



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)
Miljødirektoratet

Vår referanse: 20/00780-2
Arkivkode: K00 &00
Saksbehandler: Torild Fagerbekk mfl.
Deres referanse: 19/6383-2
Dato: 28.05.2020

Forslag til endringer; Regler om håndtering av overvann – høringssvar fra KS

Samlet høringssvar på følgende tre saker:

- Forslag til endringer i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova
- Forslag til endringer i plan- og bygningsloven
- Forslag til endringer i byggt teknisk forskrift (TEK17) og veiledning til byggesaksforskriften (SAK10)

1. Innledning

Det vises til høringsnotat av 2. mars 2020 fra henholdsvis Miljødirektoratet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) om forslag til regelendringer for håndtering av overvann.

KMD har bedt om at de tre høringene ses i sammenheng. KS gir derfor et samlet høringssvar på de tre nevnte sakene der vi forsøker å se sammenhengene mellom høringsnotatene. Innretningen høringen/høringene har fått, viser til fulle behovet for en nasjonal koordinerende overvannsmyndighet, som KS har påpekt tidligere.

Høringen har kun fulgt opp deler av overvannsutvalgets forslag, men ikke forslagene som gjelder ansvar for skade og finansiering ved overvannsgebyr mens spørsmålet om finansiering er fortsatt til vurdering hos Klima- og miljødepartementet.

KS viser til at det foreligger en faglig utredning av en hjemmel til kommunene for å innføre et eget overvannsgebyr som skal kunne finansiere samfunnsøkonomisk fornuftige tiltak som vil avlaste kommunale overvannsanlegg. Økt ansvar til kommunene for å forebygge overvannsrelaterte skader forutsetter at de samtidig settes i stand til å følge opp dette ansvaret i praksis.

Ansvarsavklaring og finansiering er av avgjørende betydning for å kunne få på plass en helhetlig løsning på utfordringene knyttet til overvann. Det er derfor vesentlig at dette avklares politisk sammen med de tema som er fremmet i høringene som kommenteres videre i dette høringssvaret. Det må uansett sørges for at kommunene fullt ut får finansiert for meransvar høringene legger opp til.

I vårt samlede høringssvar vil vi i kapittel 2 redegjøre for KS' overordnede synspunkter. I kapittel 3 gir merknader til hvert enkelt høringsforslag.

2. Overordnede synspunkter

2.1 Generelt

KS er enig med KMD i at overvann er et betydelig og tiltagende samfunnsproblem og at det haster med å få på plass et regelverk for håndtering av overvann.

For å få et robust regelverk som kan legge til rette for en samfunnsøkonomisk fornuftig håndtering av overvann er det nødvendig med et enhetlig regelverk. KS er derfor positiv til at det foreslås en ny lov for regulering av vann og avløpstjenester, da dette vil kunne danne grunnlag for dette og at det foreslås en definisjon av begrepet overvann og overvannsanlegg.

For å sikre en enhetlig behandling bør imidlertid overvann reguleres fullt ut i vass- og avløpsanleggsloven, og ikke som i forslaget hvor overvann delvis skal reguleres i forurensningsloven og i vass- og avløpsanleggsloven.

Dette vil også bedre svare ut behovet KS ser for *en* overvannsmyndighet og ivareta hensynet til samordning knyttet særlig til planarbeid etter plan- og bygningsloven.

Videre er KS enig i at forholdet mellom kommunen som leverandør av vann- og avløpstjenester og abonnenter reguleres i lov og forskrift, og at dagens abonnementsvilkår derfor kan utgå forutsatt at vilkårene blir rettslig regulert.

KS er enig i flere av forslagene til endringer i Plan- og bygningsloven, men ser at det samtidig er flere uavklarte områder knyttet til forslagene. I tillegg er de økonomiske konsekvensene ikke godt nok utredet. De foreslåtte endringene i TEK17 finner ikke KS tilrådelig å gjennomføre.

Etter KS vurdering vil forslagene samlet medføre vesentlig økte kostnader både for kommunene knyttet til planlegging, gjennomføring av tiltakene, som anleggseier og skader som følge av det, men også for private utbyggere.

For at tiltakene skal være gjennomførbare og ha ønsket effekt, forutsetter det et insitament hos kommunene til å investere betydelige midler. Det vil betinge at det innføres et skyldansvar (culpaansvar) knyttet til skader fra overvannsanlegg og ikke et objektivt ansvar slik som i dag. I tillegg er det nødvendig at det innføres et eget overvannsgebyr og nasjonale tilskuddsordninger for forebygging og sikring av større overvannstiltak.

Et regelverk for overvann må bygge på overvannsutvalgets (NOU 2015:16) prinsipp om at «alle må ta ansvar», herunder må forsikringsselskapene fortsatt ta sin del av ansvaret. Resultatet av endringer må ikke føre til at kommunene overtar forsikringsselskapenes rolle ved at ansvaret og risikoen for usikkerheten overføres til fellesskapet gjennom et objektivt ansvar med en omvendt bevisbyrde.

