



Høring - Forslag til endring i plan og bygningsloven, forurensningsloven, vass- og avløpsanleggslova, byggesaksforskriften og byggt teknisk forskrift - Regler om håndtering av overvann.

Saksordfører: Amund Lundteigen

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
40/20	Utvalg 1: Planutvalg	26.05.2020
	Kommunestyret	

Saksopplysninger/vurderinger

Kommunal og moderniseringsdepartementet har lagt frem forslag til endringer i gjennomføring- og byggesakdelen av plan- og bygningsloven ut på høring, med frist 2.6.2020. Parallelt er forslag til endringer i forurensningsloven, vass- og avløpsanleggslova, byggesaksforskriften (SAK 10) og byggt teknisk forskrift (TEK 17) på høring fra Miljødirektoratet og Direktoratet for byggkvalitet med samme frist. Forslagene følger opp Overvannsutvalgets NOU 2015: 15 Overvann i byer og tettsteder. Samlet medfører forslagene en rydding og samordning av regelverket på overvannsområdet. Målet er at håndteringen av overvann skal forebygge skader på bygg og anlegg, forhindre helseskadelige og miljøskadelige situasjoner, samt utnytte overvann som ressurs i planleggingen.

Bakgrunn

Overvann defineres som avrenningen som oppstår når vann fra nedbør eller snøsmelting ikke siger ned i grunnen, men forblir rennende på overflaten. Høy utnyttelsesgrad og tette overflater kan skape store utfordringer med økte nedbørsmengder. Det er anslått at de totale kostnadene som i dag oppstår på grunn skade av overvann, er i størrelsesorden 1,6 til 3,6 mrd. kroner per år og at disse kostnadene vil dobles de neste 40 år. Høringen foreslår tydeliggjøring av eksisterende regelverk, ansvar og vektlegger overvannshåndtering som premissgivende infrastruktur ved utbygging. Sist endring av Plan og bygningsloven på dette området ble gjort 8.mai 2019, vesentligst i §§ 18. Prinsippet for overvannshåndtering skal følge det etablerte tretrinnsmodellen: Forsinke (infiltrasjon), fordrøye (forsinke) og avlede (lede bort). Overvann skal i stor grad håndteres på egen grunn, på det arealet som nedbøren treffer. Siste trinn, trygg bortledning, skjer i dag i hovedsak med flomvei på terreng, ofte via veinettet.

Private har allerede opparbeidingsplikt for vei og vann- og avløpsledninger, inkludert overvannsledninger. Kommunen kan pålegge private å opparbeide overvannsledning, begrenset oppad til 305mm. Men en slik ledning vil i mange tilfeller være underdimensjonert for dagnes og fremtidige nedbørsmengder. Ansvar for overvann er også entydig eiers ansvar: Hver og en er ansvarlig for overvannet på sin eiendom og skaden det eventuelt medfører. En utfordring med Plan og bygningsloven er at den først og fremst er rettet mot nye arealplaner og tiltak. Kommunen har i dag begrensede muligheter til å pålegge utbedringer på eksisterende eiendommer.

Vurderinger av forslaget til endring i plan og bygningsloven

Det foreslås å ta deler av dagens byggteknisk forskrift (TEK 17) om temaet overvann inn i plan og bygningsloven. Dette vil understreke temaets viktighet i fysisk planlegging og vise en tydeligere sammenheng mellom arealplan og byggesak.

Grensen for dimensjoner på overvannsledninger som kommunene kan pålegge tiltakshaver å opparbeide, økes fra 305mm til 600mm. Blågrønne, åpne overvannsløsninger sidestilles med rør- og magasinløsninger. Disse kan innarbeides og bidra til kvalitetsheving i steds- og områdeutvikling. I sum legger endringene opp til mange positive forbedringer, klargjøringer og endringer som planleggere, byggesaksavdelinger og tekniske avdelinger har ønsket seg. Med tanke på fremtidens klimaforandringer er de også i private eieres interesse.

