



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp

Fakultetet for landskap og samfunn

Steinar Taubøll

Kommunens adgang til å stille krav til håndtering av overvann

The municipality's access to impose requirements
concerning the handling of stormwater

Emily Coch Fjeldstad

Master i eiendom

Forord

Det har snart gått fem år siden jeg startet på min mastergrad ved Norges- miljø og biovitenskapelige universitet. Disse årene har vært flotte og lærerike takket være gode medstudenter og flinke forelesere. Denne masteroppgaven markerer slutten på tiden som student, en tid jeg ikke ville vært foruten.

Valg av tema baserer seg i stor grad på min interesse for jusfagene, men også klimaendringer og overvannsproblematikken som følger. Valget var derfor ikke vanskelig når jeg fikk muligheten til å kombinere disse fagområdene i en masteroppgave. Det har vært spennende og ikke minst utfordrende å undersøke et tema som er så viktig, men samtidig så lite behandlet. Etter endt oppgave sitter jeg igjen med en bredere forståelse av de juridiske problemstillingene som oppstår ved håndtering av overvann

Jeg ønsker å rette en stor takk til veileder Steinar Taubøll for god faglig veiledning. Videre ønsker jeg å takke alle ansatte i TS Group Skien for mange gode samtaler og lån av kontorplass. Takk til Malin for korrekturlesing. Til slutt ønsker jeg å rette en spesiell takk til familie, venner og samboer for uvurderlig støtte og oppmuntring i en krevende periode.

Ås, 14. mai 2019

Emily Coch Fjeldstad

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg de ulike virkemidlene i loven som kommunen kan benytte for å håndtere overvann. Samtidig skal oppgaven drøfte hvordan gjeldende rett bør være.

De siste årene har mengden nedbør i Norge økt betraktelig, både i mengde og hyppighet. Dette fører til utfordringer med håndtering av overvann. I tillegg til økt mengde nedbør, øker befolkningen i landet. Dette betyr at behovet for by- og tettstedsutvikling øker. Dersom vi fortsetter å utnytte arealene på samme måte som i dag, vil større områder bestå av tette flater. Tette flater øker belastningen på dagens vann- og avløpsledninger som allerede er underdimensjonerte. Dette betyr at det må iverksettes tiltak for å imøtekomme de ventede utfordringene med håndtering av overvann. Det forutsetter at lovverket er tilstrekkelig utformet med nødvendige virkemidler.

Gjennom klarleggingen av gjeldende rett fremstår lovverket som tilfredsstillende når det kommer til nye tiltak og nybygging. Kommunen har mange muligheter til å påvirke hvordan overvannet skal håndteres. Gjennom kommuneplanens arealdel og ulike bestemmelser i plan- og bygningsloven kan kommunen stille særskilte krav til hvordan overvannet skal håndteres. Samtidig som det finnes andre aktuelle virkemidler i forurensningsloven og vannressursloven.

Når det kommer til eksisterende bebyggelse viser det seg at svært mange av virkemidlene ikke kan anvendes da disse kun gjelder for nye tiltak. Kommunens adgang til å pålegge tiltak begrenser seg til at tiltaket ikke skal føre til «urimelige kostnader». Dette vilkåret er sjeldent oppfylt. Kommunen vil derfor ikke ha noen påvirkningskraft når det gjelder tiltak for håndtering av overvann i eksisterende bebyggelse.

Blant de nye lovforslagene som er fremmet, er det særlig to bestemmelser som kan få stor betydning. Forslag til ny § 22a i forurensningsloven tar sikte på å gi kommunen hjemmel til å pålegge frakobling av overvann. Bestemmelsen kan kombineres med ny plan- og bygningslov § 28-9 tredje ledd. Disse bestemmelsen gir kommunen adgang til å pålegge frakobling av overvann, samt etablering av nytt overvannsanlegg. Tiltaket må ikke føre til «urimelige kostnader eller ulemper», men påleggene kan likevel gjennomføres dersom samfunnsmessige hensyn tilsier det. I min vurdering har jeg sett lovforslaget opp mot vegloven § 41 og EMK P1-1 om vern av eiendomsrett. På bakgrunn av dette mener jeg at et slikt tiltak må karakteriseres som et ekspropriasjonsliknende inngrep, hvor grunneier skal ha full erstatning.

Målet med oppgaven er å øke kunnskapen og bevisstheten rundt de virkemidlene som finnes i loven for å håndtere overvannet. Samtidig vil det være viktig å belyse hvilke virkemidler det er behov for. Forhåpentligvis vil oppgaven bidra til et større fokus på håndtering av overvann i fremtiden.

Abstract

This master thesis deals with the various remedies in the law that the municipality can use to handle stormwater. At the same time, the thesis will discuss how the current law should be formed.

In recent years, the amount of precipitation in Norway has increased considerably, both in quantity and frequency. This leads to challenges concerning stormwater management. If we continue to use the land in the same way as today, large areas will consist of dense surfaces. Dense surfaces increase the strain on today's water and sewage pipes, which are already under-dimensioned. This means that measures must be implemented to accommodate the expected challenges with stormwater management. This presupposes that the legislation is sufficiently designed with necessary statutory provisions.

Through the clarification of the applicable law, the legislation appears to be sufficient when it comes to new constructions. The municipal plan for land use and various statutory provisions in the Planning and Building Act, gives the municipality authority to make requirements on how the stormwater should be handled. At the same time there are other relevant statutory provisions in the Pollution Control Act and the Water Resources Act.

On the other hand, it turns out that many of the remedies cannot be used when it comes to constructions that already exist. The municipality's right to impose inflictions is limited to the fact that the measures cannot lead to «unreasonable costs». This condition is rarely met, which means that the municipality's influence force is highly reduced when it comes to handle stormwater among existing buildings.

There are two statutory provisions among the new legislative proposals that are of great importance. The new § 22a in the Pollution Control Act aims to give the municipality authority to impose disconnection of stormwater. Combined with the new Planning and Building Act § 28-9 third section, the municipality can impose disconnection of stormwater, and establishment of a new stormwater facility. The measures cannot lead to «unreasonable cost or disadvantage», but the inflictions can still be implemented if it is important for the society. In my assessment, I have compared the legislative proposals with the Road Act § 41 and ECHR P1-1 the right to property. Based on this I believe that these kinds of measures must be characterized as an expropriation-like intervention. This means that the landowner should be fully compensated for the disadvantage.

The purpose of the thesis is to increase the awareness and knowledge around statutory provisions in the law concerning stormwater management. At the same time, it is important to assess which statutory provisions that are needed. Hopefully, the thesis will contribute to a greater focus on stormwater management in the future.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning	1
1.1 Oppgavens tema og aktualitet	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Avgrensninger	4
1.4 Metode.....	6
1.5 Oppbygging og struktur	7
Kapittel 2: Overvann i byer og tettsteder	9
2.1 Hva er overvann?.....	9
2.2 Et klima i endring	9
2.2.1 Klimatilpasning og overvann	10
2.3 Håndtering av overvann	11
2.3.1 Tradisjonelt rørsystem.....	11
2.3.2 Lokal håndtering av overvann.....	12
2.3.3 Treleddsstrategien	12
2.3.4 Strategi for overvannshåndtering i Oslo kommune.....	14
2.4 Skadevirkninger som følge av overvann	15
2.5 Sikkerhet.....	16
Kapittel 3: Det norske plansystemet	17
3.1 Plansystemets oppbygging	17
3.1.1 Nasjonale forventninger	18
3.1.2 Statlige planretningslinjer, planbestemmelser og arealplaner.....	18
3.2 Det regionale plansystemet	20
3.3 Det kommunale plansystemet – kommunens rolle som planmyndighet.....	20
3.3.1 Kommunal planstrategi	21
3.3.2 Kommuneplan	22
3.3.3 Reguleringsplan.....	22

3.4 Statlig og regional påvirkning på kommunalt nivå	23
Kapittel 4: Juridiske virkemidler for håndtering av overvann	25
4.1 Plan- og bygningsloven	25
4.1.1 Arealformål pbl. §§ 11-7 og 12-5.....	25
4.1.2 Hensynssoner pbl. §§ 11-8 og 12-6.....	27
4.1.3 Kommunens planbestemmelser.....	28
4.1.4 Bestemmelser i reguleringsplanen.....	29
4.1.5 Midlertidig forbud mot tiltak pbl. § 13-1	29
4.1.6 Opparbeidelsesplikten pbl. § 18-1.....	30
4.1.7 Tilknytning til infrastruktur pbl. § 27-2	30
4.1.8 Krav til byggegrunn pbl. § 28-1	31
4.1.9 Tiltak på nabogrunn pbl. § 28-3	31
4.1.10 Tekniske installasjoner og anlegg pbl. § 29-6.....	31
4.2 Byggeteknisk forskrift (TEK17)	31
4.3 utfordringer i plan- og bygningsloven og TEK17	32
4.4 Annet relevant lovverk	33
4.4.1 Forurensningsloven	33
4.4.2 Forurensningsforskriften	34
4.4.3 Vannressursloven	34
4.5 Innløsning og ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven	35
4.6 Ekspropriasjon etter ureigningslova	36
4.7 Juridiske utfordringer ved håndtering av overvann i eksisterende bebyggelse.....	37
4.7.1 Tiltak på eksisterende byggverk pbl. § 31-2	38
4.7.2 Avløp pbl. § 27-2 siste ledd	38
4.7.3 Krav om sikring og istandsetting pbl. § 31-3	39
4.7.4 Tekniske installasjoner og anlegg pbl. § 29-6 tredje ledd.....	39
4.7.5 Øvrig regelverk	39

4.8 Rettspraksis	41
4.8.1 Rg-2007-486 (Nittedal dommen)	41
Kapittel 5: Forslag til nye juridiske virkemidler i forbindelse med håndtering av overvann	43
5.1 Skillet mellom grønnstruktur og teknisk infrastruktur	43
5.1.1 Forslag til nytt underformål i pbl. §§ 11-7 og 12-5	45
5.2 Anbefalte lovendringer og lovforslag	45
5.2.1 Endringer i pbl. § 18-1 – ordlyden og begrensninger i rørdimensjon	46
5.2.2 Forslag til ny forurl. § 22a	47
5.2.3 Forslag til ny pbl. § 28-9	48
5.3 Kombinering av forurl. § 22a og pbl. § 28-9	50
Kapittel 6: utfordringer med håndtering av overvann i praksis	54
6.1 Kjørbekk – fra rør til landskap	54
6.1.1 Bakgrunn for regulering av bekkeåpning	54
6.1.2 Anvendelse av aktuelle bestemmelser	56
6.1.3 utfordringer med taknedløp direkte til avløpsnett	58
6.1.4 Pålegg om frakobling etter ny forurl § 22a kombinert med ny pbl. § 28-9	63
6.2 Eksempel fra Fredrikstad kommune	65
6.3 Andre eksempler på frakobling av taknedløp	66
6.4 Virkninger som følge av frakoblet taknedløp	68
Kapittel 7: Avsluttende refleksjoner	70
Kilder	72
Vedlegg	77

Kapittel 1: Innledning

I dette kapittelet vil det bli gjort rede for bakgrunnen for oppgaven, med fokus på tema og aktualitet. Hvilke problemstillinger som er valgt og hvilke avgrensninger som er gjort vil bli presentert. Videre vil valg av metode begrunnes. Til slutt vil oppgavens oppbygging og struktur gjennomgås. Hensikten med kapittelet er å bygge opp leserens forståelse av oppgaven slik at vedkommende forstår oppgavens tema og relevans.

1.1 Oppgavens tema og aktualitet

Klimaendringene er en av de største utfordringene verden står overfor i dag og konsekvensene er synlige over hele verden. Temperaturen stiger, isen smelter, havnivået stiger og det blir mer ekstremvær¹. Med dette følger også endringer i nedbørmønstret. Klimaendringene skyldes mest sannsynlig menneskeskapte utslipp av drivhusgasser til atmosfæren (Miljødirektoratet 2019). Slike drivhusgasser er for eksempel karbondioksid som stammer fra forbrenning av fossile energikilder. På verdensbasis fører klimaendringene til at naturkatastrofer, orkaner og sykloner vil komme oftere og oftere. For Norge innebærer dette blant annet mer ekstremnedbør (FN-sambandet 2018).