2.2 Regulering av overvann i vass- og avløpsanleggsloven og behov for definisjoner

For å kunne regulere overvannsproblematikken samlet er det nødvendig å definere begrepet overvann og overvannsanlegg.

Miljødirektoratet har inntatt et forslag om definisjon av overvann og overvannsanlegg i forurensningsloven § 21. KS støtter i utgangspunktet forslaget til definisjon av overvann, herunder at begrepet også omfatter veigrøfter jf. Rt-2012-820 (Fosen-dommen). Det er imidlertid viktig at man under

definisjonen avløpsanlegg viser forskjellen mellom overvannsanlegg og anlegg for spillvann, herunder fellesanlegg.

At anlegget må være etablert for transport for å være omfattet av definisjonen støttes også, da dette vil avgrense lovens virkeområde mot naturlige fordypningsområder og avrenningsveier.

Etter KS syn bør imidlertid overvann reguleres fullt ut i vass- og avløpsanleggsloven og ikke som i forslaget hvor overvann delvis skal reguleres i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggsloven.

Ut fra dette foreslås det at definisjonen av overvann og overvannsanlegg fremgår av vass- og avløpsanleggsloven. Av samme grunn bør forslaget til ny § 22 a om pålegg om frakobling av overvann og overvannstiltak i forurensningsloven plasseres i vass- og avløpsanleggsloven. Utfordringen knyttet til overvann er i all hovedsak mengde og ikke forurensing. Overvannet skal ikke behandles på samme måte som spillvann. Det skal kun ledes til resipient. Begrunnelsen og vilkåret for å kunne lede det til resipient er at det ikke er forurenset. Det er altså mengden og ikke kvaliteten som utgjør et faremoment. Overvannet skifter på å renne i vassdrag, på overflaten og i avløpsanlegg.

En regulering av overvannsanlegg i forurensningsloven § 21 vil innebære at alle bestemmelser i forurensningsloven og tilhørende forskrifter kommer til anvendelse på anlegg som i utgangspunktet er ment å skulle hindre skade. At det ved dette vil oppstilles et objektivt ansvar for skader fra rene overvannsanlegg jf. forurensningsloven § 24a er særlig uheldig. For rene overvannsanlegg bør det etter KS syn være et rent culpaansvar både med hensyn til vedlikehold og manglende kapasitet.

Det synes rimelig at det er et objektivt ansvar for vedlikehold av fellesanlegg, men ikke for manglende kapasitet. Begrunnelsen for dette er at uavhengig av om vannet inneholder større eller mindre mengder spillvann, vil innholdet av forurensende stoffer i sanitært eller industrielt avløpsvann være det som definerer hvordan vannet skal behandles, og om det utgjør en ekstraordinær risiko for skade.

Ovennevnte nødvendiggjør at også fellesanlegg og spillvannsanlegg defineres. Også uavhengig av om det skal gjelde ulike regler for ansvar for spillvannsanlegg og overvannsanlegg så er det KS oppfatning at det i forurensningsloven bør defineres hva som ligger i begrepet spillvannsanlegg og hva som er et fellesanlegg.

Slik forslaget er fremlagt i dag oppstilles ingen geografisk avgrensning eller begrensning mot drenering av for eksempel veier og jordbruksarealer. KS mener et slikt skille er hensiktsmessig med tanke på hvordan man tenker at etableringen av anleggene skal finansieres ved hjelp av gebyrer, og er helt nødvendig med hensyn til regulering av erstatningsansvaret.

Tidligere var det inntatt bestemmelse i vassdragslovens § 10 at vann som naturlig rant over grunnen måtte tåles. Bestemmelsen ble tatt ut av vannressursloven, for senere å bli inntatt i veiledningen til byggeteknisk forskrift i en periode. Det kan være behov for en slik presisering i tillegg til avgrensingen som foreslås gitt til naturlige fordypningsområder.

For å tydeliggjøre at vass- og avløpsanleggsloven skal ha funksjonen som en sektorlov på området, så bør virkeområdet til loven fremgå i loven selv og ikke slik som etter forslaget, hvor virkeområdet er angitt i forurensningsloven.

- ***KS mener det er riktig å definere overvann.***
- ***KS mener det er viktig at man under definisjonen avløpsanlegg viser forskjellen mellom overvannsanlegg og anlegg for spillvann herunder fellesanlegg.***

- ***KS mener at overvannsanlegg etableres for å hindre forurensing. Definisjoner av overvann og overvannsanlegg bør av den grunn fremkomme i vass- og avløpsanleggsloven.***

2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene

En generell utfordring med NOU 2015:16 er at den gjennomgående har sett på de økonomiske og administrative konsekvensene for staten, men ikke har vurdert hva et utvidet ansvar vil koste kommunene eller vil kreve av økt bruk av administrative ressurser.