Selv om det juridiske ansvaret tydeliggjøres, så vil en rekke praktiske problemer gjenstå. Ubebygde områder kan la seg løse enkelt. Byer og tettsteder derimot er eksisterende lappetepper av ulike eierforhold, utviklingsbehov, utviklingspotensial og muligheter. Frivillige initiativ til opparbeiding, drift og vedlikehold, som det i stor grad legges opp til, kan fort bli et fangens dilemma. Dermed kan kommunen også få en sentral rolle og omfattende jobb med å pålegge samarbeid og opparbeidelse mellom ulike parter.

Kommunale ledninger som kommunen pålegger tiltakshaver å opparbeide, vil måtte driftes med kommunale ressurser, tilsvarende som ved overtagelse av kommunale veier og anlegg ved utbygging. Så vidt vi kan se legges det ikke opp til en mulighet til å kreve gebyr for overvannshåndtering som kan finansiere tilsyn, drift og vedlikehold av disse anleggene.

Vurdering av endringene i TEK17 § 7-2 og § 15-8 og SAK10

Direktoratet for byggkvalitet legger Overvannsutvalgets forslag om at sikkerhetsklassene for flom skal gjelde tilsvarende for oversvømmelse av overvann til grunn for sin høring. Ved å behandle de to situasjonene likt, fjernes tolkningstvilen rundt dette, og regelverket presiseres og forenkles. Den viktigste virkningen er at endringen bestemmer hvor mye nedbør byggverk skal sikres mot, herunder dimensjonerende nedbør. Dimensjonerende nedbør settes ut fra en periode som betegner hvor ofte en kan regne med nedbør av en viss mengde og intensitet i et område. Hvilken dimensjonerende nedbør byggverket skal sikres mot, settes ut fra hvilken sikkerhetsklasse byggverket er i etter TEK17 § 7-2. Når TEK17 tar stilling til dimensjonerende nedbør må alle kommuner legge til grunn samme dimensjonerende nedbør i planleggingen. Kommunedirektøren er av den oppfatning av at dette er en viktig endring og presisering. Dette betyr at kommunen ved behandling av byggesaker kan stille konkrete krav til håndtering av overvann, og det vil bli enklere å følge opp prosjektering og utførelse.

Regelen om at overvann fortrinnsvis skal håndteres på byggegrunnen, foreslås flyttet fra vannressursloven § 7 og TEK17 § 15-1 til en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 28-9. Som en del av den nye regelen i plan- og bygningsloven gis kommunen myndighet til å stille vilkår om overvannshåndtering i byggesaken. I forbindelse med at dagens regel i TEK17 § 15-8 første ledd, foreslås flyttet til plan- og bygningsloven foreslår direktoratet at dagens § 15-8 første ledd oppheves. Samtidig foreslås det at den erstattes av en ny regel som skal sikre at løsninger for overvann og drensvann planlegges ut fra den nedbør som opptrer med 200 års gjentakintervall. Forslaget bygger på departementets lovforslag og forutsetningene for dette samt det sikkerhetsnivået som blir foreslått for overvann i TEK17 § 7-2. Kommunedirektøren slutter seg til direktoratets forslag, og viser til viktigheten av en tydelig lovbestemmelse som gir kommunen mulighet til å stille vilkår om håndtering av overvann.

Flomveier for overvann tas inn i forskriften som ett av forholdene som skal belyses i byggesøknad der det er relevant. Endringer knytter seg til plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd som pålegger at avledning av grunn- og overvann skal være dokumentert før kommunen gir tillatelse til oppføring av bygning eller vedlikehold på drenering for eksisterende byggverk. Endringen understreker at

oppfyllelsen av krav om flomveier etter TEK17 § 15-8 må være vurdert før søknad om rammetillatelse.

De foreslåtte endringene i TEK17 og SAK10 om håndtering av overvann vil styrke kommunes mulighet til å sikre gode løsninger for den enkelte og kommunen for øvrig. Endringene medfører at regelverket blir tydeligere, og det blir derfor også enklere for utbyggere og privatpersoner å forholde seg til. Kommunedirektøren imøteser de foreslåtte endringene.

