



Høyringsinnspel

Til: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Frå: Stavanger kommune – Park og veg

Dato: 1. juni 2020

Handtering av overvatn i plan- og bygningsloven – høyringsuttale frå Stavanger kommune, park og veg

Stavanger kommune ved avdeling park og veg ønskjer med dette å gi innspel til forslag til endringar i plan- og bygningsloven relatert til handtering av overvatn. Uttala gjeld difor denne sektor, men vil – slik vi ser det – kunne påverke effekten av lovendingane når det gjeld nybygg, drift og vedlikehald av offentlege park og vegareal.

Bakgrunn for uttala

Park og veg - er godt kjent med at handtering av overvatn er ei viktig problemstilling i kommunal planlegging og forvaltning. Vi ser allereie korleis klimaendringane påverkar konsekvensar av fortetting og urbanisering. Dei offentlege areala må bruke naturbaserte løysingar når prosjekt utformast og eksisterande areal må endrast frå grått til grønt. Vi støtter difor opp om bruk av naturbaserte løysingar som verkemiddel og nyttar dette høvet til å utvide forståinga av naturbaserte løysingar.

Park og veg forvaltar, planlegg, bygg, utviklar og sørgjer for vedlikehald av torg, plassar, gatar, sykkelveg, sykkelstasjon, uterom ved skular, barnehagar og kommunale bygg, parkar, utandørs idrettsanlegg, nærmiljøanlegg, friareal og naturområde. Avdelinga har som mål å leggje til rette for god funksjon og gode opplevingar for byen si befolkning og samstundes ta vare på miljøkvalitetar og naturverdiar. I vår uttale som administrativ fagavdeling i Stavanger kommune vil park og veg sjå på konsekvensane dei foreslåtte lovendingane kan få for våre ansvarsområde; spesielt forvaltning og drift og som pådrivar for bruk av naturbaserte løysingar. Vi uttalar oss i hovudsak om forslag til nye §18-1, , 18-2, 28-9 og 31-9. Når det gjeld dei VA-tekniske aspekt viser vi til innspela frå Norsk Vann, bransjeorganisasjonen til vår VA-avdeling.

Naturbaserte løysingar må få ein sentral plass

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriv i høyringsdokumentet at «lovforslagene skal bidra til å sikre at det gjennomføres tiltak for å redusere overvannsskader, at overvannshåndteringen tas inn på et tidlig stadium i planleggingen, og at det gis rom for fleksibilitet og lokale tilpasninger. Det skal bli lettere å velge såkalte blå-grønne løsninger og å gjennomføre de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme tiltakene.» Denne intensjonen støtter vi fullt og heilt.

Vi er einige med departementet at problema med handtering av overvatn må løysast lokalt og at kommunane difor må ha heimel i lovverket. Vi konsentrerer oss om endringane regjeringa foreslår for plan- og bygningsloven (heretter pbl), men støtter at forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova og byggt teknisk forskrift tilpassast i tråd med endringane i pbl. Det er viktig at handtering av overvatn ikkje blir sett på isolert frå anna arealplanlegging og naturbaserte løysingar må bli førsteval der det er mogleg, og ikkje berre relatert til handtering av overvatn.



Regjeringa sitt mål med forslaget er å sikre kommunane spelerom til å gjennomføre effektive tiltak for å redusere skadar frå overvatn. Samstundes kan endringane som nemnd bidra til å forankre, støtte og vidareutvikle bruk av naturbaserte løysingar. Dette har positive effektar og ringverknadar som omfattar mykje meir enn berre handtering av overvatn. I tillegg til å vere eit verktøy for klimatilpassing bidreg naturbaserte løysingar også til eit meir miljøvenleg og berekraftig samfunn. Vern av eksisterande grøntområde og etablering av nye er i tillegg enkle tiltak som forseinkar avrenning. Forureininga i vatnet fjernast ved filtrering, sedimentering og biologisk absorpsjon. Stavanger kommune v/park og veg arbeider for å auke bruken av opne overvatnstiltak der overvatnet går frå å være eit problem til ein ressurs som kan utnyttast og skape gode bymiljø. Naturbaserte løysingar for handtering av overvatn må bli ein integrert del av byplanlegginga. Vi skal planleggje for å sikre oss mot flaum og avgrense risiko for skadar, men også utvide og forbetre rekreasjonsområde og skape betre forhold for biologisk mangfald. Vi ser at natur og naturmangfald ofte blir nedprioritert av kortsiktige økonomiske grunner i einskilde prosjekt, men det er summen av alle små prosjekta som utgjør kommunen vi lever i.