Når bekker, elver og innsjøer går over sine bredder skaper dette en flom. Flommer påvirkes både av nedbør og snøsmelting, men de siste 30-40 årene har det blitt en økning i antall regnflommer fra små elver (Miljødirektoratet 2015). Det er ingen grunn til å tro at økningen kommer til å avta med tanke på at vi må forvente flere kortvarige, intense og lokale regnskyl. Det er disse formene for regnskyl som ofte fører til utfordringer med overvann.

Klimaendringene er ikke alene ansvarlig for økningen i antall flommer, oversvømmelser og skader som følge av overvann, menneskelig påvirkning spiller også inn. Befolkningsveksten i Norge er forventet å stige til 6 millioner innen 2040 (Tønnessen 2018). Dette betyr økt behov for by- og tettstedsutvikling i landet. Hvordan by- og tettstedsutviklingen planlegges og uformes vil ha stor betydning for hvor overvannet vil ta veien. I et naturlig ubebygde område vil vannet finne naturlige veier gjennom infiltrasjon i grunnen og til elver og bekker.

Fortetting og utbygging av infrastruktur, kombinert med mindre grøntområder fører til hurtig og kraftig avrenning av regnvann på grunn av den tette overflaten. Samtidig er det slike byer og tettsteder som er mest utsatt for overvann og har størst skadepotensial for byggverk og infrastruktur (NOU 2015: 16, s. 31).

¹ Generell betegnelse på vær som medfører fare for liv og helse.

De siste årene har klimatilpasning fått større innpass i arealplanleggingen og i lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 (heretter kalt plan- og bygningsloven eller pbl.). Dette har ført til et større fokus på utfordringene med håndtering av overvann. Økt fokus har også ført til at man har avdekket store svakheter ved dagens system. En stor andel av anleggene er ikke dimensjonert for de ventede klimaendringene. Når vi kombinerer dette med befolkningsvekst og dagens fortetningspolitikk skjønner vi at det må endringer til for å oppnå en tilfredsstillende håndtering av overvannet. For å forhindre skader på bebyggelse og infrastruktur, må overvannsanlegget dimensjoneres slik at det kan ta hånd om den nedbøren som er forventet. Behovet for å iverksette tiltak for å redusere problemene som overvann fører med seg er økende (Steen et al. 2018, s. 13).

Ivaretagelse av klimahensyn gjennom arealplanleggingen er et steg i riktig retning. For å få til dette er det viktig at klimahensyn integreres på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Det er til syvende og sist kommunen som har ansvaret for arealforvaltningen i Norge. Dette forutsetter at kommunen har gode kunnskaper om håndtering av overvann. Videre er det viktig med tilstrekkelige virkemidler i lovverket slik at kommunen har adgang til å iverksette de tiltakene som må til, for å imøtekomme overvannsproblematikken. Dette er avgjørende for å få til en god og bærekraftig arealforvaltning.

1.2 Problemstilling

I forbindelse med håndtering av overvann dukker det opp en rekke interessante problemstillinger og spørsmål. Håndtering av overvann er et bredt tema som berører mange ulike aktører. Alt fra det rent praktiske som bygging av selve overvannsanleggene til de rene juridiske problemstillingene. I denne oppgaven vil fokuset ligge på hvilke juridiske virkemidler som kan benyttes for å håndtere overvann. Disse finner vi hovedsakelig i plan- og bygningsloven, men det er enkelte sentrale bestemmelser i lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (heretter kalt forurensningsloven eller forurl.) og lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82 (heretter kalt vannressursloven eller vrl.) som omhandler overvann. Hensikten med oppgaven er å belyse hvilke virkemidler som finnes i loven, sette fokus på eventuelle utfordringer i lovverket, samt å gjøre rede for nye lovforslag. Jeg ønsker først og fremst å se på dette ut ifra kommunens perspektiv og hvilke muligheter kommunen har til å påvirke overvannshåndteringen. Ut fra dette har hovedproblemstillingen blitt som følge:

Kommunens adgang til å stille krav til håndtering av overvann.

For å besvare hovedproblemstillingen anser jeg det som hensiktsmessig å utarbeide to ulike underproblemstillinger. Disse skal hver for seg belyse to ulike sider ved lovverket. Den første underproblemstillingen er som følgende:

- 1. Er dagens regelverk tilstrekkelig utformet for å håndtere overvannet på en tilfredsstillende måte?*

Hensikten med problemstillingen er å gjøre rede for gjeldende rett. På bakgrunn av dette ønsker jeg å gå i dybden av lovverket for å klargjøre hvilke virkemidler kommunen har gjennom loven, og hvordan disse kan benyttes for å håndtere overvannet. Plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven og de fleste virkemidlene som presenteres stammer fra denne loven. Et viktig skille går mellom eksisterende og fremtidig bebyggelse. Det er derfor aktuelt å skille på hvilke virkemidler som gjelder for nybygging og hvilke som kan pålegges der det allerede foreligger eksisterende bebyggelse. En viktig del i denne drøftelsen er å kaste lys over de utfordringene og eventuelle manglene som ligger i dagens lovverk.

Den andre underproblemstillingen har til hensikt å belyse hvordan lovverket kunne vært utformet for å gi kommunen de beste virkemidlene til å håndtere overvannet.

Problemstillingen er utformet med tanke på de nye lovforslagene som ble presentert i NOU 2015: 16 om «Overvann i byer og tettsteder». Lovforslagene skal på sikt gi kommunen de virkemidlene som trengs for å oppnå en tilfredsstillende håndtering av overvannet. I problemstillingen ønsker jeg å drøfte de mest sentrale endringene som foreslås i NOU-rapporten. Jeg ønsker å se på hvilke virkninger lovforslagene kan føre til, både for kommunen som planmyndighet, men også hvordan endringene vil ramme tiltakshavere og enkeltpersoner. Basert på dette ble den andre underproblemstillingen som følgende:

- 2. Hvordan kan lovverket utformes for å imøtekomme den økende problematikken vedrørende håndtering av overvann? En undersøkelse av nye lovforslag.*

Underproblemstillingene skal sammen prøve å besvare hovedproblemstillingen. Den første underproblemstillingen skal belyse hvilke virkemidler som foreligger i dag, samtidig gjøre rede for eventuelle begrensninger og utfordringer i lovverket. Bakgrunnen for problemstillingen kommer fra et prosjekt i Skien vedrørende gjenåpning av Kjørbekken. Her møtte kommunen på ulike utfordringer med dagens lovverk hvor de etterlyste flere virkemidler. Derfor skal den andre problemstillingen drøfte hvilke virkemidler kommunen

kunne hatt på bakgrunn av lovforslagene som er presentert i NOU-rapporten. Videre skal jeg se på hva slags konsekvenser endringene kan føre til overfor en eventuell tredjeperson som blir indirekte rammet av lovendringen.

1.3 Avgrensninger

Overvann er et bredt tema med mange juridiske utfordringer og potensielle problemstillinger. Det er derfor helt avgjørende å foreta sentrale avgrensninger slik at ikke oppgaven blir for omfattende og generell. Avgrensningene er tatt på bakgrunn av hva som anses som hensiktsmessig og relevant for problemstillingen.

Vi skiller mellom to ulike typer flom, pluvial og fluvial flom. Pluvial flom er en flom som kommer som følge av styrtregn, også kalt overvannsflom. Dette fører til at den naturlige infiltrasjonen i grunnen stopper opp fordi grunnen blir mettet av vann. Dette fører til at ledningsnettets kapasitet overskrides. Det er denne typen flom som vil bli omtalt i oppgaven. Fluvial flom dreier seg om flom som følge av elveoversvømmelser også kalt vassdragsflom og vil ikke bli omtalt.

Overvann er ikke entydig definert i regelverket. Det kan være avrenning fra tak, veier, avløp osv. I denne oppgaven vil overvann behandles under ett, uavhengig av hvor det kommer fra. Det er irrelevant for problemstillingen hvorvidt det dreier seg om overvann fra tak eller om det kommer som følge av avrenning fra vei. Oppgaven vil ta for seg forskjellige hendelser hvor en får et innblikk i de ulike utfordringene overvann fører med seg. Det er viktig å skille mellom overvann og flom selv om disse begrepene ofte er sammenfallende. Overvann kan bidra til flom, men i denne oppgaven avgrenses de juridiske problemstillingene til å kun gjelde håndtering av overvann på generelt grunnlag.

Kapittel 2 vil kun ta for seg de mest sentrale aspektene rundt håndtering av overvann. Det er viktig med noe bakgrunnskunnskap for å kunne sette seg inn i oppgaven, men dette vil gis på et enkelt og overordnet nivå. Det vil derfor ikke bli gitt noen grundig forklaring eller utredning om klimaendringer og klimatilpasning. Når det kommer til håndtering av overvann vil jeg holde dette på et lettfattelig nivå og ikke gå i dybden av hvordan de ulike overvannstiltakene fungerer. Det finnes mengder med informasjon om dette, men tema for oppgaven er de juridiske virkemidlene for håndtering av overvann. Derfor avgrenses kapittel 2 til det mest nødvendige av generell bakgrunnsinformasjon for å forstå hva overvann er, hvordan det håndteres og hvorfor det er viktig med sikker håndtering av overvann.

Kapittel 3 om plansystemet er avgrenset slik at det i stor grad omfatter de delene som berører kommunen som planmyndighet. Dette gjelder også i gjennomgangen av plansystemets oppbygging. Jeg har valgt å legge mye fokus på de føringene og bestemmelsene som blir lagt på et overordnet nivå, da det er viktig å forstå hvilken betydning dette har på kommunalt nivå. Kapittelet vil ikke gå i dybden på de ulike delene av planene da jeg ikke anser dette som hensiktsmessig for å belyse problemstillingen, men ønsker å holde fokuset på oppbyggingen av plansystemet.

I kapittel 4 ville det blitt for krevende å ta for seg alle virkemidlene som eksisterer og som kan benyttes ved håndtering av overvann. Derfor er kapittelet avgrenset til å gjelde de mest sentrale bestemmelsene i lovverket. I hovedsak dreier kapittelet seg om bestemmelser etter plan- og bygningsloven hvor §§ 11-7 og 12-5 om arealformål er viet stor plass. Dette bunner ut i at bestemmelsene kan ha stor betydning i forbindelse med håndtering av overvann. Enkelte bestemmelser er kun nevnt i korte trekk da disse er svært lite anvendt, men jeg mener det er viktig å vise at virkemiddelene er der, uavhengig av om de blir benyttet eller ikke. Kapittelet avgrenser mot ROS-analyser, selv om dette er et spennende og viktig tema blir det for omfattende å drøfte ytterligere i denne oppgaven. Når det gjelder Byggteknisk forskrift er denne i hovedsak en veileder om tekniske krav. Paragraf 13-11 og 15-8 er aktuelle i forbindelse med overvannshåndtering, disse vil derfor bli gjort rede for. Oppgaven omtaler så vidt forurensningsloven § 24 om ansvarsforhold ved skade som følge av overvann. Bestemmelsen inneholder mange interessante problemstillinger, men disse er ikke relevante for min oppgave. Derfor overlates dette temaet til noen andre å undersøke nærmere.

Når det gjelder innløsning etter plan- og bygningsloven er ikke dette et virkemiddel for kommunen til håndtering av overvann. Oppgaven avgrenser derfor mot innløsning og fokuserer heller på mulighetene til å ekspropriere både etter plan- og bygningsloven og lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3 (heretter kalt oreigningslova eller orl.). Det går ikke klart frem av loven om kommunen kan ekspropriere til fordel for fordrøyningsbasseng ol. Det kunne vært interessant å undersøke dette nærmere, men det er ikke drøftet i denne oppgaven da dette ville blitt for tidkrevende.

I kapittel 5 blir forslag til nye juridiske virkemidler i forbindelse overvannshåndtering vurdert. Det er kun de mest sentrale og inngripende forslagene som blir undersøkt. Her har særlig forslag til nytt arealformål, ny forurl. § 22a og ny pbl. § 28-9 fått mye plass. Dette bunner ut i at disse har en direkte link til Kjørbekk-prosjektet i Skien. I tillegg har jeg vurdert disse virkemidlene til å få størst betydning i praksis.

I kapittel 6 blir Kjørbekk-prosjektet omtalt sammen med noen mindre caser. Her avgrenses kapittelet til å kun ta for seg de virkemidlene som er nevnt tidligere i kapittel 4 og 5, da hensikten er å se dette opp mot prosjektet. På bakgrunn av dette er heller ikke ROS-analyser forklart nærmere i dette kapittelet. Jeg har også valgt å legge størst fokus på forurl. § 22a og pbl. § 28-9 av samme grunner som i kapittel 5.