Vurdering av forslag til endringene i Forurensingsloven og Vass- og avløpsanleggsloven

Miljødirektoratet foreslår i hovedtrekk 3 endringer for håndtering av overvann.

For Forurensingslovens § 21 foreslås det endring av definisjonen på avløpsanlegg. Avløpsanlegg foreslås til også å omfatte overvann, og det stilles krav til at anlegget skal være opparbeidet med tanke på håndteringen av avløpsvann for at anlegget skal komme inn under definisjonen av å være et avløpsanlegg. Det skilles ikke på om håndteringen av avløpsvann er håndtering av overvann på overflaten eller om det er overvann eller spillvann (kloakk) som håndteres med rør under bakken.

Kommunedirektøren mener at sidestilling av ulike anlegg for håndtering av avløpsvann uavhengig av om anleggene er på overflaten eller under bakken er god, da dette tilrettelegger for bruk av de løsninger for overvannshåndtering som samfunnsøkonomisk er best egnet. Videre er det viktig at det presiseres av at det er anlegg som er opparbeidet med tanke på avløpshåndtering som defineres som avløpsanlegg viktig. Dette klargjør at terreng eller veianlegg som benyttes som flomvei uten at disse er opparbeidet hovedsakelig med tanke på å være avløpsanlegg, ikke er avløpsanlegg etter lovens definisjon.

En uheldig konsekvens av at det ikke skilles på spillvann og overvann, men sees samlet som avløpsvann, er at reglene for ansvar ved skade blir gjeldende for overvann på lik linje med spillvann. Slik ansvaret ved skade er definert pr nå er det slik at anleggseier har objektivt ansvar for skade. Dette innebærer at anleggseier er skyld i skaden inntil det motsatte er bevist. Kommunen må derfor betale regresskrav fra forsikringsselskapene for alle skader som kanskje kan skyldes avløpsanleggene, med mindre kommunen kan bevise at kommunen ikke er skyld i skaden. Å bevise skyld er vanskelig. Det å bevise uskyld er mye vanskeligere. I forhold til spillvann, så handler det for eksempel om å bevise at tilbakeslag av spillvann (som regel til kjeller) skyldes feil på privat spillvannsledning. Hvis ikke det kan bevises, så må kommunen betale regresskravet fra forsikringsselskapet selv om kommunen ikke er skyldig, fordi man ikke kan bevise uskyld.

Når det gjelder overvannsanlegg, så går det å bevise uskyld fra å være vanskelig til bli umulig. Årsaken til dette er at det ikke finnes konkrete regler for hvordan overvannsmengder skal beregnes eller overvannsanlegg skal dimensjoneres. Det er heller ingen konkrete regler for utforming eller drift og vedlikehold. Konsekvensen av fraværet av regler innebærer at det blir umulig å bevise uskyld. Kommunen vil derfor kunne ende opp med å betale regresskrav for alle overvannskader uavhengig av skyld fordi vi ikke klarer å bevise uskyld. Når vi vet at Fridaflommen i august 2012 kostet ca 400 millioner kroner i Nedre Eiker kommune alene, så forstår man at det er viktig at kommunen ikke blir eneansvarlig for å dekke denne typen skader fordi man ikke kan bevise uskyld.

Forurensingslovens §22 foreslås endret slik at kommunen kan pålegge bygningseier helt eller delvis frakobling av overvann og håndtering av overvannet på eiers egen grunn. Dette er viktig for å unngå overbelastning av kommunale avløpsanlegg i eksisterende bebyggelse, og vurderes derfor å være et viktig og godt forslag til god samfunnsøkonomisk håndtering av overvannet.