Hva som er nødvendige, funksjonelle og kostnadseffektive overvannstiltak vil i stor grad avhenge av lokale forhold. Kunnskap om avrenningen i nedbørfeltet, kunnskap om hvordan fortetting og klimaendringer påvirker avrenningen og kunnskap om overvannstiltak er nødvendig for å gi beslutningstakerne et utgangspunkt for kunne ivareta eller finne de riktige tiltakene. En kartlegging og beregning av overvannsflom vil i tillegg være avhengig av flere faktorer, blant annet kompleksitet, størrelse, mål for analysen, eksisterende kunnskap, krav og vilkår fra kommunen, m.m. Også for kommuner og nedbørfelt av samme størrelse vil kostnadene kunne variere mye, blant annet avhengig av antall og størrelse på bekker og elver og barrierer i disse, samt hvordan kulvert- og overvannssystemer er bygget ut.

De økonomiske og administrative konsekvensene er heller ikke helhetlig dokumentert i forslagene til endringer i lov og forskrifter. Kommunenes ansvar som planmyndighet og arbeid med kartlegging og vurdering av sikkerhet og tiltak vil kreve betydelig ressurser fra kommunesektoren. KS er bekymret for at kostnadene kan bli langt høyere enn det som anslås. Et eksempel på dette er Miljødirektoratets kommentar til forurensningslovens § 22a der det står: «Dersom tiltakene er forholdsmessige men medfører urimelige kostnader for eier av eiendommen, kan kommunen finne måter å kompensere grunneier på for at tiltakskostnadene skal bli rimelig. Kommunen har for eksempel anledning til å gi økonomisk støtte til etablering av private overvannsløsninger finansiert over det ordinære kommunebudsjettet».

- ***KS mener det må gjøres grundige og helhetlige beregninger av hva forslagene til lover og forskrifter vil medføre av både direkte og indirekte økte kostnader for kommunesektoren. Behovet og kostnadene vil variere mye fra kommune til kommune.***

2.4 Overvannsmyndigheter

Sett i sammenheng med kommunenes mange roller i den kommunale forvaltningen og også gjennom kommunalt eierskap, vil lovforslagene samlet sett innebærer et utvidet ansvar for kommunene.

Forslaget til ny lov om vass- og avløpsanlegg er et skritt på riktig vei mot en egen sektorlov, hvor kommunen som leverandør av vann- og avløpstjenester, også utøver myndighet.

Det er derfor viktig at kommunenes rolle som myndighetsutøver tydeliggjøres i formålsbestemmelsen i vass- og avløpsanleggslova og at det fastsettes en plikt for plan- og bygningsmyndighetene til samordning etter plan- og bygningsloven § 21-5 og SAK 10 kap. 6, jf. § 6-2.

En plikt til samordning bør inntas i merknadene til vass- og avløpsanleggsloven.

Ansvars- og oppgaveoverføring til kommunene forutsetter videre at de myndigheter som overfører ansvaret setter kommunene i stand til å håndtere oppgavene. Omfanget og kompleksiteten i regelverket for overvannshåndtering tilsier én koordinerende overvannsmyndighet.

KS er fortsatt i tvil om forslagens forutsetninger for statlige oppgavehåndtering er til stede og kan sette kommunen i stand til å følge opp oppgavene som ligger i forslagene. Det tilrås derfor at det utpekes en nasjonal koordinerende overvannsmyndighet som har til oppgave å samordne og bistå til en helhetlig forvaltning av overvann i Norge. Det forutsettes at det kommunale selvstyret ivaretas.

- ***KS tilrår at kommunen som tjenesteleverandør på vann- og avløpsområdet omfattes av samordningsplikten etter plan- og bygningsloven § 21-5 og at myndigheten konkretiseres i SAK10 § 6-2***
- ***KS tilrår at det utpekes en koordinerende nasjonal overvannsmyndighet som har til oppgave å samordne og bistå til en helhetlig forvaltning av overvann i Norge.***

2.5 Ansvar for skade

Forurensningsloven legger i dag et betydelig ansvar på den som blir eier av et avløpsanlegg gjennom å etablere tiltak for å forebygge skader for overvann.

Forslagene til lovendring må antas å medføre at kommunene vil få ansvar for flere overvannsanlegg. I tillegg vil flere private få ansvaret for sine egne anlegg. Det er ut fra dette viktig at overvannsanleggene ikke ilegges et strengt objektivt ansvar.

I høringsnotatet fremkommer det at anleggseiers erstatningsansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg vil bli vurdert på et senere tidspunkt. Usikkerhet rundt ansvarsspørsmålet gjør det problematisk å kunne ta stiling til forslagene slik de foreligger. Dette er særlig utfordrende fordi det er vanskelig å få oversikt over de økonomiske konsekvensene.

Overvann er i første rekke et spørsmål om mengde vann som skal håndteres, og forurensning kan først og fremst bli en følgeeffekt når overvann ikke blir håndtert.

Det er viktig at vi med dagens utfordringer med overvann ikke automatisk bygger videre på gamle regler. Det bør velges en gjennomtenkt ansvarsmodell tilpasset behov og reglene på tilstøtende områder. Ved innføringen av ansvarsbestemmelsene i 1981 kan det synes som om lovgiver ikke bevisst ønsket å innføre et nytt virkeområde for overvannsbortledning.

I NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann drøftes valget mellom objektivt og subjektivt ansvar for vassdragstiltak. Utvalget pekte på behovet for å harmonisere erstatningsreglene. I motsatt retning mente utvalget, på den tiden, at en generell regel om ansvar kunne favne for vidt. Ordlyden i vannressursloven §§ 5 og 37, og bakgrunnen for disse viser at det objektive erstatningsansvaret som er inntatt i vannressursloven § 47 andre ledd bokstav a er av en annen type enn både forurensningslovens § 24a, og det ulovfestede objektive ansvaret. Begrunnelsen for hvorfor ansvaret for overvannsanlegg skal gå lenger enn ansvaret for vassdragstiltak fremkommer ikke av høringsnotatet, og fremstår som uklart. For KS fremstår det derfor som utfordrende at dette forholdet ikke utredes når virkeområdet til overvannsanlegg foreslås utvidet.

I forurensningsloven § 21 første ledd er avløpsanlegg definert som «anlegg for transport og behandling av avløpsvann». Høyesterett avgjorde i Rt-2012-820 at også veigrøfter med rister, kummer og stikkrenner ble ansett som avløpsanlegg i henhold til forurensningsloven § 21. Virkeområdet for forurensningsloven §21 og 24 a ble med dette utvidet. En kodifisering av en uheldig rettsvirkning er problematisk. Høyesteretts-

avgjørelsen burde i stedet for å begrunne høringsforslaget vært vurdert opp mot de økonomiske og planmessige konsekvensene den har og vil få.

- ***KS støtter ikke forslaget om å ta inn overvann i forurensningsloven i den grad dette medfører at eier av et overvannsanlegg blir ilagt et objektivt ansvar for skade.***
- ***KS mener at en utvidelse av kommunenes objektive ansvar til også å gjelde for overvannsanlegg, vil kreve et nivå på forebygging og sikring som ikke kan anses å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.***

3. Merknader til den enkelte bestemmelse

3.1.1 Forurensningsloven - Miljødirektoratet

Forurensningsloven § 21

Se punkt 2.2 og 2.5

Forurensningsloven § 22a

KS støtter at det gis hjemmel for å frakoble overvann og overvannstiltak slik som foreslått, men foreslår at bestemmelsen legges i vass- og avløpsanleggsloven se punkt 2.2. Ved dette vil også bestemmelsen ses i sammenheng med forslaget til ny bestemmelse om påslipp i vass- og avløpsanleggsloven § 8.

Det merkes imidlertid at bruk av bestemmelsen som et virkemiddel vil utløse betydelige kostnader knyttet både til saksbehandling og til iverksetting av tiltakene.

Bestemmelsen vil stille krav til dokumentasjon, herunder kartlegging og en kost-nyttevurdering jf. kravet om forholdsmessighet. Videre vil et pålegg kunne forventes å utløse klagebehandling og tvister.

I lovforslaget ligger det også administrative kostnader, men også kostnader til kartlegging og tiltak, som trolig må til for å kunne anse pålegget som forholdsmessig. Tiltakene som må iverksettes kan bli kostbare.

3.1.2 Vass- og avløpsanleggslova – Miljødirektoratet

I utgangspunktet fremstår forslaget om at abonnementsvilkårene utgår som hensiktsmessig. KS støtter forslaget om at de overordnede reglene lovfestes.

KS mener at definisjonen av overvann og overvannsanlegg bør fremgå av vass- og avløpsanleggsloven, jf. pkt. 2.2. over. Av samme grunn bør forslaget til ny § 22 a om pålegg om frakobling av overvann og overvannstiltak i forurensningsloven plasseres i vass- og avløpsanleggsloven.

KS mener videre at det gir forutsigbarhet og en bedre mulighet for kommunen å kunne bruke sanksjonsmuligheten som myndighet.

Kommunen må imidlertid også antas å fortsatt ha behov for abonnementsvilkår, siden lovforslaget ikke fullt ut erstatter dagens abonnementsvilkår. Vi anbefaler at det tas inn en hjemmel for å fastsette sentral og lokale forskrifter, slik at man fullt ut kan erstatte dagens abonnementsvilkår. En lovhomeel for å fastsette sentral og lokale forskrifter vil bedre abonnentenes rettssikkerhet og forutsigbarhet.

Direktoratet for Byggekvalitet har valgt å ikke ta med kravet til 90 cm overhøyde i TEK17 § 15-7 annet enn å vise til overvannsutvalgets forslag og ber om høringsinstansenes syn på forslaget. Behovet for kravet om 90 cm overhøyde er særlig viktig når standard abonnementsvilkår foreslås erstattet av forskrifter.

Kravet er avgjørende for å hindre forurensing og er i abonnementsvilkårene likestilt med krav om tilbakeslagsventil på vannledningen for å hindre kontaminering av drikkevannet.

Forholdet mellom vass og avløpsanleggslova og til forvaltningsloven bør avklares nærmere, og vi viser til plan – og bygningslovene § 1-9 og bestemmelse i forurensningsloven som har inntatt bestemmelser om dette.