1.4 Metode

Metoden i denne oppgaven består hovedsakelig av juridisk metode, men suppleres av samfunnsvitenskapelig metode. Store deler av oppgaven dreier seg om å undersøke og klargjøre hva som er gjeldende rett i forbindelse med håndtering av overvann. Underveis i oppgaven skal jeg innom flere sentrale lover og forskrifter, samt oppbygging av plansystemet, for å forstå helheten i hvordan overvannet kan håndteres juridisk. Juridisk metode handler om å fastlegge hva man bygger på og hvordan man resonnerer når man skal ta stilling til rettslige spørsmål (Blandhol et al. 2015, s. 312). Norges lover er den rettskilden som tillegges mest vekt, men det er ikke alltid like lett å tolke loven. Derfor må vi ty til andre rettskilder for å forstå innholdet i lovteksten. Dette kan være lovforarbeider, rettspraksis, andre myndigheters praksis eller juridisk litteratur for å nevne noen (Blandhol et al. 2015, s. 316).

Denne oppgaven dreier seg i hovedsak om å gjøre rede for gjeldende rett (de lege lata). For å kunne forstå hvilke juridiske virkemidler kommunen kan ta utgangspunkt i ved håndtering av overvann, må gjeldende regelverk undersøkes. Utgangspunktet tas i lovteksten, men for å forstå innholdet best mulig har jeg støttet meg på lovforarbeider og stortingsmeldinger. For å kunne besvare oppgavens andre underproblemstilling har jeg vært nødt til å foreta en vurdering av hvordan gjeldende rett bør være (de lege ferenda). Her har utgangspunktet vært lovforarbeider, men når det kommer til egne drøftelser har jeg støttet meg til andre faglige rapporter. En naturlig del av rettskilder er tidligere rettspraksis. I denne oppgaven var dette svært utfordrende da det foreligger lite rettspraksis på dette området. Det skyldes antakelig at tema er lite behandlet, derfor er rettskildebruken noe snever, spesielt med tanke på rettspraksis.

For å kunne svare og illustrere problemstillingene best mulig er det svært nyttig å kunne se dette i en praktisk sammenheng. Jeg ønsket å undersøke hvordan de lege lata og de lege ferenda utspilte seg i realiteten. For å få til dette var det nødvendig å foreta et dokumentstudie hvor man kunne undersøke sekundærdata. I forbindelse med casen fra Skien ble reguleringsplaner, planbestemmelser og andre aktuelle dokumenter nøye gjennomgått.

Resultatet av dette ble en case som kan underbygge og demonstrere hvordan overvannet blir håndtert etter gjeldende rett, samt hvordan det kan håndteres ved eventuelle lovendringer.

I forbindelse med kapittel 2 og 3 har det også vært aktuelt å foreta dokumentstudie for å belyse oppbygging av plansystemet, hva overvann er og problemene med håndtering av overvann.

1.5 Oppbygging og struktur

I første kapittel vil oppgavens tema blir gjort rede for samt hvorfor dette er aktuelt i dag. Deretter vil oppgavens problemstilling med underproblemstilling og avgrensninger bli gjennomgått. Videre vil det bli gitt en begrunnelse for valg av metodebruk i oppgaven. Til slutt vil oppgavens oppbygging og struktur bli presentert for å gi leseren en best mulig forståelse av oppgaven.

Kapittel 2 skal gi leseren en grunnleggende innføring i overvann og problematikken rundt håndtering av overvann. Kapitlet beskriver sammenhengen mellom overvann og klimaendringer. Videre tar kapitlet for seg hvordan overvann håndteres i dag og hvordan en ønsker at overvannet skal bli håndtert i fremtiden. Disse forholdene gjenspeiler mange av utfordringene dagens samfunn står overfor med tanke på overvannshåndtering i dag. Til slutt blir det gitt eksempler på skader som følge av overvann og ansvar for sikkerhet gjennom god arealplanlegging.

I kapittel 3 vil det norske plansystemet bli gjennomgått. Her blir det gitt en enkel forklaring i plansystemets oppbygging og struktur. Fokuset er på hva de ulike bestemmelsene og føringene på overordnet nivå betyr for kommunen i praksis. Det blir videre gjennomgått hvordan kommunen som planmyndighet setter rammer for arealbruken i egen kommune gjennom kommuneplanens arealdel.

Kapittel 4 tar sikte på å drøfte rundt første underproblemstilling og vil derfor redegjøre for gjeldende rett når det kommer til håndtering av overvann. Her er plan- og bygningsloven svært sentral da mange av virkemidlene følger av denne loven. Andre aktuelle lover og forskrifter blir også presentert. Til slutt vises det til en tidligere relevant rettsavgjørelse i forbindelse med overvann.

Kapittel 5 skal drøfte rundt den andre underproblemstillingen. Her vil de mest sentrale lovforslagene til hvordan gjeldende rett bør være bli vurdert. Kapitlet starter med en

generell drøftelse av forslag til nytt arealformål, før utvalgte bestemmelser gjennomgås og drøftes. Til slutt ser jeg på hvordan to av bestemmelsene kan benyttes i sammenheng.

Kapittel 6 skal demonstrere problemstillingene i praksis og utgangspunktet er tatt i en case fra Skien. Her pekes det på utfordringer knyttet til det regelverket som eksisterer i dag, samt hvordan casen kunne vært håndtert med tanke på de nye lovforslagene. Kapitlet avsluttes med å vise til andre eksempler og virkninger som følge av pålagte tiltak.

I kapittel 7 vil oppgavens avsluttende refleksjoner bli presentert.

Kapittel 2: Overvann i byer og tettsteder

Dette kapittelet skal gi et overordnet innblikk i hva overvann er og hvilke faktorer som påvirker overvannet. For å illustrere dette vil jeg se på hvordan overvann håndteres i dag og hvordan det kan håndteres i fremtiden. Det vil bli vist til ulike strategier for overvannshåndtering i Oslo kommune. Hensikten er å belyse de utfordringene overvann fører med seg, men også hvordan overvann kan utnyttes som ressurs. Til slutt vises det til hvilke skadepotensial overvann har. På bakgrunn av dette er det viktig å forstå kommunens rolle med tanke på arealplanlegging i forhold til sikkerhet.

2.1 Hva er overvann?

Overvann er ikke entydig definert i regelverket, men regnes i hovedsak som «overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann» (NOU 2015: 16, s. 30).

Overflateavrenning påvirkes blant annet av grunnforhold, nedbørintensitet, topografi og vegetasjon. Overvann blir ofte et problem i kombinasjon med fortetting² og kraftig nedbør. Vann som ikke infiltreres i grunnen eller samles opp på andre måter, men renner fra tette flater, renner hurtigere og kommer i større mengder. Dette kan føre til store skader på bygninger, infrastruktur, helse og miljø. Det kan oppstå overvann som følge av for høy vannføring i vassdrag³ som resulterer i en flom (Meld. St. 15 (2011-2012), s. 14). Dette kan typisk skje ved kraftig snøsmelting, særlig i kombinasjon med nedbør. For å håndtere overvannet kan det etableres ulike overvannsanlegg. Dette er anlegg som er egnet for oppsamling, avledning og eventuell behandling av overvann. Flom blir ofte kategorisert etter gjentakintervall. Det vil si hvor stor sannsynlighet det er for at en flom av en viss størrelse inntreffer (NVE 2017). Dersom en flom har gjentakintervall på 200 år, vil det si at flommen opptrer i gjennomsnitt én gang i løpet av 200 års periode.

2.2 Et klima i endring

«Klimaet er i endring, og vi må tilpasse oss endringene», slik innledes NOU 2010: 10 om «Tilpassing til eit klima i endring». Det er ingen tvil om at klimaet er i endring. Endringene observeres både i naturen og i de store havområdene. Hvor store skadene som følge av klimaendringene blir, er avhengig av samfunnets evne, vilje og mulighet til å tilpasse seg klimaet (Meld. St. 33 (2012-2013), s. 9). Et viktig moment for å minimere skadene er først og fremst å erkjenne at klimaet endrer seg. Deretter må man forstå konsekvensene av det og

² En økning i arealutnyttelsen blant eksisterende bebyggelse.

³ Se definisjon i kapittel 2.3.1

iverksette tiltak. Sammenlignet med andre land er Norge både mindre utsatt og bedre rustet til å håndtere klimaendringene (NOU 2010: 10, s. 15)

Det siste århundret har både temperaturen og mengden nedbør økt betraktelig.

Gjennomsnittsnedbøren har økt med 18% siden 1900, hvorav den kraftigste økningen har skjedd etter 1980 (NOU 2015: 16, s. 27). Ifølge rapporten Klima i Norge 2100 kan vi forvente oss en dobling i antall dager med kraftig nedbør mot slutten av århundret (Hanssen-Bauer et al. 2015, s. 11). Økningen i nedbør fører til utfordringer med håndtering av overvann, fordi vannet nå kommer i større volum over kortere tid. I kombinasjon med tette flater og underdimensjonerte avløpsanlegg⁴ er skadepotensialet stort. Årsnedbøren er størst i midtre strøk på Vestlandet og minst i øvre Gudbrandsdal og indre Finnmark. De områdene som er mest utsatt for intens nedbør er Sørlandskysten og områdene rundt indre Oslofjord (Hanssen-Bauer et al. 2015, s. 10).

2.2.1 Klimatilpasning og overvann

Vel viten om at klimaendringene er reelle, er det viktig å tilpasse seg klima. Klimatilpasning innebærer ikke bare å tilpasse seg klimaendringene, men å utnytte konsekvensene av endringene på en positiv måte (NOU 2010: 10, s. 16). Norge er et værutsatt land, med langstrakt kyst og store høyfjellsområder. Dette gjør at klimaendringene vil oppleves ulikt avhengig av hvor i landet du er. Ved å ha fokus på klimatilpasning i arealplanleggingen tar man høyde for hvordan klimaet kommer til å endre seg i tiden fremover. I forbindelse med overvann er det for eksempel viktig at veier og annen infrastruktur planlegges og bygges slik at de tåler belastningen av ekstremnedbør (Hanssen-Bauer et al. 2015, s. 14). Utfordringene med overvann oppstår ikke av klimaendringene alene, arealpolitikken i Norge bidrar sterkt. Dette skyldes at kompakt byutvikling med tette flater ofte godkjennes og øker sårbarheten (Hanssen 2018, s. 16). Hvordan arealene utnyttes og forvaltes er i hovedsak opp til hver enkelt kommune. En langsiktig, robust og bærekraftig forvaltning av arealene gjennom god arealplanlegging er derfor svært viktig med tanke på klimatilpasning. Dette avhenger av at kommunene har god kunnskap på området, noe som ikke alltid er en selvfølge.

⁴ Anlegg for transport og behandling av avløpsvann jf. forurl. § 21 første ledd.

2.3 Håndtering av overvann

2.3.1 Tradisjonelt rørsystem

I Norge har vi lange tradisjoner med å føre vann bort i rør som vanligvis ligger rundt bakken. Det finnes ca. 52 500 km med avløpsrør, hvorav 95% er lagt etter krigen, og halvparten av dette er lagt etter 1980 (NOU 2015: 16, s. 49). Rørene er lagt med en dimensjon basert på den kunnskapen man hadde om nedbør og klimaendringer på etableringstidspunktet. Rør i grunnen er vanlig i byer og tettsteder hvor mulighetene for naturlig infiltrasjon er begrenset. Vannet blir da transportert til et avløpsanlegg eller vassdrag. Et avløpsanlegg er definert som «*anlegg for transport og behandling av avløpsvann*» jf. forurl. § 21. Med vassdrag menes «*alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring*» jf. vrl. § 2. Et avløpsanlegg vil alltid ha en maks kapasitet i forhold til hvor mye vann det klarer å ta hånd om. Når anlegget ikke lenger har kapasitet til å ta imot mer vann, går det resterende vannet i overløp⁵. Vann i overløp finner egne veier som kan medføre store skadevirkninger. Overbelastning i ledningsnett kan føre til tilbakeslag som igjen kan føre til ødeleggelser og skader. De årlige kostnadene for skader som følge av overvann ligger på 1.6 – 3.6 milliarder (Miljødirektoratet 2016a).