Vass- og avløpsanleggsloven foreslås omstrukturert for å klarlegge ansvarsforholdene mellom kommunen som anleggseier og abonnentene. I dag er dette regulert i standard abonnentsvilkårene, men siden vilkårene ikke er lovfestet, er det vanskelig å forfølge brudd på vilkårene fra begge sider.

Foreslått omstrukturering slik at vilkårene erstattes av lov vurderes derfor som et hensiktsmessig og fornuftig forslag.

Vedlegg

- 1 Høringsnotat - Forslag til endring i Plan og bygningsloven
- 2 Høringsnotat - Forslag til endring i byggesakforskriften og byggt teknisk forskrift
- 3 Høringsnotat- Forslag til endring i vass- og avløpsanleggslova

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Kommunedirektørens anbefaling

Øvre Eiker kommune ser positivt på de fleste endringene som foreslås i Plan og bygningsloven, forurensningsloven, vass- og avløpsanleggslova, byggesakforskriften og byggt teknisk forskrift, og besvarer høringsene i en samlet uttalelse. Høringsforslagene er svært omfattende og vi bemerker kun det vi anser som de viktigste punktene.

- Forslagene bidrar til en rydding, tydeliggjøring og samordning av regelverket på overvannsområdet. Målet med endringene er at håndteringen av overvann skal forebygges skader på bygg og anlegg, forhindre helseskadelige og miljøskadelige situasjoner, samt utnytte overvann som ressurs i planleggingen. Resultatet av endringene vil skape klarhet og forutsigbarhet for både kommuner, eiere og utbyggere.
- Det legges opp til at private overvannsanlegg i eksisterende by-, tettsted- og boligområder skal løses gjennom frivillige initiativ til opparbeiding. Der det ikke eksisterer grunnlag for et slikt samarbeid, kan kommunen få en sentral rolle og omfattende jobb med å pålegge samarbeid og opparbeidelse mellom ulike parter. Kommunale ledninger som kommunen pålegger tiltakshaver å opparbeide, vil måtte driftes med kommunale ressurser, tilsvarende som ved overtagelse av kommunale veier og anlegg ved utbygging. Så vidt vi kan se legges det ikke opp til en mulighet til å kreve gebyr for overvannshåndtering som kan finansiere tilsyn, drift og vedlikehold av disse anleggene. Dette anser vi som uheldig, da det pålegger kommunen økte kostnader uten mulighet til inndekning fra de som forårsaker vedlikeholdsbehovet.
- Konsekvensene av at overvann og spillvann defineres felles som avløpsvann er at kommunene ikke kan ta ansvar for overvannsanlegg uten å risikere store regresskrav som følge av at man ikke kan bevise uskyld ved skade. Det anbefales derfor Miljødirektoratet at det skilles på forurenset avløpsvann som må behandles på renseanlegg og overvann som må håndteres for å unngå skader. Videre så må ansvaret for skader som følge av overvann pålegges normalt skadeansvar (pulpa), slik at kommuner kan ta sin del av ansvaret for overvannet på en samfunnsøkonomisk hensiktsmessig måte.
- Øvre Eiker kommune ber Kommunal og moderniseringsdepartementet om å vurdere lovfesting av avstandskrav til overvannsledninger. Endringsforslaget vektlegger viktigheten av infrastruktur for håndtering av overvann og kommunen mener at tilstrekkelig avstand bør tas hensyn til ved planlegging, før det bygges. Det vises i høringsforslaget til at abonnentvilkårene gjør lovfesting overflødig, men disse vilkårene kommer ikke fram før etter at bygget er reist og den enkelte huseier skal koble seg til. Derfor er det behov for lovfesting. Dette punktet fremstår som i utakt med de øvrige forslagene.
- De foreslåtte endringene i TEK17 og SAK10 om håndtering av overvannshåndtering vil i sum styrke kommunens mulighet til å sikre gode løsninger for den enkelte og kommunen som helhet. Endringene medfører at regelverket blir tydeligere, og det blir enklere for utbyggere og privatpersoner å forholde seg til.

