

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Deres ref.: 19/6383-2

Oslo, 2. juni 2020

Høringsnotat om forslag til endringer i plan- og bygningsloven - Håndtering av overvann i plan- og bygningsloven

Generelt

OBOS mener det er viktig å arbeide strategisk og langsiktig med å få på plass et godt rammeverk for å møte utfordringene vi allerede opplever med overvann og som er ventet å bli verre pga. klimaendringene.

OBOS ønsker å bidra til en bedre overvannshåndtering i våre utbyggingsprosjekter. Vi mener det er fornuftig og positivt at overvannshåndtering blir en tydeligere del av planarbeidet i kommunen. At overvannshåndteringen tas inn på et tidlig stadium i den kommunale planleggingen bidrar til økt forutsigbarhet. Samtidig er det viktig, sett fra oss som utbyggere, at lovverket gir rom for fleksibilitet og lokale tilpasninger når tiltak skal utformes.

Når det gjelder forslaget om å gi kommunene hjemmel til å pålegge overvannstiltak for eksisterende bebyggelse, ser vi som forvalter av næringsbygg og rådgiver for sameier og borettslag flere uheldige konsekvenser. Vi mener bl.a. at høringsforslaget i liten grad legger vekt på om grunneier har mulighet til å realisere overvannstiltakene, samt hva som er en rettferdig kostnadsfordeling mellom kommunen og grunneierne.

Vi er opptatt av myndighetene må bidra til at de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme overvannstiltakene gjennomføres både i nye utbygginger og i eksisterende fortettede urbane områder. Hvilke tiltak som er de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme vil, jf. rapport 29-2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse, avhenge av lokale faktorer som bl.a. forventet skaderisiko, klimatiske forhold og grunnforhold. Det vil ikke på forhand være mulig å si hvilke tiltak som vil være lønnsomme, uten at må gjøres individuelle vurderinger av hvert enkelt tiltak i hver enkelt utbygging. Dette vil derfor være komplisert å avgjøre hvilke tiltak som bør gjennomføres. Spørsmålet er om kommunene har kompetanse og kapasitet til å gjøre disse nødvendige samfunnsøkonomiske vurderingene, og ut fra dette stille nødvendige og tilstrekkelige krav til utbyggere og boligeiere der nytteverdien står i forhold til kostnadene.

Oppsummering av våre viktigste synspunkter:

Våre viktigste innvendinger til høringsforslaget er:

- **Grunneierne av eksisterende bebyggelse vil bli påført urimelig høye kostnader**

Vår viktigste innvending mot høringsforslaget er at det går for langt i å pålegge grunneier tiltak, ansvar og kostnader knyttet til overvannshåndtering for eksisterende bygg. Det tas verken hensyn til gjennomførbarhet, rimelighet, kostnader eller forutsigbarhet.

- **Insentivordninger burde vært utredet som et alternativ til kommunale pålegg**

Vi savner en grundigere gjennomgang av alternative modeller for overvannshåndtering, f. eks. at planlegging og utføring av tiltak i hovedsak er et kommunalt ansvar for eksisterende bebyggelse. Grunneiere av eksisterende bebyggelse bør oppfordres gjennom insentivordninger til å utføre ønskede tiltak med et begrenset ansvar.

- **Byggekostnader/nyboligpriser vil øke**

For utbyggere pålegges det et ansvar for prosjektering/ dimensjonering av fremtidig overvannsmengder som det i dag ikke finnes godt nok datagrunnlag for å beregne. Kravene vil medføre økte kostnader knyttet til byggeprosjekter og dermed økte boligpriser.

- **Det er behov for tydeliggjøring og presiseringer på mange punkter**

Det er mange ubesvarte spørsmål og uavklarte forhold knyttet til de foreslåtte lovendringene, og konsekvensene av dem fremstår dermed som uklare.

Mer utdypende kommentarer

Flere av forslagene innebærer at mye av kostnadene for overvannshåndtering legges på utbyggere og grunneiere, dels ved at kommunene får utvidet adgang til å pålegge opparbeiding av offentlige anlegg og dels ved å pålegge tiltak på egen eiendom. Vi er særlig skeptisk til å pålegge grunneiere av allerede bebygde eiendommer kostbare tiltak, men vil også advare mot å pålegge utbyggere kostnader som vil gi økte boligpriser.

For liten vekt på grunneiers mulighet til å gjennomføre tiltakene

Høringsforslaget innebærer en tydeliggjøring av at den enkelte grunneier har ansvar for å håndtere overvann på egen grunn, og at kommunen kan pålegge grunneier tiltak for overvannshåndtering. Begrunnelsen er at tidligere byggetiltak har tatt lite hensyn til overvannsproblematiske både gjennom byggeteknikk, valg av overflater og dimensjonering for mengde overvann.