Avløpssystemet kan enten være separert eller felles. I et separert system ledes spillvann og overvann inn i to ulike ledninger. I et fellessystem transporteres både spillvann⁶ og overvann i samme ledning. Det jobbes med å separere avløpsledninger ettersom et fellessystem både er kostbart og svært uhensiktsmessig. Vann fra et fellessystem må pumpes til et renseanlegg på grunn av spillvannet, mens overvannet i utgangspunktet kan slippes direkte ut i vassdrag uten å renses først. Ved fellesledninger bruker man derfor unødvendig kapasitet til å transportere og rense overvann som ikke har behov for å renses.

Ledningsnett i Norge er bygget for å vare i 100 år, men kunnskapen om fremtidig nedbør, befolkningsvekst og klimaendringer på etableringspunktet var ikke reell. Dette har ført til at ledningenes kapasitet allerede er ved bristepunktet. Vel viten om at ledningsnett er forholdsvis gammelt blir kun 0,5% skiftet ut årlig, og det vil ta nærmere 200 år å bytte ut alle ledningene. Ved å legge nye ledninger, kjøper man seg tid og kapasitet, men det er ikke tilstrekkelig på lang sikt. Det må skje noen grunnleggende endringer i hvordan overvann håndteres.

⁵ Ledningsnett er innrettet med overløp som trer i kraft når tilførselen av vann overstiger ledningens kapasitet.

⁶ Spillvann er synonymt med avløpsvann og kommer fra bebyggelse og industri og er som regel forurenset.

I en undersøkelse gjort i forbindelse med NOU 2015: 16 ble det avdekket at problemene med håndtering av overvann er en stor kostands- og velferdstrussel i 40% av kommunene. Videre anser 60% av kommunene at kapasiteten til overvannssystemer⁷ er for dårlig. Et ledningsnett under bakken er både sårbart og lite hensiktsmessig da vannet ikke blir utnyttet som den ressursen det kan være. Noe av hensikten med NOU 2015: 16 er nettopp det å sette fokus på overvannet som en ressurs og ikke bare se på det som et problem.

2.3.2 Lokal håndtering av overvann

Lokal overvannshåndtering (LOH/LOD-metoden) går i hovedsak ut på å håndtere overvannet der det er. I et tradisjonelt avløpssystem bestående av rør er håndteringen basert på at vannet raskt skal ledes til rør under bakken. Dette har vist seg å ha mange uheldige effekter, derfor konsentreres det nå om å flytte overvannet opp på bakkenivå. Overvann kan håndteres ved å anlegge åpne og lokale overvannsløsninger som i størst mulig grad tillater overvannet å infiltrere i grunnen. En annen metode er å samle opp, og på denne måten fordrøye overvannet i for eksempel et fordrøyningsbasseng. Enkle tiltak som å koble takrenner fra avløpsanlegget eller etablering av regnbed⁸, vil på sikt kunne avlaste ledningsnettet. Større tiltak vil være å gjenåpne bekker eller opparbeide overvannsdammer. Slike tiltak vil redusere mengden vann som tilføres ledningsnettet og minske risikoen for skade.

Åpne bekker og blågrønne løsninger vil være med på å forebygge hurtig og ukontrollert avrenning i området. Blågrønne overvannstiltak⁹ handler i hovedsak om å forsinke overvannet gjennom naturlig infiltrasjon og fordrøying i grunnen. Samtidig må det sikres en trygg avledning til elver og innsjøer. I tillegg bidrar blågrønne løsninger til rekreasjon, økt naturmangfold og trivsel blant befolkningen (Miljødirektoratet 2018). Blågrønne løsninger bør alltid vurderes av kommunen slik at de kan se på mulighetene til å benytte vannet som en ressurs og kilde til verdiskapning (Miljødirektoratet 2017b). Gjenåpning av tidligere lukkede bekker er nå blitt en realitet flere steder. I Oslo har blant annet Alnaelva og Hovinbekken blitt gjenåpnet.

2.3.3 Treleddsstrategien

Treleddsstrategien baserer seg på tre ulike tiltak som sammen skal sikre en trygg håndtering av overvannet.

⁷ Flere overvannsanlegg som virker sammen slik at overvann infiltreres, fordrøyes og sikres.

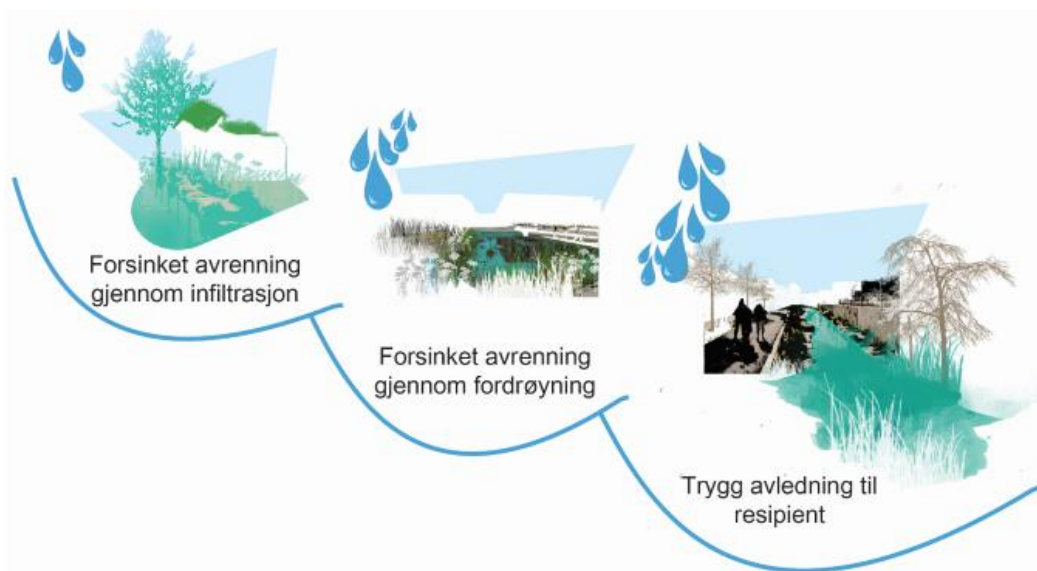
⁸ Beplantet forsenking som samler opp og fordrøyer overvann.

⁹ Etablering av overvannsanlegg, eller andre tiltak som skal forbygge å hindre skade som følge av overvann.

1. Forsinke avrenning gjennom infiltrasjon i grunnen
2. Forsinke avrenning gjennom fordrøyning
3. Trygg avledning til resipient¹⁰

Hensikten med treleddsstrategien er å avlaste ledningsnettets ved å håndtere overvannet lokalt der det er. Samtidig er grønnstruktur en viktig del av treleddsstrategien. Hvilke overvannstiltak som er best egnet må vurderes i hvert enkelt tilfelle og avhenger av lokale forhold. Når det skal vurderes hvilket overvannstiltak som er best egnet er det viktig å vurdere hele nedbørfeltet¹¹ under ett (NOU 2015: 16, s. 67).

Første steg i treleddsstrategien er å håndtere overvannet gjennom infiltrasjon der det er mulig. Dette kan være gjennom infiltrasjon i egen hage på plen eller blomsterbed. Det vannet som ikke infiltreres vil føres videre til et fordrøyningsanlegg. Dette kan for eksempel være et fordrøyningsbasseng¹². Her vil overvannet samles opp, dersom mengden vann overstiger kapasiteten til fordrøyningsbassenget vil det føres videre til en trygg resipient. Avledningen kan skje gjennom et vassdrag, ledningsnett eller via en planlagt flomvei. Steg 1 og 2 i treleddsstrategien vil føre til forsinket avrenning til resipient. Vannet kommer da ikke like hurtig som det ellers ville ha gjort. Dette fører igjen til færre skadevirkninger. Et fungerende treleddssystem vil være godt egnet til å håndtere både små og store nedbørshendelser.



Figur 1: Bildet illustrerer treleddsstrategien. Kilde: Miljøkommune.no

¹⁰ Resipient kan være en elv, bekk, vann eller vassdrag som mottar utslippsvann.

¹¹ Arealet som leder vannet til et bestemt punkt.

¹² Basseng som samler opp overvann slik at avrenningen forsinkes.

2.3.4 Strategi for overvannshåndtering i Oslo kommune

I Oslo er mange av bekkene og elvene lukket og renner i rør under bakken. På grunn av kapasiteten til ledningene og mer intens nedbør, oversvømmes systemet oftere og oftere. De forventede klimaendringene og økningen i befolkningen vil gi byen ytterligere utfordringer med håndtering av overvann. Oslo kommune må derfor planlegge nøye hvordan de skal løse dette, både på kort og lang sikt. I Oslo kommune er det en politisk målsetting om å gjenåpne flest mulig av tidligere lukkede elver og bekker (Oslo kommune 2015, s. 1). Hensikten er å håndtere de forventede klimaendringene, samtidig som dette vil gjøre Oslo til en attraktiv og blågrønn by. Dersom kommunen klarer å ta hånd om overvannet gjennom åpne og fleksible overvannsløsninger, kan dette forbygge skader og minske risikoen for oversvømmelser. Oslo kommune ønsker å åpne lukkede bekker, anvende grønne tak og grønne flater som sikrer naturlig infiltrasjon, samtidig som det er viktig å bevare det som gjenstår av grønne arealer (Oslo kommune 2014, s. 2).



Figur 2: Gjenåpning av Hovinbekken. Kilde: Plan- og bygningsetaten

2.4 Skadevirkninger som følge av overvann

Ekstremværet Petra førte til store skader da det inntraff Sør- og Østlandet i September 2015. Et av fylkene det gikk hardest utover var Telemark, her ble skadene estimert til å være over 120 millioner kroner (NRK 2015).



Figur 3: Restauranten Strøm Mat og bar ble fullstendig oversvømt ved ekstremværet. Kilde: NRK

Det var ventet opp til 70 mm nedbør, men enkelte steder falt det mellom 90-180 mm nedbør over relativt kort tid (Polygon 2015). Ifølge NVE er det to faktorer som avgjør om det blir flom eller ikke. Den ene faktoren dreier seg om hvor mye nedbør som kommer, og den andre om hvor mye vann det er fra før. En av årsakene til at Petra førte til en storflom skyldes blant annet en svært regnfull sommer. Grunnen var allerede mettet og vannmagasinene var fulle (Aftenposten 2015). Dette betyr at vannet ikke infiltreres eller forsinkes på annen måte, som igjen fører til raskere avrenning. Da vil vannet finne andre veier, hvilke veier vannet tar er ikke alltid like lett å beregne.



Figur 4: Bildet viser et pakkhus på Skotfoss i Skien etter ekstremværet Petra. Kilde: Dagens Næringsliv

Skien kommune er langt fremme når det gjelder å bygge om kommunale veger, slik at overvannet kan avledes på bakken uten at dette fører til store ulemper. Vegene kan ved store mengder nedbør fungere som åpne flomveger. Siden 2001 har Skien kommune bygd om over 20 km med veg slik at disse kan fungere som flomveger. Ombygging av gater er tidkrevende og arbeidet forventes å fortsette i 30-50 år (Mosevoll 2017, s. 1). Likevel gjør dette kommunen litt bedre rustet mot flom for hver gate som bygges om.

2.5 Sikkerhet

Samfunnet som en helhet må møte klimaendringene å håndtere dem i fellesskap. Som sagt fører klimaendringer og fortetting til en økt risiko for flom som følge av overvann. Mange av overvannstiltakene som kan gjennomføres må ivaretas i kommuneplanens arealdel.

Kommunen som planmyndighet etter plan- og bygningsloven har ansvaret for at det tas hensyn til sikkerhet i planleggingen. Kommunene står relativt fritt til å bestemme innholdet i kommuneplanens arealdel og andre planer, men kravene til fysisk sikkerhet begrenser denne friheten (NOU 2015: 16, s. 93). Kommunen har dermed et særdeles stort ansvar når det kommer til å ivareta sikkerheten til befolkningen gjennom planlegging (Direktoratet for samfunnssikkerhet 2017).