§ 1: Formål og virkeområde

Formålet om kommunens leveranse av vann- og avløpstjenester bør også omfatte økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft i tillegg til å forhindre forurensning. At formålsbestemmelsen viser til hele tjenesteleveransen er viktig, og må også ses i sammenheng med kommunes oppfølging av myndighet etter § 8 flg. Kommunen blir gjennom lovforslaget som sådan myndighetsutøver, jf. at det kan gis pålegg om retting ved å treffe enkeltvedtak. Ut fra dette vil det oppstå plikt til samordning etter plan- og bygningsloven. Dette anses som hensiktsmessig.

At kommunen er myndighetsutøver bør tydeliggjøres i formålsbestemmelsen. At dette får konsekvenser for plan- og bygningsmyndighetenes samordningsplikt bør inn i merknadene til bestemmelsen.

Det fremstår som noe uheldig at bestemmelsen i forurensningslovens § 21, om overvann angir virkeområdet for vann- og avløpsanleggsloven. Virkeområdet bør angis direkte i loven selv.

§ 2: Eierskap til vass og avløpsanlegg

I § 2 fremgår det at lovens regler om kommunalt eierskap *ikke* gjelder for overvannsanlegg, jf. fjerde ledd. Unntaket fra kommunalt eierskap, etter fjerde ledd støttes. Vi registrere likevel at kommunene blir eier av flere overvannsanlegg pga. det foreslått regelverket i plan- og bygningsloven § 18 -1, og at behandlingen av ansvaret for disse, samt finansiering av driften og vedlikeholde mangler.

Det er fortsatt behov for å kunne unnta kommunens stikkledninger fra loven. Kommunene eier stikkledninger til kommunale bygg, som ikke er en del av kommunens gebyrfinansierte tjeneste. Disse anleggene kan ikke omfattes av virkeområdet for loven og de driftes i dag ikke på selvkostområdet.

§§ 3-5

Ingen kommentarer til forslagene.

§ 6 Lokale forskrifter

KS støtter behovet for å kunne fastsette lokale gebyrforskrifter og at hjemmelsgrunnlaget fremgår direkte av loven. For i større grad å kunne erstatte bestemmelsene i kommunenes abonnementsvilkår må hjemmelen utvides til også å omfatte vilkår for tilknytning og bruk.

Abonnementsvilkårene har i dag inntatt bestemmelser om ansvarsfraskrivelse. Vi kan ikke se at disse er videreført i forslaget. Kommunene vil fortsatt ha behov for å kunne fraskrive seg ansvar for skade. Det forutsettes at dette tas opp til behandling når ansvarsbestemmelsen i forurensningslovens § 24a skal vurderes. Frem til dette er avklart må kommunene ha mulighet for å kunne fraskrive seg ansvar gjennom avtale, i tråd med gjeldende rettspraksis.

Ettersom forslaget ikke erstatter dagen abonnementsvilkår fullt ut, må kommunen antas å fortsatt ha behov for abonnementsvilkår.

§ 8 Krav til levering og bruk av vass og avløpstjenester

Når abonnementsvilkårene forutsettes erstattes av lov og forskriftshjemler vil det være behov for bestemmelser om leveringsplikt og abonnentens bruk. Forslaget støttes derfor. Kommunens leveringsplikt må imidlertid knytte seg til den lovlige og omsøkte tilknytningen og ikke enhver tilknytning.

Først ledd synes å være begrenset til å gjelde «avløpsvatn frå hushald». Dette kan forstås som om det kun er spillvann som er omtalt. Bestemmelsen må imidlertid ses i sammenheng med forslaget som ligger til grunn i forurensningsloven § 22a, noe som innebærer at kommunen likevel ikke kan nekte å ta imot avløpsvann fra husholdning, jf. § 8 fjerde ledd. Hvis det er forutsatt at kommunen, som eier av ledningene, skal ha oversikt over kapasiteten på ledningene, også i plansammenheng, er det bekymringsfullt at eier av hovedledninger plikter og motta overvann.

Kommunen som tjenesteleverandør bør ha mulighet til å kreve utskifting av vannledninger. Det fremstår som viktig for å kunne levere sikkert drikkevann i henhold til drikkevannsforskriften. I dag blir slike vedtak fattet etter PBL § 31-3 første ledd, og vedtaket er begrenset til kun å gjelde reparasjon. Det kan være hensiktsmessig med en tilsvarende bestemmelse i vass- og avløpsanleggsloven, men med et noe utvidet virkeområde i de tilfeller det er behov for å skifte vannledningen.

I denne sammenhengen kan det samtidig være fornuftig å se på hensiktsmessigheten av å flytte § 31-3 tredje ledd til vass- og avløpsanleggslova.

KS støtter forslaget i § 8 annet ledd og tredje ledd. Tredje ledd er avgjørende for kommunens leveranse av sikkert drikkevann.

At forurensningsloven § 15a-4 er flyttet til vass- og avløpsanleggslova støttes. Det gir en bedre harmonisering i lovverket å henføre bestemmes til tjenesteleveransen. KS foreslår imidlertid at bestemmelsen utvides til også å gjelde mengde og ikke bare knyttes til kvalitet.