Begrunnelse

Forslagene bidrar til en rydding, tydeliggjøring og samordning av regelverket på overvannsområdet. Resultatet av endringene vil skape større klarhet og forutsigbarhet for både kommuner, eiere og utbyggere.

Behandling i Utvalg 1: Planutvalg - 26.05.2020

Det fremkom ingen andre forslag under behandlingen. Kommunedirektørens anbefaling ble enstemmig tiltrådt som innstilling for kommunestyret.

Vedtak i Utvalg 1: Planutvalg - 26.05.2020

Øvre Eiker kommune ser positivt på de fleste endringene som foreslås i Plan og bygningsloven, forurensingsloven, vass- og avløpsanleggslova, byggesakforskriften og byggteknisk forskrift, og besvarer høringene i en samlet uttalelse. Høringsforslagene er svært omfattende og vi bemerker kun det vi anser som de viktigste punktene.

- Forslagene bidrar til en rydding, tydeliggjøring og samordning av regelverket på overvannsområdet. Målet med endringene er at håndteringen av overvann skal forebygge skader på bygg og anlegg, forhindre helseskadelige og miljøskadelige situasjoner, samt utnytte overvann som ressurs i planleggingen. Resultatet av endringene vil skape klarhet og forutsigbarhet for både kommuner, eiere og utbyggere.
- Det legges opp til at private overvannsanlegg i eksisterende by-, tettsted- og boligområder skal løses gjennom frivillige initiativ til opparbeiding. Der det ikke eksisterer grunnlag for et slikt samarbeid, kan kommunen få en sentral rolle og omfattende jobb med å pålegge samarbeid og opparbeidelse mellom ulike parter. Kommunale ledninger som kommunen pålegger tiltakshaver å opparbeide, vil måtte driftes med kommunale ressurser, tilsvarende som ved overtagelse av kommunale veier og anlegg ved utbygging. Så vidt vi kan se legges det ikke opp til en mulighet til å kreve gebyr for overvannshåndtering som kan finansiere tilsyn, drift og vedlikehold av disse anleggene. Dette anser vi som uheldig, da det pålegger kommunen økte kostnader uten mulighet til inndekning fra de som forårsaker vedlikeholdsbehovet.
- Konsekvensene av at overvann og spillvann defineres felles som avløpsvann er at kommunene ikke kan ta ansvar for overvannsanlegg uten å risikere store regresskrav som følge av at man ikke kan bevise uskyld ved skade. Det anbefales derfor Miljødirektoratet at det skilles på forurenset avløpsvann som må behandles på renseanlegg og overvann som må håndteres for å unngå skader. Videre så må ansvaret for skader som følge av overvann pålegges normalt skadeansvar (pulpa), slik at kommuner kan ta sin del av ansvaret for overvannet på en samfunnsøkonomisk hensiktsmessig måte.
- Øvre Eiker kommune ber Kommunal og moderniseringsdepartementet om å vurdere lovfesting av avstandskrav til overvannsledninger. Endringsforslaget vektlegger viktigheten av infrastruktur for håndtering av overvann og kommunen mener at tilstrekkelig avstand bør tas hensyn til ved planlegging, før det bygges. Det vises i høringsforslaget til at abonnentvilkårene gjør lovfesting overflødig, men disse vilkårene kommer ikke fram før etter at bygget er reist og den enkelte huseier skal koble seg til. Derfor er det behov for lovfesting. Dette punktet fremstår som i utakt med de øvrige forslagene.
- De foreslåtte endringene i TEK17 og SAK10 om håndtering av overvannshåndtering vil i sum styrke kommunens mulighet til å sikre gode løsninger for den enkelte og kommunen som

helhet. Endringene medfører at regelverket blir tydeligere, og det blir enklere for utbyggere og privatpersoner å forholde seg til.

Begrunnelse

Forslagene bidrar til en rydding, tydeliggjøring og samordning av regelverket på overvannsområdet. Resultatet av endringene vil skape større klarhet og forutsigbarhet for både kommuner, eiere og utbyggere.