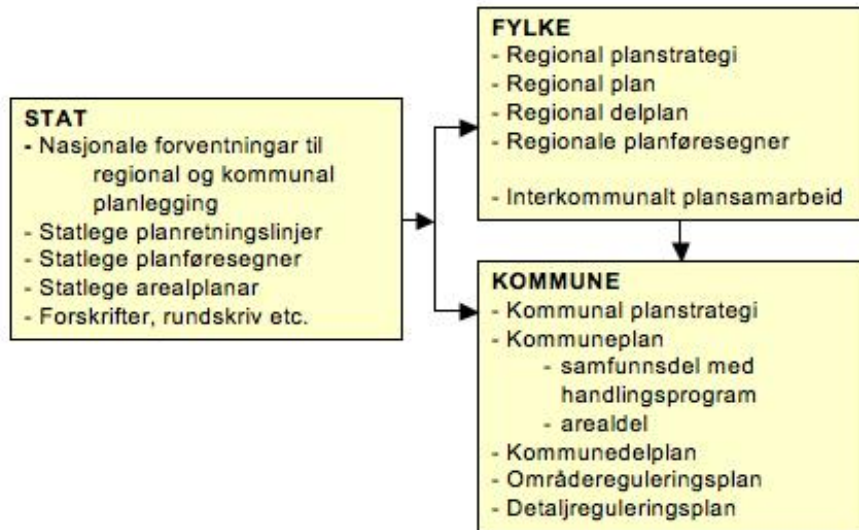
Kapittel 3: Det norske plansystemet

I dette kapitlet vil det gis en gjennomgang av hvordan det norske plansystemet er bygget opp. Det er viktig å forstå de ulike oppgavene til statlige, regionale og kommunale myndigheter, samt hvordan instansene er bygget opp og organisert. I denne sammenheng vil jeg belyse hvordan og hvorfor det er viktig å forankre hensynet til overvannshåndtering på et overordnet nivå. Det vil bli gitt en kort beskrivelse av nasjonale forventninger, før statlig og regional planlegging blir gjennomgått. Videre vil det kommunale plansystemet bli omtalt. Avslutningsvis vil jeg si noe om hvilken betydning og hva slags innvirkninger statlig og regional planlegging har for kommunen.

3.1 Plansystemets oppbygging

Det norske plansystemet er hierarkisk oppbygd hvor overordne planer legger føringer for den videre planleggingen. Plansystemet er regulert gjennom plan- og bygningsloven. På statlig nivå vedtas nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og planbestemmelser, samtidig som staten kan vedta arealplaner. På regionalt nivå (fylkesnivå) skal det utarbeides regionale planer og planbestemmelser, mens det på kommunalt nivå utarbeides kommune- og reguleringsplaner. Statlige og regionale myndigheter skal bidra til at arealene blir brukt på en måte som kommer landets samfunnsutvikling til gode. Departementer, statlige direktorater, fylkesmenn og fylkeskommuner er ulike instanser som gir føringer for arealplanleggingen. Det meste av arealplanleggingen foregår på kommunalt nivå (Miljødirektoratet 2017a). Kongen¹³ er øverste leder på statlig nivå. De underordnede organene er departementer og statlige sektororganer hvor det administrative hovedansvaret ligger til Miljøverndepartementet (Pedersen et al. 2010, s. 103). Selv om systemet er bygget opp i ulike nivåer er det ikke tale om noe alminnelig overordningsforhold. Kompetansefordeling følger av plan- og bygningslovens bestemmelser og er forskjellig etter hva slags kompetanse som utøves. Dersom kommunens planlegging strider mot overordnet planlegging kan de forvente en innsigelse fra en høyere instans, da vil avgjørelseskompetansen bli løftet opp et nivå (Pedersen et al. 2010, s. 102).

¹³ Kongen vil si Regjeringen i statsråd



Figur 5: Det Norske Plansystemet. Kilde: Nordland fylkeskommune

3.1.1 Nasjonale forventninger

Hvert fjerde år skal Kongen utarbeide et nytt dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging jf. pbl. § 3-5 annet ledd. Nasjonale forventninger er forankret i pbl. § 6-1 hvor hensikten er å fremme bærekraftig utvikling. Samtidig skal nasjonale føringer inneholde statens samlede politiske føringer for den regionale og kommunale planleggingen. Gjennom nasjonale forventninger ønsker en å legge et større fokus på bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. Som nevnt i kapittel 2.2.1 er arealpolitikken viktig med tanke på klimatilpasning. Dette kan kobles opp mot økt fare for flom som følge av mer ekstremvær og fortetting. Klimaendringer og fortetting fører til utfordringer i planleggingen og desto viktigere er det å planlegge bærekraftige og sikre løsninger (Regjeringen 2015, s. 14). De nasjonale forventningene skal legges til grunn når det utarbeides regionale og kommunale planstrategier, samt for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen (Regjeringen 2015, s. 5). Dokumentet er ment å være retningsgivende, men det forventes at hensynene ivaretas. Det vil være opp til den enkelte fylkeskommune og kommune å finne de beste planmessige løsningene.

3.1.2 Statlige planretningslinjer, planbestemmelser og arealplaner

Statlige planretningslinjer (SPR) setter rammene for statlig, regional og kommunal planlegging og skal alltid legges til grunn jf. pbl. § 6-2 annet ledd. Dette gjelder også for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Hensikten med statlige planretningslinjer er å sikre at den nasjonale politikken blir fulgt opp på regionalt og kommunalt nivå. Det skal utarbeides statlige planretningslinjer innenfor områder som anses å være svært viktige for samfunnet.

Gjennom statlige planretningslinjer kan staten sikre at grunnleggende interesser blir ivaretatt (Pedersen et al. 2010, s. 105). Dette er viktig da det i hovedsak er kommunene som har ansvaret for arealdisponeringen i landet vårt. Dersom kommunen ikke vektlegger retningslinjene kan de forvente innsigelse fra et statlig sektororgan. I september 2018 ble statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning vedtatt. Formålet med denne forskriften er å sørge for at planleggingen stimulerer og bidrar til «(...) reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene (klimatilpasning)» (Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning 2018). Forskriften vil bli omtalt senere i oppgaven.

Med hjemmel i pbl. § 6-3 kan Kongen vedta statlige planbestemmelser. Statlige planbestemmelser kan være gjeldende for hele landet eller for et geografisk avgrenset område. Det forventes at planbestemmelsene innlemmes i de kommunale planene. Hensikten med statlige planbestemmelser er å forhindre at det ikke gjennomføres tiltak som strider mot nasjonale eller regionale interesser. Det kan dreie seg om å forby visse bygninger eller ulike anleggstiltak. Dersom slike tiltak planlegges kan Kongen nedlegge forbud mot dette uten samtykke for departementet. Forbudene kan bare nedlegges for en 10-års periode, med mulighet for forlengelse hvert femte år jf. pbl. § 6-3 annet ledd. Et eksempel på en statlig planbestemmelse er rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Denne gikk ut på å «(...)legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre» (Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre 2008). Bestemmelsen fikk en varighet på 10 år og ble opphevet 1. juli 2018.

I spesielle tilfeller kan staten utarbeide en statlig arealplan med hjemmel i pbl. § 6-4. Det kan være aktuelt ved store og viktige utbyggingsprosjekter, vernetiltak eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Eksempler på dette kan være store samferdselstiltak. Statlig arealplan bør kun anvendes i situasjoner hvor en ikke har anledning til å vente på ordinær kommunal eller regional planlegging, eller hvor slik planlegging ikke vil kunne føre til et godt resultat. En statlig arealplan innebærer en stor skjønnsmessig frihet for staten og skal ikke anvendes med mindre det er nødvendig. Statlige arealplaner er ikke dagligdags og må anses som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet (Regjeringen 2009).

3.2 Det regionale plansystemet

Det regionale plansystemet er bygd opp med fylkestinget som øverste planmyndighet jf. pbl. § 3-4 siste ledd. Hensikten med regional planlegging er å «stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region» jf. pbl. § 3-4 første ledd. Plansystemet er et samlet system for offentlig planlegging i fylkene og består av ulike deler som regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse (Regjeringen 2014). Fylkestinget har det overordnede ansvaret for utarbeidelse av regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser. Fylkestinget kan delegerer oppgavene, men ikke myndigheten til å vedta planene. I likhet med statlig plan skal også en regional plan være retningsgivende for kommunal planlegging, samtidig vil planene sette klare rammer for kommunen.

Regional planstrategi skal utarbeides minst en gang hver valgperiode. Formålet er å klarlegge de viktigste utviklingstrekkene og utfordringene i regionen, samt hvordan vi kan løse dem. Regional planstrategi er forankret i pbl. § 7-1.

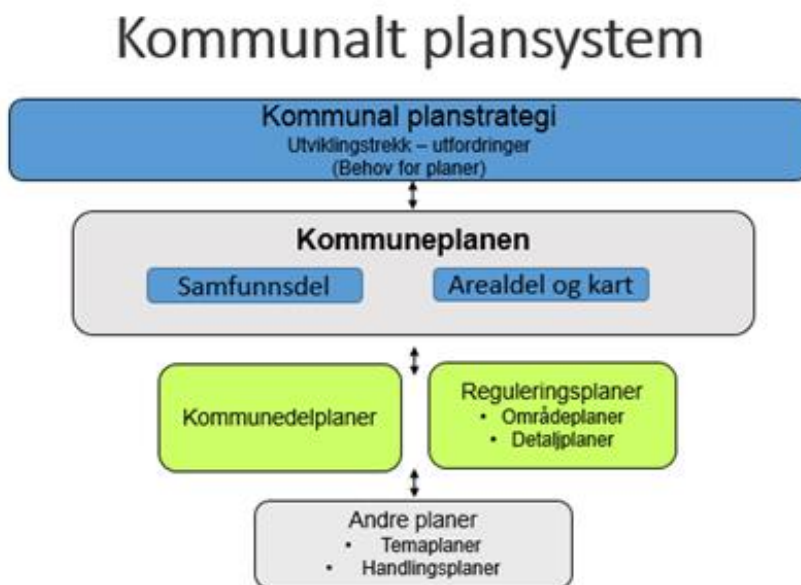
På bakgrunn av regional planstrategi skal regional planmyndighet utarbeide regionale planer. Regionale planer skal være konkrete planer som har til hensikt å løse de spørsmål som har blitt reist i den regionale planstrategien jf. pbl. § 8-1.

En regional plan vil ikke ha rettskraftvirkning for den enkelte grunneier (Pedersen et al. 2010, s. 155). Dersom private grunneiere likevel gjør endringer i arealbruken som er direkte i strid med den regionale planens retningslinjer, kan det vedtas en regional planbestemmelse som hindrer inngrepet etter pbl. § 8-5. Denne bestemmelsen kom med den nye plan- og bygningsloven i 2008 og er ment for å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. En regional planbestemmelse skal legges til grunn ved utarbeidelse av kommunale planer, tiltak i strid med en regional planbestemmelse gir grunnlag for innsigelse. I motsetning til regional plan vil en regional planbestemmelse være juridisk bindende overfor private, utbyggere og kommunen.

3.3 Det kommunale plansystemet – kommunens rolle som planmyndighet

I kommunen er det kommunestyret som er øverste organ. Kommunestyret er et politisk organ som har all avgjørelseskompetanse innenfor kommunen. Det følger uttrykkelig av loven at kommunestyret selv har det overordnede planansvaret jf. pbl. § 3-3 annet ledd første punktum. Dette er en kompetanse som ikke kan delegeres og kommunestyret må selv vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplaner. jf. pbl. § 3-3 annet ledd. En av

kommunens viktigste oppgaver er å ivareta de statlige og regionale interesse gjennom den kommunale planleggingen. Kommunen står relativt fritt til å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen, så lenge de holder seg innenfor rammene av plan- og bygningsloven. Loven setter klare regler for hvordan prosessen skal foregå, men gir ikke føringer om kommunens planorganisasjon (Pedersen et al. 2010, s. 121). Det vil være opp til kommunen selv å bestemme innholdet i arealplanene. Statlige og regionale myndigheter kan likevel gripe inn i form av innsigelser dersom kommunen ikke følger opp de statlige og regionale retningslinjene som er gitt jf. pbl. § 5-4 første ledd. På denne måten løftes vedtakskompetansen til et høyere nivå. Når vi sier at plansystemet er hierarkisk oppbygd er det dette som ligger bak. Statlig myndighet vil alltid ha siste ordet ved en eventuell konflikt.