Her er endringsforslag eit første steg som vi meiner bør følgjast opp og forsterkast i all regelverk og gjennom støtte til kompetansebygging, FoU og med tilstrekkeleg finansiering. Det er, som analysane viser ei god investering i framtida, også reint økonomisk. Opne anlegg for overvatn kan handtere større mengder overvatn på ein meir fleksibel måte og kan gi tilleggsverdiar viss dei kombinerast med andre formål som grøntområde eller nærmiljøanlegg. Dessutan er dei meir robuste enn tekniske løysingar som røyr, sjølv om desse vert dimensjonert opp for å ta høgde for klimaendringane vi forventar.

Endring av regelverket som første steg

Vi er einige i at regelverket må gjere det mogleg for kommunane å «gjennomføre de mest effektive tiltakene i et gitt tilfelle» og at «lovverket må være praktisk og håndterlig slik at kommunene klarer å utnytte det spillerommet de har.» Dei føreslåtte endringane av pbl og anna regelverk er eit første steg, eller grunnmuren som kan leggje til rette for betre planlegging og forvaltning med tanke på handtering av overvatn og for å støtte og fremje bruk av naturbaserte løysingar. Dei andre stega som krevjast er ei konsekvent oppfølging av prinsippa i kommunale planar (kommuneplan, reguleringsplanar etc.) og byggesaker og ikkje minst eit tett samarbeid mellom kommuneadministrasjonen og tiltakshavar/utbyggjarar/prosjekterande eller grunneigar.

Endringane i pbl er positive og naudsynte

Men det er avgjerande at kommunane har klare retningslinjer i lovverket om kva vi kan krevje (via kommunale planar) av utbyggjarar. Og difor ønskjer vi endringsforslaga velkomen.

I dag er det av fleire grunnar vanskeleg å gjennomføre blågrøne tiltak for handtering av overvatn. Eit av dei er at regelverket tek utgangspunkt i tradisjonelle løysingar (avleiing gjennom røyr) og dermed i liten grad legg opp til bruk av opne løysingar for overvatn. Dagens lov handlar berre om ei plikt til å leggje leiingar, ikkje andre anlegg for overvatn. Ei tydeleg forankring i pbl vil difor leggje til rette for større bruk av naturbaserte løysingar. Det vil i sin tur bidra til at tiltakshavar og forvaltinga opparbeider seg den naudsynte erfaring og kompetanse. Eit tydeleg og støttande lovverk vil også kunne bidra til å utvikle eit godt samarbeid mellom administrasjon og tiltakshavar om å utvikle innovative og naturbaserte løysingar som er skreddarsydde for den gjeldande lokale situasjonen. Eit samarbeid mellom privat tiltakshavar og det offentlege må vere tett allereie frå tidleg fase i eit prosjekt. Det offentlege må kunne krevje at det leggjast ned eit grundig forarbeid med ei kartlegging og analyse av eksisterande situasjon før eit prosjekt startar opp. Deretter må det kunne krevjast at det utarbeidast grundige prosjekteringsgrunnlag av fagkyndige før kommunen gjev rammeløyve både når det gjeld bygg og anlegg.



Om einskilde endringsforslag

Vi støtter at naturbaserte løysingar blir forankra i pbl og at kommunen skal kunne krevje at tiltakshavar opparbeider høvesvis offentlege eller felles private blå-grøne anlegg.

Vi er også positive til at krav om infiltrasjon ved nye tiltak takast ut av byggt teknisk forskrift og inn i pbl (forslag til nye §28-9), parallelt til heimel i vannressursloven §7. Vi ønskjer velkomen at samanhengen mellom arealbruk og handtering av overvatn blir tydlegare når kravet om infiltrasjon forankrast i pbl, i tillegg til at kommunen får ein lovfesta heimel til å stille krav i byggjesak.

Vi er veldig positive til ei eksplisitt forankring av heimel for å stille vilkår om handtering av overvatn i forslag til ny §28-9 fjerde punktum og vi ønskjer velkomen at prinsippa dermed også blir førande for kommunen si planlegging av handtering av overvatn. I høyringsnotatet skriv departementet at planen kan definere kva løysingar for overvatn som skal gjennomførast i eit bestemt område, eller krevje korleis vatnet frå eit bestemt område skal avleiast. Vi føreslår at departementet formulerer fjerde punktum litt meir utførleg, i tråd med forklaringa i høyringsdokumentet.