Etter vår oppfatning tar ikke forslaget tilstrekkelig hensyn til/bygger på mangelfull kunnskap om i hvilken grad den enkelte grunneier vil ha mulighet til å gjennomføre tiltakene. Det vil variere mht. nabolag/ type bebyggelse, ulike utfordringer gjennom demografi/urbanitet, fortetting og topografiske, geografiske og klimatiske forhold. Vi savner derfor en grundigere gjennomgang av alternative løsninger for hvordan en kan få bedret overvannshåndteringen.

Grunneiere får for stor andel av regningen

Ny § 22a i forurensningsloven, samt ny § 28-9 i plan- og bygningsloven går for langt i å overføre kostnadsansvaret fra kommune til den enkelte grunneier. Det vil ofte ikke være mulig å håndtere overvann uten svært inngripende/kostbare tiltak.

Eksisterende bebyggelse er satt opp under helt andre kommunale/offentlige krav til overvannshåndtering. OBOS mener det er uheldig å skyve ansvaret for en naturbasert skade som heller ikke kommunene/myndighetene har vært forutseende nok til å hensynta i boligreguleringen, over på den enkelte grunneier. Vi vil også understreke at kommuners fortettet utbygging kan bidra til at det oppstår overvannsproblemer på eiendommer som i utgangspunktet hadde tilstrekkelig håndtering av overvann, og som hadde dimensjonert tiltakene iht. hva som var kommunalt godkjent på utbyggingstidspunktet. Når det i ettertid viser seg at de kommunene ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til overvannsproblematikk, blir det feil å sende store deler av regningen for å ordne opp i dette til grunneierne.

Departementet må avklare nærmere hvordan tiltak skal finansieres og hvordan kostnadene skal fordeles mellom grunneier(e) og kommunen. Det er vanskelig å se at høringsforslaget er i tråd med departementets vekt på at det er behov for enkle og forutsigbare regler som må ta hensyn til bl.a. bolig- og byggeiere og byggekostnader. Det må også klargjøres hva departementet legger i at kostnadene ikke skal være uforholdsmessig store. Riktignok skriver departementet at kostnadene skal stå i forhold til problemet overvannet skaper, og de skal ikke være større enn kostnadene for tilsvarende tiltak for andre eiendommer i området. Det er imidlertid for upresist og uforutsigbart å planlegge ut ifra for utbyggere og grunneiere.

Utrede insentivordninger som alternativ til kommunale pålegg

Vi savner en grundig vurdering av alternative løsninger til å håndtere overvannproblemer i særlig eksisterende bebyggelse. Etter vårt syn har høringsforslaget et ensidig fokus på å bruke kommunale pålegg til å tvinge gjennom tiltak hos grunneierne.

Vi mener myndighetene må ta hovedansvaret for tiltakene i områder med eksisterende bebyggelse. Grunneiere må i større grad få insentiver til å gjøre tiltak fremfor pålegg. Det mener vi ville styrket muligheten til å arbeide strategisk og langsiktig med overvann i den enkelte kommune. Private grunneiere vil i de fleste tilfeller være avhengige av profesjonell hjelp til å gjennomføre tiltak og mangler forutsetninger for å være gode bestillere av tiltakene. Å pålegge uprofesjonelle ansvar for gjennomføring av tiltak med et påfølgende ansvar for rett dimensjonering av overvannsmengde, fremstår prematurt med tanke på det kunnskapsgrunnlaget vi har i dag.

En alternativ løsning til kostnadsfordeling kunne vært å anse skader fra overvann som berettiget til støtte fra naturskedefondet, og således fordele kostnadene på storsamfunnet og ikke den enkelte grunneier.

Forsikringsbransjen har god kompetanse på å vurdere og prise risiko. Denne kompetansen bør benyttes til å identifisere nødvendige tiltak sett i forhold til skaderisikoen. Grunneiere som gjennomfører tiltak som reduserer risikoen for overvannsskader bør belønnes med lavere forsikringspremier. Høringsforslaget diskuterer dessverre ikke denne typen insentiver.

Behov for å tydeliggjøre og presisere lovforslaget på mange punkter

Det er mange ubesvarte spørsmål og uavklarte forhold knyttet til forslagene, og konsekvensene av dem fremstår dermed som uklare. Vi vil fremheve at det er løse tråder knyttet til særlig følgende punkter:

- **Mulig å basere opparbeidings- og refusjonsplikten for overvannsanlegg på kart?**

Overvann er definert i høringsnotatet som «avrenning som oppstår når vann fra nedbør eller snøsmelting ikke siger ned i grunnen, men forblir rennende på overflaten». Dersom man ser på overvannstilfeller som er en konsekvens av ulike type nedbør, vil overvannet avhengig av intensiteten, mengden og varigheten på nedbøren samt temperaturforhold, påvirke ulike overvannsanleggs funksjonsgrad. For eksempel kan kortvarige kraftige styrtregn vanskelig håndteres i for eksempel ledningsnett, ikke kun pga. kapasitet på ledningsnettet, men også fordi vannet kan ha så stor fart at det går over kummer og sluk. Det samme styrtregnet vil ha en begrenset lokalitet uten at man nødvendigvis kan forvente at neste styrtregn skal følge samme rute. Vi stiller derfor spørsmål ved muligheten kommunen har for å lage gode og riktige planer basert på kart. Ref høringsnotat side 22 «For overvannsanlegg må opparbeidings- og refusjonsplikten i stedet baseres på kart el.»