Figur 6: Det kommunale plansystemet. Kilde: Grimstad kommune

3.3.1 Kommunal planstrategi

Hver valgperiode skal kommunen vedta en planstrategi som «bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer (...)» jf. pbl. § 10-1. Den regionale planen skal legges til grunn for videre kommunal planlegging jf. pbl § 8-2. Kommunal planstrategi skal sette fokus på å klargjøre de planoppgavene som kommunen bør gjennomføre for å oppnå en ønsket utvikling. Gjennom kommunal planstrategi skal kommunen rådføre seg med statlige og regionale myndigheter, samt nabokommuner jf. pbl § 10-1 annet ledd.

3.3.2 Kommuneplan

Det følger av pbl. § 11-1 første ledd at «*kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel*». Kommuneplanen skal ivareta regionale og nasjonale interesser, hvor utgangspunktet tas i den kommunale planstrategien jf. pbl. § 11-1 annet ledd. Samfunnsdelen tar stilling til de ulike langsiktige utfordringene, målene og strategiene kommunen måtte ha. Arealdelen tar sikte på å vise sammenhengen mellom fremtidig utvikling av samfunnet og arealbruken (Pedersen et al. 2010, s. 191). Jeg vil videre begrense meg til og kun omtale arealdelen, da det er denne som er viktig i forbindelse med arealbruken. En samlet arealplan for hele kommunen skal sørge for «*en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet*» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 210). Arealplanen skal omfatte plankart, planbestemmelser, arealformål, hensynssoner og planbeskrivelse med eventuell konsekvensutredning. Planbeskrivelsen skal beskrive hvordan de regionale og statlige retningslinjene blir fulgt opp og ivaretatt gjennom arealplanen jf. pbl. § 4-2.

3.3.3 Reguleringsplan

En reguleringsplan er et plankart med «*tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser*» jf. pbl § 12-1 første ledd. Reguleringsplanen består av de samme elementene som kommuneplanens arealdel. I en reguleringsplan skal det fastsettes hvordan arealene innenfor planen skal utnyttes, hvilke formål de har og eventuelle vilkår tilknyttet bruken. Det som skiller reguleringsplaner fra andre planer er at de som oftest er utarbeidet og initiert av private. Privates rett til å fremme reguleringsplaner følger av pbl. § 3-2 annet ledd. Det er imidlertid kommunens ansvar å sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner jf. pbl. § 12-1 annet ledd. Kommunestyret er øverste reguleringsmyndighet og har kompetanse til å organisere arbeidet med reguleringsplan og bestemme innholdet i planen (Pedersen et al. 2010, s. 282). En reguleringsplan er bindende for fremtidig arealbruk av området, det følger av pbl. § 12-4. Dette betyr at det ikke kan gis tillatelse til tiltak som er direkte i strid med planen da disse anses som forbudt. Rettskraftvirkningen vil først og fremst ramme fremtidige tiltak og vil ikke føre til at bygninger som allerede er etablert blir ulovlige. Dersom reguleringsplanen strider mot statlige eller regionale retningslinjer kan det også her fremmes innsigelse etter pbl. § 5-4.

3.4 Statlig og regional påvirkning på kommunalt nivå

Jeg har skrevet mye om overordnede myndigheters planlegging, kommunen sin rolle i planleggingen, og hvilken frihet kommunen selv har i forbindelse med planlegging, arealbruk, utbygging osv. Hensikten var å bygge opp en helhetlig forståelse av hvordan kommunen påvirkes av de øvrige regionale og statlige myndighetene og hvilke rettigheter og plikter kommunen selv har. Det er viktig å få frem hvilken betydning statlige og regionale retningslinjer kan få for den kommunale planleggingen. De nasjonale forventningene og statlige planretningslinjene er særdeles viktige virkemidler for å få kommunen til å prioritere grunnleggende hensyn i planleggingen. Forskriften om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning vil være særdeles viktig med tanke på planlegging vedrørende flomfare og overvann. Et av formålene er å sikre at kommunen bidrar med å ivareta klimatilpasning som hensyn i planleggingen etter plan- og bygningsloven (Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning 2018). Videre presiserer forskriften at *«arbeidet med klimatilpasning skal bidra til at samfunnet blir bedre rustet til å møte klimaendringene, gjennom å sikre at kommuner og fylkeskommuner unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper»*. Disse hensynene plikter kommunen å legge til grunn for all planlegging jf. pbl. § 6-2. Dersom kommunen neglisjerer planretningslinjene kan de forvente at det blir fremmet innsigelse mot planen med hjemmel i pbl. § 5-4. På denne måten «tvinges» kommunen til å prioritere klimatilpasning i den kommunale planleggingen, herunder utfordringer som følge av fortetting, økt nedbørsmengde og overvannsproblemtikk.

Det er ikke bare kommunen som må ta hensyn til statlige planretningslinjer, de gjelder på alle nivåer (kommunalt, regionalt og statlig). Ved regional planlegging må derfor forskriften om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning legges til grunn. Et eksempel på dette er den regionale klimaplanen for Telemark 2019-2026 som ble sendt på høring i oktober 2018. Planen har ulike inndelinger og formål, hvorav klimatilpasning er et av dem. En av hovedutfordringene for Telemark er økt sannsynlighet for kraftig nedbør. På bakgrunn av dette følger et hovedmål om at *«Telemarksamfunnet skal i 2026 være godt forberedt på og tilpasset til klimaendringene»* (Telemark fylkeskommune 2018, s. 11).

Klimatilpasning i alle regionale og kommunale planer er et av tre satsingsområder for fylket. Formålet er å forebygge konsekvensene *«ved å ta hensyn til klimatilpasning i alle planer»* (Telemark fylkeskommune 2018, s. 32). Dersom planen blir vedtatt vil den være førende for fremtidige planer i kommunen.

På bakgrunn av dette ser vi at regionale og statlige organer har en viktig oppgave med å sette fokus på elementære satsingsområder. Likevel vil kommunen ha den aller viktigste jobben med å få realisert dette. Det er til syvende og sist kommunen som vedtar reguleringsplaner og godkjenner byggetillatelse. Det er kommunen som avgjør hvordan arealene skal disponeres, regionale og statlige myndigheter gir som regel føringer. I hvilken grad kommunen setter fokus på de føringene de er pålagt vil være varierende da kommunene har ulike satsingsområder.

Statlige og regionale planer har en særdeles viktig oppgave i form av å sette fokus på overvannsproblematikken. Dersom dette ikke er forankret på et høyere nivå, kan det ikke forventes at kommunen tar hensyn til dette i arealplanleggingen. Det er som sagt kommunen som har hovedansvaret for arealdisponeringen. Derfor er det viktig at kommunen er opplyst om og har klare føringer for hvordan de skal håndtere den økende utfordringene med overvann. Videre vil jeg undersøke de ulike virkemidlene kommunen kan ta i bruk gjennom lovverket for å imøtekomme dagens økende overvannsproblematikk.

Kapittel 4: Juridiske virkemidler for håndtering av overvann

Dette kapittelet tar sikte på å svare på den første underproblemstillingen. I kapittelet vil de juridiske virkemidlene som er aktuelle for håndtering av overvann bli drøftet. I tillegg skal kapittelet kaste lys over de utfordringene som ligger i lovverket og danner grunnlaget for den andre underproblemstillingen. Kommunen som planmyndighet har en viktig oppgave i forbindelse med å stille krav til håndtering av overvann, men til dette trenger de virkemidler forankret i loven. Virkemidlene som presenteres vil i stor grad kun være aktuelle ved nye tiltak. De første delene av kapittelet tar for seg de bestemmelsene som gjelder for nye tiltak, og siste del tar for seg bestemmelser knyttet til eksisterende bebyggelse. Kommunens påvirkningskraft når det kommer til eksisterende bebyggelse er svært begrenset, til gjengjeld er det her de største utfordringene ligger. Avslutningsvis vises det til en rettsavgjørelse som gjør rede for en del sentrale begreper og momenter som angår overvann.

4.1 Plan- og bygningsloven

Hensikten med plan- og bygningsloven er å «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» jf. pbl. § 1-1. Kommunen har plikt til å ta hensyn til overvannet da det er kommunen selv som er ansvarlig for overvannshåndteringen (Meld. St. 33 (2012-2013), s. 52). Kommunen kan blant annet avsette arealer med spesifikke arealformål, hensynssoner og tilhørende planbestemmelser i kommuneplanen. Dette vil være gjeldende for fremtidige reguleringsplaner. Dersom dette ikke er forankret i kommuneplanen risikerer man at dette blir glemt i reguleringsplanene (Norsk vann 2018). På generelt grunnlag er kommunene lite kjent med de mulighetene plan- og bygningsloven gir dem til å stille krav til håndteringen av overvannet (Jakobsen & Hagen 2018, s. 51). Spesielt kapittel 11 og 12 gir kommunene hjemmel til å gi bestemmelser om, og fastsette krav til overvannshåndteringen gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Dette er viktige virkemidler kommunen bør ta i bruk for å imøtekomme utfordringene med overvann.

4.1.1 Arealformål pbl. §§ 11-7 og 12-5

Et av de mest sentrale virkemidlene i plan- og bygningsloven må sies å være adgangen til å avsette områder med et gitt arealformål. Dette følger av pbl. §§ 11-7 (kommuneplan) og 12-5 (reguleringsplan). Det er viktig at bestemmelsene blir sett i sammenheng med bestemmelsene om hensynssoner pbl. §§ 11-8 og 12-6 og planbestemmelsene til disse. Kommunen kan med hjemmel i pbl. §§ 11-7 og 12-5 sette av områder med spesifikke arealformål hvorav de viktigste innenfor overvann vil være «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», samt

«grønnstruktur». Som teknisk infrastruktur regnes avløpsanlegg, hvorav det meste er lagt i rør. Det kan derfor avsettes arealer til overvannsledninger etter pbl. §§ 11-7 nr. 2 og 12-5 nr. 2. Arealformålene «grønnstruktur» og «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» er svært aktuelle å benytte i områder hvor en ønsker tilrettelegging for håndtering av overvann. Det kan være snakk om eksisterende anlegg eller nye anlegg. Kommuneplanen vil som regel kun ha en overordnet oversikt, detaljerte beskrivelser vil først fremkomme i reguleringsplanen.

Kommunen kan bruke pbl. § 11-7 nr. 2 til å sette av arealer til traseer for vann og avløp, demninger, sikre eksisterende vassdrag eller lage hensynssoner for nye arealer (Norsk vann 2018). Arealformålet «grønnstruktur» omfatter noe ganske annet enn teknisk infrastruktur. Grønnstruktur skal være et vegetasjonspreget område som ligger i eller i tilknytning til en by eller et tettsted. Slike grøntområder kan være egnet for å håndtere overvannet lokalt på overflaten. I den forstand vil grønnstruktur være mest aktuelt med tanke på overvannstiltak. Håndtering av overvann bør fortrinnsvis inngå som en del av planens grønnstruktur (NOU 2015: 16, s. 117).

Grensen mellom hva som er grønnstruktur eller teknisk infrastruktur er ikke alltid like klar. Regnbed og fordrøyningsdammer som mellomlagring av vann kan betegnes som begge deler. Hvilket arealformål som benyttes vil avhenge av størrelsen på tiltaket, og om formålet alene er å håndtere overvannet. Et rent fordrøyningsbasseng i forbindelse med boligutbygging som har særskilt til formål å lede overvannet til en kommunal overvannsledning, vil kunne anses som teknisk infrastruktur. Et regnbed som benyttes som rekreasjon, men samtidig er egnet til å forsinke overvannet, vil kunne regnes som grønnstruktur. Hvilket arealformål som vil være korrekt å anvende vil bli drøftet i kapittel 5.

Kommunen har hjemmel til å gi bestemmelser om bruk, vern og utforming av arealene jf. pbl. §§ 11-7 siste ledd og 12-1 første ledd. På denne måten kan arealformålene suppleres med viktige vilkår for bruk. Dette kan være bestemmelser om bebyggelse, funksjoner og tiltak som vil være av betydning før byggetillatelse kan gis (NOU 2015: 16, s. 116). Videre kan kommunen gjennom pbl. §§ 11-9 til 11-11 gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Kommunen kan for eksempel spesifisere at eksisterende og nye fellesledninger skal separeres, at overvannet skal avledes til vassdrag eller at grunnforhold med naturlig infiltrasjon skal bevares. Disse bestemmelsene kan ytterligere konkretiseres i reguleringsplanen.