§§ 9-14 – Håndheving og sanksjoner

Forslaget støttes. Det anses som hensiktsmessig at sanksjonsbestemmelsene samles.

3.2. Plan – og bygningsloven – Kommunal og moderniseringsdepartementet

KS støtter at overvannsanlegg tas inn i planbehandlingen i plan- og bygningsloven. Det er imidlertid beklagelig at departementet har valgt å ikke gå videre med forslaget til avstandsbestemmelsen. Her kan det synes som om hensynet til sikkert drikkevann har måtte vike for transformasjon og utbygging.

Det er også beklagelig at departementet ikke foreslår bestemmelser som sikrer rettsvern for ledninger. Fravær av hjemmel for å sikre rettsvern vil bidra til å øke konfliktnivået mellom kommunen og grunneier. Sett hen til at kommunene frem til nå har ivaretatt dette gjennom sine abonnementsvilkår, noen så langt tilbake som til 1900-tallet- så forutsetter KS at adgangen til bruk av abonnementsvilkår på dette punktet videreføres.

PBL § 16-5 Grunneiers rett til ekspropriasjon til adkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde

KS støtter forslaget til endringer i plan- og bygningsloven § 16-5.

Departementet foreslår at grunneier eller fester med samtykke fra kommunestyret kan foreta ekspropriasjon for å gjennomføre overvannsanlegg som angitt i ny § 18-1 d). Dette på lik linje med øvrige anlegg som er regulert i § 18-1. Forslaget støttes, da dette er en naturlig konsekvens av at overvannlegg tas inn i planarbeidet.

Departementets forslag til å utvide adgangen til samtykke til ekspropriasjon, for å gjennomføre pålegg om tilknytning etter plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2, støttes også da dette er et viktig virkemiddel for å få gjennomført vedtatte planer.

Departementet har valgt ikke å gå videre med overvannsutvalgets forslag om å gi ekspropriasjonstillatelse der pålegg gis etter forurensningslovens § 23. Begrunnelsen som gis er at det ikke anses å være hensiktsmessig at myndigheten er lagt til bygningsmyndigheten. KS mener at en samlet vurdering av overvannsutvalgets forslag ville synliggjort behovet for en slik adgang på en bedre måte.

PBL § 18-1 Krav til opparbeidelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann.

Bokstav b

KS støtter forslaget om å øke kravet til dimensjonering fra 305 mm til 600 mm.

Bokstav c

Det foreslås ingen endringer i § 18-1 første ledd c). For å sikre tilstrekkelig kapasitet på drikkevann og slokkevann mener KS at kravet til rørdimensjoneringen på vannledningen bør vurderes økt. Dette må ses i sammenheng med myndighetenes ønske om en fortetting i byer og tettsteder.

Bokstav d – opparbeiding av kommunale overvannsanlegg.

Det støttes at det innføres opparbeidingsplikt for overvannsanlegg på lik linje med tiltak nevnt i bokstav a-c. At overvannsanlegg tas inn i § 18-1 bør også fremgå av overskriften til bestemmelsen tilsvarende som for de andre tiltakene i bokstav a-c.

Hvordan kostnadene som er knyttet til anvendelse av bestemmelsen skal finansieres er imidlertid ikke drøftet og hensyntatt i forslaget.

De administrative kostnadene knyttet til veiledningsplikten og planarbeidet som kreves som følge av endringen, vil bli betydelige. Det vises blant annet til at bruk av bestemmelsen vil kunne stille krav til en utvidet planavgrensning.

Videre vil planarbeidet i nær alle tilfelle utløse rekkefølgekrav med påfølgende utbyggingsavtale med utbygger, noe som også vil påføre kommunen økte administrative kostnader.

Et krav til opparbeidelsesplikt vil være kostnadsdrivende for utbygger. Når det i tillegg foreslås i TEK17 § 7-2 (2) at overvannsanlegg skal planlegges for 200 års gjentakintervall, og et krav om opparbeidelse av overvannsanlegg vil kunne utløse et krav om nedstrøms-anlegg som kan ta imot overvannet fra det etablerte overvannsanlegget, så vil dette kunne innebære utfordringer ved å få realisert utbygging. Dette uten at det utløser betydelige investeringer fra kommunen, ref. kravet til forholdsmessighet i plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd.

I forslaget ligger det en erkjennelse om at det ikke vil være mulig å stille konkrete krav til beskrivelse av anleggene. Det fremstår derfor som problematisk for kommunen å stille krav til løsninger i plan slik §18-1 annet ledd gir muligheter for. Dette vil kunne skape uforutsigbare rammer for både kommunen og utbyggere med hensyn til den plikt og rett kommunen har til å overta anleggene. Diskusjonen mellom partene vil i større grad dreie seg om hva som skal bygges, og i hvilken stand det skal bygges, for at kommunen skal anse disse som godkjent og ferdige etter §18-1 femte ledd.

PBL §§ 18-3 og 18-5 Refusjonsberettigede tiltak

Det foreslås at det innføres refusjonsadgang, tilsvarende som dagens regler for vei, vann og avløp. Forslagene i §§ 18-3 og 18-5 er en naturlig følge av endringene som foreslås i plan- og bygningsloven § 18-1. Forslaget støttes.