- **Behov for å avklare ansvaret for overvann**

Det er viktig at ansvaret avklares slik at en grunneier ikke får et objektivt ansvar for et anlegg som kommunen har gitt pålegg om. Dette må defineres tydelig i sammenheng med PBL §28-1 og forurensningsloven. §24a og tidligere rettspraksis hvor overvannsanlegg har vært ansett som et avløpsanlegg.

- **Pålegg om tiltak og kostnader samt refusjonshjemmel bør klargjøres og revurderes av hensyn til forutsigbarhet og økonomisk belastning for grunneier av eksisterende bebyggelse**

- Det bør klargjøres hva som menes med uforholdsmessige kostnader?
- Det er urimelig om grunneiere av eksisterende bygg må dekke kostnadene ved pålegg om nye overvannsanlegg fordi at tiltakene de selv gjorde under utbygging, viser seg å ikke være tilstrekkelig fordi det oppstår overvannsproblemer pga. fortetting på naboeiendommene. Tidligere preaksepterte eller godkjente løsninger bør derfor kompenseres ved pålegg om tiltak.
- Det bør tydeliggjøres hvilke utgifter som skal omfattes av refusjonshjemmelen:
 - o Vil for eksempel prosjektering av et tiltak, arbeid og materialer, innhenting av nødvendig bistand fra profesjonelle innen prosjekt og byggeledelse være omfattet av refusjonshjemmel?
 - o Grunneiere som blir pålagt å opparbeide felles overvannsanlegg vil kunne ha kostnader knyttet til å komme til enighet med og hente inn midler fra andre grunneiere i tilhørende overvannsområde. Vil denne typen administrasjon omfattes av refusjonshjemmelen?

- **Skade og risikoreduksjon**

Vi er kritisk til om det er samfunnsøkonomisk riktig å tilrettelegge/dimensjonere for 200 års regn på utpekte lokaliteter, når vi ikke vet hvor styrtregnet rammer eller i hvilken grad klimaendringene vil påvirke hyppigheten på det i dag vi beregner til et 200 års intervall. Vi mener dette vil innebære skadeforebyggende tiltak som er for omfattende og kostbare i forhold til risikoen for at skaden kan inntreffe. Det vil ikke være mulig å forebygge all skade, men det er viktig å redusere omfanget og alvorligheten av skadevirkningene. De skadebegrensende tiltakene må imidlertid vurderes i et kost/nytte perspektiv. Vi kan ikke se at dette er gjort.

- **Ansvaret for de ulike trinnene i tretrinnstrategien for håndtering av overvann bør tydeliggjøres.**

Krav til utbyggers ansvar for sikker flomvei fra egen tomt kan vanskelig oppnås da sikker flomvei som regel vil lede over annen manns grunn. For øvrig vil også datagrunnlaget for beregning av sikker flomvei kunne variere mye mellom ulike kommuner.

- **Hvordan kommunisere pålegg om fellesanlegg?**

Der kommunen planlegger tiltak i en bindende reguleringsplan, vil det være behov for å kommunisere dette til grunneiere av eksisterende bebyggelse, f.eks. ved at de får reguleringsplanen på høring. Grunneierne må få tilstrekkelig mulighet til å forstå et kommende pålegg om tiltak eller refusjonskrav fra tilhørende overvannsområde. Det vil være svært uheldig om mange private grunneiere ikke fanger opp en høring på reguleringsplan som følge av at de ikke forventer en endring som berører egen eller nabotomt. Vår erfaring basert på tilbakemeldinger fra styrer i boligselskap, er at mange ikke får med seg reguleringsendringer. Vi mener derfor det må ses mer på hvordan varslingen skal skje.

- **Hvor skal utbygger finne nødvendig informasjon (§31-9)?**

Gjennom endringer i TEK 17 ansvarliggjøres utbygger for rett dimensjonering av nedbørstiltak. Det er derfor viktig at utbyggere og kommunene har tilgang til riktig datagrunnlag for å kartlegge problemet og finne fram til riktige/nødvendige tiltak. NVE vil ha ansvar for å fremskaffe datagrunnlaget for kommunene, men foreløpig er det bare noen kommuner som mottar dette. Hvor skal de øvrige kommunene hente nødvendige data ifra mens de venter på at NVE leverer dette (iht. Prop. 1S 2019)? Vil NVE ha tilstrekkelige ressurser til å fremskaffe dette til alle kommuner, og i såfall innen hvilken tidshorisont?

Med vennlig hilsen

 **OBOS**

Daniel Kjørberg Siraj
Konsernsjef