Kommunen har gjennom de nevnte lovhjemlene flere muligheter til å påvirke overvannshåndteringen i fremtiden. Områder med spesifikke arealformål med tilhørende

bestemmelser er derfor svært viktig for å danne et godt grunnlag for planleggingen videre. Kommunen kan i tillegg til de nevnte virkemidlene også utarbeide egne retningslinjer for håndtering av overvann. Os kommune har utviklet en VA-rammeplan som skal inngå i alle reguleringsplaner. Rammeplanen skal angi prinsipløsninger for området, vise sammenhengen med overordnet hovedsystem å dimensjonere og vise overvannshåndtering og flomveier (Os kommune 2018). Dersom kommunen utarbeider slike retningslinjer vil dette kunne forenkle planprosessen, samtidig som det vil skape mer forutsigbarhet for utbygger.

4.1.2 Hensynssoner pbl. §§ 11-8 og 12-6

Arealformålene viser konkret hva områdene skal brukes til. Hensynssonene skal angi hvilke hensyn og restriksjoner som har betydning for området. De hensynssonene og restriksjonene som følger av kommuneplanens arealdel skal i hovedsak videreføres i reguleringsplanene. Det kan likevel foretas en konkret vurdering om det er nødvendig å videreføre hensynssoner, eller om de kan innarbeides i mer detaljerte arealformål med tilhørende bestemmelser (Norsk vann 2018).

Hensynssoner skal angis sammen med arealformålet på plankartet, dette følger av pbl. §§ 11-8 og 12-6. Hensikten med hensynssoner er å vise hvilke viktige hensyn som må følges opp innenfor sonen. Hensynssoner for «*sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko*» følger av pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a. I den forbindelse vil det være naturlig å markere områder som er utsatt for flom med soner for flomfare. Videre kan det fastsettes hensynssoner for teknisk infrastruktur etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav b. I sonen skal det angis hvilken type anlegg det gjelder, som anlegg for vann og avløp. En slik sone vil være gunstig i områder med sammensatte arealbruksformer hvor utbyggingen har sammenheng med hvordan infrastrukturen løses (Pedersen et al. 2010, s. 240). I likhet med arealformål kan det også her settes av hensynssone til grønnstruktur, det følger av pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c.

En hensynssone vil automatisk føre til begrensninger for arealet og bruken av det. Det presiseres i forarbeidene til loven at det kan gis bestemmelser om krav eller forbud som har rettslige virkninger i sonen. Noen ganger fremgår dette direkte av loven som i § 11-8 tredje ledd bokstav a «*det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter*». På denne måten setter bestemmelsene til hensynssonen klare rammer for hva som kan tillates av tiltak innenfor område og hva som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering.

Kommunen kan velge om de vil benytte hensynssoner eller ikke, men i områder med fare, risiko eller sårbarheter pålegges de å bruke hensynssoner jf. pbl. § 4-3. Den samme bestemmelsen gir kommunen rett til å stille krav til risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). En slik analyse viser hvilken risiko det er å bygge i området og hvilke konsekvenser som eventuelt kan inntreffe ved for eksempel en flom.

Selv om bruken av hensynssoner stort sett er valgfritt ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, bør kommunen likevel anvende hensynssoner aktivt for å sette fokus på flomfaren. Det kan være snakk om å markere en vei som hensynssone da den fungerer som flomvei etter pbl. § 11-8 bokstav a, eller markere soner med forbud mot tiltak uten videre vurdering av skadepotensial (sone med særlig krav til infrastruktur) jf. pbl. § 11-8 bokstav b (NOU 2015: 16, s. 120).

4.1.3 Kommunens planbestemmelser

I Meld. St. 33 (2012-2013) om «Klimatilpasning i Norge» ble det påpekt at det må legges til rette for at kommunen i større grad skal kunne håndtere overvannet lokalt. Dette kan oppnås ved å gjennomføre tiltak som gir bedre infiltrasjon i grunnen eller ved gjenåpning av elver og bekkeløp. På denne måten sikrer man at overvannet håndteres lokalt der det er. Det vil være opp til kommunen å tilrettelegge for dette, både når det gjelder ny og eksisterende bebyggelse. Gjennom pbl. § 11-9 første ledd nr. 3 kan kommunen uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om *«krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg»*.

Kommunen gis med dette adgang til å forby eller pålegge overvannstiltak selv om det ikke er avsatt noen hensynssone eller arealformål til teknisk infrastruktur eller grønnstruktur.

Kommunen har likevel ikke helt fritt spillerom. Det må foretas en konkret vurdering av kommunens pålegg, slik at en er sikker på at dette er innenfor lovens rammer. Pålegg eller forbud må ikke oppfattes som urimelige for utbyggerne. Kommunen kan for eksempel ikke fastsette bestemmelser som favoriserer en leverandør av en bestemt type pumpestasjon (Jakobsen & Hagen 2018, s. 61).

Avløpsanlegget skal samsvare med utbyggingen. Grensen for hvilke krav kommunen kan stille til avløpsanlegget må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle. Dersom et pålegg fra kommunen vil velte hele prosjektet, kan det muligens anses som urimelig fra kommunen sin

side. Kravene må sikre en hensiktsmessig og rasjonell drift av anleggene og de må være nødvendige.

Kommunen kan forby tilkobling av overvann eller drensvann til avløpet med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 3 dersom dette er nødvendig. Kommunen kan gå nokså langt i sine planbestemmelser på dette området. Det har blant annet vært gitt bestemmelser om at åpne strekninger for elver, bekker, vann og dammer skal opprettholdes, samt at blågrønn struktur skal utformes slik at strukturen tilrettelegger for infiltrasjon og fordrøyning (Norsk vann 2012a). Stort sett vil det vær eier/tiltakshaver som må stå ansvarlig for disse tiltakene. Det er viktig å ikke glemme at mange slike overvannstiltak regnes som vassdragstiltak etter vannressursloven. Hvorvidt det dreier seg om overvannstiltak etter vannressursloven eller forurensningsloven, vil kunne få stor betydning for hvem som sitter igjen med ansvaret. Som nevnt innledningsvis vil ikke ansvar for skade bli drøftet i denne oppgaven. Hensikten er å belyse hvilke konsekvenser kommunens planbestemmelser med krav til overvannshåndteringen kan få for den enkelte utbygger og/eller grunneier.

4.1.4 Bestemmelser i reguleringsplanen

Reguleringsplaner er i utgangspunktet bundet av de arealformålene og hensynssonene som er satt i kommuneplanens arealdel. I reguleringsplanen kan planbestemmelsene konkretiseres ytterligere. Det følger av pbl. § 12-7 nr. 2 at det kan settes vilkår for bruk av areal, bygninger og anlegg, samt adgang til å forby visse former for bruk. Hensikten med bestemmelsen er å *«(...) fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn eller av hensyn til forhold utenfor planområdet»*. Det kan for eksempel gis forbud mot tilkobling av taknedløp til overvannsledninger. I tillegg kan det stilles krav til utarbeidelse av en særskilt overvannsplan slik som Os kommune har gjort. Overvannsplanen kan enten sendes til kommunen for godkjenning før igangsettingstillatelse gis, eller den kan følge med søknad om rammetillatelse. En planbestemmelse om at alle reguleringsplaner skal ha en særskilt overvannsplan kan virke preventivt for alle parter. Da vil man kunne avdekke problemer med håndtering av overvann på et tidlig stadium. Samtidig vil det bli enklere å vurdere om tiltaket er tilstrekkelig sikret i samsvar med pbl. § 27-2 femte ledd.

4.1.5 Midlertidig forbud mot tiltak pbl. § 13-1

I kapittel 3 om plansystemet ble det nevnt at Kongen kan nedlegge forbud mot tiltak gjennom en statlig planbestemmelse jf. pbl § 6-3.¹⁴ Kommunen har en noe liknende adgang gjennom

¹⁴ Se kapittel 3.2.2 andre avsnitt

kapittel 13 i plan- og bygningsloven. Med hjemmel i pbl. § 13-1 kan kommunen eller vedkommende myndighet nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Forbudet kan gis for å stanse bygging og endring av eiendom dersom området bør undergis ny planlegging. Dette er viktig dersom kommunen trenger tid til å revidere planer eller utarbeide nye planer (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 133). Det kan dreie seg om områder som kommunen ønsker å omregulere på bakgrunn av at de er svært godt egnet til overvannsdiskonering. Ved å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak får kommunen tid på seg til å revidere, og eventuelt omregulere område uten at det blir bebygget etter gjeldende reguleringsplan.

4.1.6 Opparbeidelsesplikten pbl. § 18-1

Opparbeidelsesplikten har en svært viktig funksjon i plan- og bygningsloven.

Opparbeidelsesplikten skal sikre at offentlig vei, vann og kloakk bygges ut og opprettholdes i fremtiden. Etterhvert som nye tiltak iverksettes vil dette kreve økt kapasitet fra den offentlige infrastrukturen. Reglene om opparbeidelsesplikt finner vi i kapittel 18. Det følger av pbl. § 18-1 første ledd bokstav b at bygging, utvidelse og endring av bygg bare kan skje dersom *«hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta»*. En konsekvens av dette kan være at grunneier eller tiltakshaver kan bli ansvarlig for å opparbeide deler av infrastrukturen på eiendommen (NOU 2015: 16, s. 126). Videre inneholder bestemmelsen et forbud mot å legge rør med større diameter enn 305 mm. Dette forbudet er blitt kritisert ved flere anledninger og vil bli omtalt i kapittel 5.2.1. Kommunen kan gi bestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd. I tillegg kan kommunen stille krav til bestemte løsninger *«(...) så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget»* jf. § 18-1 andre ledd. Reglene om opparbeidelsesplikten er et viktig virkemiddel hvor kommunen gis anledning til å påvirke hvordan fremtidig infrastruktur skal utformes, utover det som allerede er forankret i kommune- og reguleringsplan.

4.1.7 Tilknytning til infrastruktur pbl. § 27-2

Det følger av plan- bygningsloven § 27-2 første ledd at *«før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret»*. Dette er et grunnleggende vilkår for å få byggetillatelse. Kommunen har også anledning gjennom denne hjemmelen til å pålegge tilkobling til avløpsnett. Videre sier ikke loven noe om hvordan overvannet skal håndteres. Hvordan kommunen velger å håndheve denne hjemmelen varierer. Hvis hjemmelen blir håndhevet sent i byggeprosessen

risikerer man store forsinkelser dersom avledning av overvannet ikke er tilstrekkelig sikret. I verste fall vil tiltaket være ferdig før overvannsløsningen er godkjent (NOU 2015: 16, s. 129).

4.1.8 Krav til byggegrunn pbl. § 28-1

Grunn som ikke er tilstrekkelig sikret mot farer og ulemper skal ikke bebygges, det skal heller ikke gjøres tiltak i grunnen. Kommunen skal nedlegge forbud mot slike tiltak eller stille særlige krav til tiltaket jf. pbl. § 28-1. Dette kravet gjelder uavhengig av om området er regulert til byggeformål eller ei. Hvorvidt grunnen er tilstrekkelig sikret eller ei vil delvis bero på en skjønnsmessig vurdering av faktiske forhold. Det kan være farer som gjør grunnen ustabil som følge av overvann. Hjemmelen i pbl. § 28-1 er viktig for å hindre at bygging på usikret grunn forekommer.

4.1.9 Tiltak på nabogrunn pbl. § 28-3

Av og til kan en eiendom bli utsatt for avrenning og nedbør fra naboeiendommen. Pbl. § 28-3 gir adgang til å iverksette forebyggende tiltak på nabogrunnen, som følge av risiko for skade på egen eiendom. Videre kan vi lese av siste ledd at dersom eier har forsømt sin plikt til å lede bort overvannet, kan eier selv pålegges å erstatte kostnadene for opparbeidelse av tiltak. Slike utfordringer kan for eksempel oppstå ved at en tomt bebygges, dette kan føre til at naboeiendommen får problemer med avrenning som følge av dette.

4.1.10 Tekniske installasjoner og anlegg pbl. § 29-6

Denne lovhjemmelen gir kommunen anledning til å gi pålegg i forbindelse med drift og vedlikehold. Det følger av loven at dersom «*anlegg etter kommunens skjønn er til ulempe for omgivelsene, kan kommunen pålegge eieren å treffe nødvendige tiltak*» jf. pbl. § 29-6 tredje ledd. Dette er en hjemmel som ikke tidligere er anvendt med tanke på overvannsanlegg, men den kan være aktuell (NOU 2015: 16, s. 130). Det kan derfor stilles spørsmål til hvorvidt hjemmelen er kjent for kommunen og i hvilken utstrekning den i det hele tatt kan og bør benyttes.