KS vil imidlertid påpeke at det er behov for en gjennomgang av refusjonsreglene med sikte for en forenkling.

PBL § 28-3

KS støtter forslaget til presisering.

PBL § 28-6 - sikring av basseng, brønn og dam

KS støtter forslaget.

PBL § 28-9

Det anses som både positivt og hensiktsmessig at det kan stilles krav til overvannshåndtering i byggesaker etter plan- og bygningsloven slik som foreslått. Det er viktig at bygningsmyndigheten kan avslå søknader der det ikke er mulig å håndtere overvannet på eiendommen, eller å sikre forsvarlig avrenning (avledning).

I merknadene til bestemmelsen angis et konkret krav til sikkerhetsnivå for nedstrøms bebyggelse jf. forslaget i TEK17 7-2. Dette er problematisk fordi det knytter seg stor usikkerhet rundt dataene som forslaget bygger på. Det anses derfor som lite hensiktsmessig at det angis konkrete krav til gjentakintervall for nedbør.

Det bemerkes imidlertid at en tiltakshaver ikke kan forventes å ha oversikt over hvordan infiltrasjon best skal løses. Dette vil by på utfordringer og kan blant annet resultere i skader som følge av valg av feil løsninger.

Etter andre punktum kreves forsvarlig avrenning for det vann som ikke kan ivaretas etter første punktum. En forsvarlig avrenning krever at det er mulig med avledning til slik infrastruktur. Det antas å være positivt at løsningen for sikker avledning må være på plass før byggetillatelse gis.

Etter fjerde punktum foreslås det en eksplisitt hjemmel for å stille vilkår om bestemte løsninger. Det er uttalt at slike vilkår kan være nødvendig for å sikre andre eiendommer, og at vilkår kan stilles der den omsøkte løsningen ikke anses å være god nok. Fjerde punktum forutsetter at kommunens bygningsmyndighet har kompetanse om overvann. I en kommune vil det i slike tilfeller være nødvendig at vann og avløpsetaten blir gitt mulighet til å uttale seg som myndighet jf. plan- og bygningsloven § 21-5 og SAK10 § 6-2. En slik samordning anses å være helt nødvendig i de tilfeller det blir stilt vilkår.

I de tilfeller kommunen stiller krav til spesifikke løsninger i tillatelsen vil det kunne bli spørsmål om hvilket ansvar kommunen påtar seg dersom løsningen antas å ikke være god nok. Dette er ikke drøftet, noe som gjør at det ligger en stor usikkerhet knyttet til forslaget. Hvordan forslaget skal forstås sett i sammenheng med forslaget til ny bestemmelse i SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j fremstår også som uklart. Dette bør klarlegges.

De administrative og økonomiske konsekvensene knyttet til forslaget er heller ikke vurdert. Det er grunn til å anta at disse forslaget vil gå utover de administrative rammene til kommunen.

PBL § 31-9 Pålegg om tiltak mot overvann på bebyggt eiendom

KS støtter at det innføres hjemmel til å gi pålegg om tiltak mot overvann i eksisterende bebyggelse. KS er enig med departementet i at pålegg ikke bør gis der tiltaket innebærer en «uforholdsmessig stor kostnad».

Departementenes henvisning til plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2 ved vurdering av forholdsmessigheten synes imidlertid uheldig. Etter KS oppfatning bør tiltaket vurderes opp mot risikoen for skade.

Overvannsutvalget har i sitt forslag pekt på mulighet til å bruke overvannsgebyrer til å gi tilskudd til private. Dette bør etter KS syn innføres.

En forutsetning for å kunne kreve fellesanlegg for overvannshåndtering, er bindende arealplan, hvorpå anlegget må fremgå, og planen må angi hvilke eiendommer anlegget skal betjene. Dette vil for mange kommuner kreve reguleringsendring. Det er ut fra dette grunn til å anta at kravet om bindende arealplan vil innebære at terskelen for å benytte bestemmelsen til å gi pålegg om fellesanlegg i etablert bebyggelse vil være høy.

Departementet viser til at forslaget vil medføre betydelige økte administrative kostnader for kommunene uten at det er diskutert om disse kan søkes dekket gjennom byggesaksgebyrene. De økonomiske og administrative kostnadene for kommunene som bl.a. fordrer økt kunnskap, kompetanse og utredningskapasitet er nok betydelig høyere enn det som blir antydnet i høringsforslaget. Kostnadene vil kunne variere fra kommunene til kommunene og fra område til område i kommunen.

3.3 Byggteknisk forskrift TEK17 og veiledning til byggesaksforskriften SAK 10 - Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK)

3.3.1 Byggteknisk forskrift TEK17

TEK17 § 7 -2 (endring)

KS stiller spørsmål ved hvorfor det skal prosjekteres for 200 år og hvorfor overvann likestilles med flom, og hva som er begrunnelsen for dette.

