har vært et ekstremvær med mer enn 10 mill kr i vannskader nedstrøms.

5. For øvrig slutter jeg meg fullt og helt til de tre uttalelsene fra Norsk Vann.

Lykke til med fortsettelsen

Vennlig hilsen

Christen Ræstad