Vi er også samde med departementet i vurderinga at overvatn skil seg frå andre krav til tiltak (i samband med prinsippet om at tekniske krav er ansvaret til tiltakshavar og ansvarleg føretak). Grunnen til det er ikkje berre at løysinga kan ha direkte konsekvensar for andre eigedommar og for tilkopling til kommunale anlegg, men også prinsippet om kommunen sitt ansvar for berekraftig, miljø- og klimavenleg samfunnsutvikling. Føresegna vil hjelpe kommunen i arbeidet med ei brei forankring av prinsippet at tette flatar bør unngåast der det er mogleg.

Forslag til nye §31-9 gir heimel for krav til utbygd eigedom om fordrøyning eller tilkopling til offentlig anlegg og om opparbeiding av privat fellesanlegg for fleire eigedommar. Dette gir kommunen høve til å påleggje etablering og drift av anlegg for overvatn eller tilkopling også for eksisterande bygg. Føresegnaden er at det er fare for skade eller overbelastning av leiingsnett og at behovet er avdekkja gjennom planarbeidet og forankra i gjeldande arealplan.

Vi støtter også lovfesting i pbl av prinsippet at tiltakshavar skal sørgje for handtering av overvatn på eige eigedom; kommunen må ha ein uinnskrenka rett til å krevje at overvatn skal handterast innan eige område.

Skilje mellom **offentleg og privat anlegg** for handtering av overvatn kan bli gjort tydlegare, ikkje minst sidan pbl er utforma for nye tiltak, og i mindre grad med tanke på eksisterande bygg. Av pedagogiske grunnar kan departementet vurdere å forklare meir eksplisitt når det er snakk om private fellesanlegg (§31-9) eller offentlege hovudanlegg (§18-1, femte ledd). Begge to er opparbeida av privat eigar, men den eine overtakast og driftast av kommunen. Kommunen har altså i visse tilfelle rett og plikt å overta opparbeida anlegg og drifte og halde dei ved like etter §18-1, femte ledd («Veg, hovedavløpsledning, hovedvannledning og overvannsanlegg som er lagt av grunneier eller fester etter denne paragraf, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag.»)

Det er viktig at kommunane har rett til gjennom regulering å bestemme om eit overvatnsanlegg skal vere kommunalt eller privat. Kommunen kan krevje opparbeiding av offentlig anlegg for handtering av overvatn som kommunen tek over og drifter, og anlegg på utbygd eigedom som eigast og driftast av dei private grunneigarane i fellesskap. Her må det vere sikra at privat drift og vedlikehald fungerer i praksis slik at ikkje kommunen må overta drifta for å forhindre skade. Dersom grunneigarar treng kommunal hjelp til dette kan dei erverve tenesta frå kommunen til sjølvkost.



Administrativ byrde eller kompetansebygging?

Vi er einige i departementet si vurdering (vurdering av konsekvensane av nye §18-1 og nye 31-9): det aukar det administrative arbeidet å måtte dokumentere at høvesvis leiingsnett, alternative tiltak eller ein kombinasjon er mest hensiktsmessig for handtering av overvatn på eit gjeve område. Men eit slikt lovkrav vil samstundes auke kompetansen til tiltakshavar og administrasjonen og tene kommunal planlegging på lengre sikt. Her er det avgjerande at kommunen kan krevje at det er tiltakshavar som dokumenterer den beste løysingar. Kommunen må ha heimel for å kunne påleggje tiltakshavar å vise kvifor han eventuelt ikkje vel naturbaserte løysingar. Derimot kan høyringsdokumentet lesast som om departementet tek utgangspunkt i at det er kommunen som skal kartleggje: «Den største administrasjonskostnaden vil komme som følgje av at kommunen må kartlegge hvor tiltak kan iverksettes, hvilke som er hensiktsmessige og kven som skal regnes som påkoblet» (s.23). Vi meiner at kommunen må kvalitetssikre, men kan krevje av føretakshavar å utgreie. Dette bør departementet gjere tydeleg på eigna måte. Her som elles må regjeringa sørgje for at nye pålegg til kommunane vert fullfinansierte.

Vi meiner endringsforslaga vil styrkje berekraftig kommunal samfunnsutvikling og kan vere utgangspunktet for ei styrking av naturbaserte løysingar i lovverk, planlegging, prosjektering og gjennomføring.

Med helsing

Torgeir E Sørensen
park- og vegsjef

Anne Merethe Skogland
seksjonssjef

Marit Magdalene Schweiker
sakshandsamar