Innføring av sikkerhetsklasser slik det framgår av forslaget om endringer i TEK17 § 7-2 tredje ledd der dimensjonerende nedbør settes til samme års intervaller tilsvarende for flom, skred og stormflo, kan tilsynelatende se ut som en enkel og fornuftig løsning. Der er imidlertid stor forskjell på overvann og de naturforhold man kan koble direkte til og dimensjonere i forhold risiko for naturskade. Her kan man også avgrense årsakssammenhengene, noe som gir mulighet for rimelig god grensesetting for hva som er naturskade og hva som ikke er det. Dette er noe man drar nytte av innen naturskadevarslingsordningene som skiller klart mellom det som er en direkte følge av og det som er en indirekte følge av spesifikke naturhendelser. Indirekte følger er ikke naturskade og dekkes derfor ikke av slike forsikringer.

Overvann og risiko knyttet til dette, er sammensatt og ikke bare alene en følge av nedbørsmengde og intensitet. Mengden av overvann og potensialet for skader vil også i stor grad være knyttet til andre faktorer som et områdes avrenningsgrad, grunnforhold og andre naturforhold som bl. annet terreng i bakken mv. I tillegg følger konsekvensene av allerede menneskelige store og små inngrep og de som eventuelt måtte komme.

Nødvendig nedbørsdata som forslaget er basert på, er i dag, både i forhold til antallet målepunkter og lengde på måleserier, svært mangelfulle eller fraværende.

Å legge til grunn dimensjonerende nedbør slik som foreslått, vil ikke kunne brukes tilsvarende som for flom og skred og er derfor lite hensiktsmessig. En innføring av sikkerhetsklasser for overvann direkte knyttet til naturskade er lite heldig da det også kan bidra til økt forvirring i forhold til hva som defineres som naturskade og hva som er andre vær- og naturrelaterte skader.

I høringen til NOU 2015:16, tok KS opp konsekvensene og påpekte utvalgets manglende vurdering av de negative konsekvensene for overvannshåndtering av en mer liberal plan- og bygningslov, der krav om byggemelding og godkjenning for enkelte tiltak er fjernet helt. At man må innføre en betydelig

innskjerping av godkjenningsregimet i dagens plan- og bygningslov om man skal opprettholde en fastsatt sikkerhetsnorm over tid, er ikke tatt opp og drøftet i det foreliggende høringsutkastet.

Høringsutkastet påpeker at de økonomiske og administrative konsekvensene av høringsforslaget vil være betydelige. Nyttvirkningene av overvannstiltak er per i dag vanskelig å tallfeste og det er ikke mulig å lage konkrete estimat for kommunenes utgifter og nytteverdi av bedre planlegging. Overvannsutvalget har estimert at hvis alle kommuner innfører overvanns-håndtering i sine planer, vil dette medføre en kostnad på minst 70 millioner kroner. KS mener at disse konsekvensene må utredes nærmere og legges til grunn før eventuelle lovendringer vedtas.

KS finner ut fra ovenstående ikke grunnlag for og tilrådelig å gjennomføre de foreslåtte endringene i TEK17 § 7-2.

TEK17 § 15-8 (endring)

Ny TEK17 § 15-8 første ledd baserer seg på sikkerhetsklassene i ny § 7-2. KS mener det ikke finnes faglig begrunnelse for dette. Dette gjelder både bruken av dimensjonerende nedbør tilsvarende flom og skred, men også den manglende begrunnelse for 200 år som dimensjonerende størrelse. Det må etter KS oppfatning fremlegges en egen begrunnelse og ikke kun bruke tilsvarende flom og skred.

3.3.2 Veiledning til byggesaksforskriften SAK10 – DiBK

SAK10 § 5-4 (endring)

KS anser det som positivt at det ved forslaget klarlegges hvilke opplysninger om overvann som skal følge søknad om byggetillatelse.

Hvis tiltaket er betinget av at overvann blir tilknyttet kommunalt anlegg eller privat anlegg bør det kunne fremlegges en godkjenning fra anleggseier som dokumentere at avledning er sikret.

Det bemerkes imidlertid at det fremstår som uklart hvordan bestemmelsen skal forstås sett i sammenheng med forslaget til ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 28 - 9, fjerde ledd fremstår også som uklart. Dette bør klarlegges.

At det i høringsnotatets på s 17 står under gjeldene rett: «Hvis kommunen er usikker på om opplysningene er riktige eller om kapasiteten er god nok, er dette et spørsmål om tilsyn» er videre egnet til å skape uklarhet om bestemmelsens rekkevidde.

SAK10 § 6-2 forslag

KS mener det naturlig følger av forslaget til vass- og avløpsanleggslova § 1 at kommunen blir myndighetsutøver og at det ut fra dette vil det oppstå plikt til samordning etter plan- og bygningsloven. En slik samordningsplikt anses både som nødvendig og hensiktsmessig. Samtidig som kommunens myndighetsrolle bør tydeliggjøres i formålsbestemmelsen til vass- og avløpsanleggslova krever dette en oppfølging, i form av en presisering, i saksbehandlingsforskriften SAK10 § 6-2.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk

Brevet er elektronisk godkjent, uten underskrift