4.2 Byggteknisk forskrift (TEK17)

Byggteknisk forskrift er en veileder om tekniske krav til byggverk også kalt TEK17. Den omfatter de minimumskravene som må oppfylles for at et byggverk lovlig skal kunne oppføres. Forskriften gjelder for tiltakene som er nevnt i pbl. § 20-1. Formålet med forskriften er å «*sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og*

energi» jf. § 1-1. Forskriften setter blant annet krav til tiltak innenfor viktige områder som «sikkerhet mot naturpåkjenning» (Direktoratet for byggkvalitet 2017, s. 6). Den er derfor aktuell å henvise til med tanke på overvannshåndtering.

Det følger av § 13-11 i forskriften at det skal være tilstrekkelig fall rundt byggverket som hindrer at overvannet trekker inn. Dette gjelder også takvann. Andre tiltak som leder overvannet bort må anrettes dersom det ikke er tilstrekkelig fall rundt byggverket. En svært aktuell bestemmelse er § 15-8 første og annet ledd. Bestemmelsen går ut på at overvannet i størst mulig grad skal infiltreres og håndteres lokalt. På denne måten unngår man også at overvannet tilføres hovedledningen (Direktoratet for byggkvalitet 2017, s. 364). Dette er i samsvar med vannressursloven § 7 om opprettholdelsen av det naturlige hydrologiske kretsløpet.¹⁵ Hensikten er å la vannet finne naturlige veier. Det kan dreie seg om infiltrasjon i grunnen eller via åpne vannveier som bekker og dammer. Her er altså ikke byggverket i fokus, men omgivelsene rundt. Det er ingen tvil om at dette vil være svært viktig for å hindre skader på byggverket. Gjennom Byggteknisk forskrift legges det ytterligere vekt på lokal håndtering av overvannet og forskriften setter klare bestemmelser før nytt byggverk kan reises. Forskriften er således et viktig virkemiddel for å sikre at utbyggerne implementerer håndtering av overvann i prosjekteringen av nye byggverk.

4.3 utfordringer i plan- og bygningsloven og TEK17

Når det gjelder selve håndteringen av overvann gir sjelden plan- og bygningsloven og TEK17 bestemmelser om noen konkret løsning. Lovverket setter klare regler på hva som må foreligge for at bygg og tiltak skal kunne iverksettes og godkjennes. Hvilken løsning tiltakshaver velger er opp til hver enkelt. Løsningen vil da ofte gjenspeiles i hvilken kunnskap den enkelte sitter inne med.

Dimensjonsbegrensingen for rør i pbl. § 18-1 er gjentatte ganger blitt kritisert i ulike rapporter se NOU 2016: 16, s. 128, Steen et al. 2018, s. 25 og Norsk Vann 2012. Kritiseringen går ut på at begrensingen kan virke som en barriere for å tilpasse systemet og et klima i endring.

Rørkostnaden utgjør en begrenset del og vil likevel ikke påvirkes spesielt selv om rørdimensjonen økes. I tillegg påpekes det at ordlyden «overvannsledning» i § 18-1 er noe uheldig, da dette ikke fremhever ønske om blågrønne løsninger. Dette vil jeg si mer om i kapittel 5.2.1.

¹⁵ Se kapittel 4.4.3 for mer informasjon om vrl. § 7

4.4 Annet relevant lovverk

Lovverket er fragmentert og overvannsproblemtikken kan ikke alene håndteres gjennom én lov. Selv om plan- og bygningsloven er den mest sentrale loven for planlegging og håndtering av overvann, er det også andre lover som det er aktuelt å vise til. Kommunen som plan- og bygningsmyndighet har også en samordningsplikt etter pbl. § 21-5. Kommunen kan få stor nytte av å kombinere virkemidlene i de ulike lovene. Gjennom samordning av myndigheter og ulike lover kan kommunen skape en helhetlig planlegging for håndtering av overvann, til det beste for den enkelte og samfunnet.

4.4.1 Forurensningsloven

Et av formålene til forurensningsloven er å «*verne det ytre miljø mot forurensning¹⁶ og å redusere eksisterende forurensning*» jf. forurl. § 1. Da loven i stor grad kan anses som en rammelov¹⁷ vil de fleste reguleringer skje gjennom forskrifter og tillatelser (NOU 2015: 16, s. 80). Hvem som er forurensningsmyndighet avhenger av virksomhetstype og omfanget på forurensingen. Kommunen har en sentral rolle som forurensningsmyndighet enten det følger direkte av lovverket eller at myndigheten er delegert fra Miljøverndepartementet.

Det følger av forurl. § 2 andre ledd at forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene og på denne måten begrense forurensing og avfallsproblemer. Det er derfor i mange tilfeller kommunen sitt ansvar å foreta en helhetlig vurdering av kravet om samordning, for å sikre en trygg håndtering av overvannet. Plikten til å hindre forurensing følger av forurl. § 7 som oppstiller et alminnelig forbud mot forurensning.

Kapittel 4 i forurensningsloven om avløpsanlegg er et svært relevant kapittel i forbindelse med overvann. I henhold til forurl. § 21 kan vi lese at overvann går inn under begrepet avløpsvann¹⁸. Avløpsvann håndteres gjennom avløpsanlegg som er «*anlegg for transport og behandling av avløpsvann*». Det har ingen betydning om overvannet er forurenset eller ikke, om det går i åpen eller lukket grøft, separat ledning eller fellesledning. Kommunen er forurensningsmyndighet på dette nivået og kan stille nærmere krav til avløpsanlegget gjennom forurl. § 22. Med hjemmel i forurl. § 22 kan kommunen bestemme om

¹⁶ Med forurensning menes «*tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen*» jf. forurl. § 6 første ledd.

¹⁷ Synonymt med fullmaktslov hvor Stortinget delegerer myndigheten til å treffe bestemmelser. De utferdiger også regler som ofte får status som forskrift.

¹⁸ Samlebetegnelse på overvann, drensvann og spillvann.

avløpsledningen skal være åpen eller lukket, og om ledningen skal være felles eller separat. Videre kan kommunen kreve at eiere av tilknyttede stikkledninger oppgraderer eller legger om disse når særlige grunner tilsier det. Dette kan være en svært inngripende hjemmel og vil bli drøftet i kapittel 4.7.5. Samtidig finnes det flere sentrale bestemmelser som er fastsatt i forurensningsforskriften, disse vil omtalt senere.

Kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av anlegg som eies av kommunen. Dersom det foreligger private anlegg er det eieren av disse som er ansvarlig jf. forurl. § 24. Det er verdt å nevne at anleggseieren er ansvarlig *«uten hensyn til skyld for skade»*. Dette følger av § 24 bokstav a. Det betyr at anleggseier er ansvarlig uavhengig om han har skyld i skaden eller ikke. Dette kan føre til at eieren blir erstatningspliktig for skader som eventuelt skulle oppstå dersom anlegget for eksempel oversvømmes. Som nevnt i kapittel 4.1.3 i siste avsnitt er reglene om erstatning for skade et omfattende tema og vil ikke bli gjort rede for i denne oppgaven.

4.4.2 Forurensningsforskriften

Gjennom forurensningsforskriften finnes det en snever adgang til å regulere påslipp til offentlig avløpsnett. Adgangen til å regulere påslipp er først og fremst rettet mot nye tiltak, men i visse tilfeller åpner loven for å regulere allerede tillatt påslipp. Kommunen kan likevel ikke nekte et påslipp som de er lovpålagt å motta jf. forurl. § 23 første ledd. I forurensningsforskriften er avløpsvann definert som *«både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann»* jf. § 11-3 bokstav a. Det følger av § 11-4 at kommunen kan gi forskrift om påslippsvedtak for avløpsvann etter § 15A-4. Denne kan ha særlig betydning for håndtering av overvann og er verdt å merke seg. Det følger av § 15A-4 tredje ledd at avløpsvann i denne forbindelsen er *«alt avløpsvann fra bygninger og anlegg som benyttes i handel, industri, transport (...)*». Hensikten med bestemmelsen er å kunne gi kommunen hjemmel til å regulere påslippet til ledningsnett (NOU 2015: 16, s. 81). Kommunen kan da på visse vilkår regulere mengden avløpsvann, herunder overvann, til ledningsnett jf. § 15A-4 bokstav a. Forutsetningen er at vedtaket må være nødvendig og sikre ett eller flere av de kravene som er opplistet i § 15A-4 nr. 1-5.

4.4.3 Vannressursloven

Formålet til loven er å *«sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann»* jf. vrl. § 1. Forvalter av vannressursloven vil være offentlige myndigheter, men den enkelte bruker eller eier vil også være en forvalter. Loven legger opp til en

samordning av tillatelser da tiltak ofte berører andre sektorlover jf. vrl. § 20. Med vassdrag menes «*alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring*», mens grunnvann er «*vann i den mettede sonen i grunnen*» jf. vrl. § 2. Det følger av § 5 annet ledd i loven at «*vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser*». Det betyr at de som gjennomfører et vassdragstiltak har plikt til å minimalisere skadene og eventuelle ulemper. Forsømmelse av denne plikten kan føre til krav om erstatning og retting (Ot.prp. nr.39 (1998-1999), s. 326).

I forbindelse med overvannshåndtering er det særlig § 7 i vannressursloven som vil være aktuell. Bestemmelsen tar sikte på å opprettholde vannets naturlige kretsløp og på denne måten forebygge flom og oversvømmelse (NOU 2015: 16, s. 81). Det følger av første ledd at «*ingen må hindre vannets løp i vassdrag uten hjemmel i lov*». Det kan for eksempel være tilfeller av bekkelukninger. Slike inngrep kan få store negative konsekvenser for avledning av overvann, og kan ikke foretas uten konsesjon¹⁹. Det presiseres i vrl. § 7 annet ledd at utbygging og grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren kan infiltreres i grunnen. Med dette menes at tette flater bør unngås. Tette flater er et utbredt problem i tettbebygde strøk med mye asfalt, betong og belegningsstein. Videre kan vassdragsmyndighetene gi pålegg om å utbedre infiltrasjonen i grunnen. Et slikt pålegg må ikke føre til urimelige kostnader. Bestemmelsen inneholder ikke noe absolutt påbud, men det forutsettes at pålegget tas til følge i arealplanleggingen (Ot.prp. nr.39 (1998-1999), s. 327).

4.5 Innløsning og ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven

Gjennom plan- og bygningsloven kapittel 15 reguleres grunneiers rett til å kreve innløsning eller erstatning. Dette kan være aktuelt dersom kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan ødelegger en eiendom som byggetomt, eller den ikke kan nyttes i tilsvarende grad som tidligere. Dette er ikke et virkemiddel for kommunen til å sikre arealer til overvannsdisponering, men det kan fort bli en konsekvens som følge av et overvannstiltak. Det er derfor viktig å være klar over bestemmelsen.

Ekspropriasjon dreier seg om tvungen avståelse av grunn eller rettigheter, mot erstatning. Reglene om ekspropriasjon følger av kapittel 16 i plan- og bygningsloven. Pbl. §16-1 definerer ekspropriasjon som når eiendomsretten til fast eiendom blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn. Det samme gjelder tilhørende rettigheter som bruksrett eller servitutt.

¹⁹ Tillatelse fra offentlig myndighet.

Av og til vil det være nødvendig å gjennomføre tiltak på privat grunn for å forebygge skader som følge av overvann. Det kan dreie seg om flere eiendommer avhengig av planens omfang. Stort sett løses slike utfordringer i minnelighet, men i noen tilfeller lar de seg ikke løse på grunn av motstridende interesser. Det er i disse tilfellene ekspropriasjon vil være aktuelt. Det følger av pbl. § 16-2 første ledd at kommunestyret kan fremme ekspropriasjon for å gjennomføre en reguleringsplan. Adgangen til å ekspropriere er tidsbegrenset til 10 år. I forbindelse med overvannstiltak kan det tenkes at kommunen kan ekspropriere rett til et område som er avsatt til «teknisk infrastruktur» hvor hensikten er å sikre areal til avløpsanlegg.

Kommunestyret kan med hjemmel i pbl. § 16-4 ekspropriere grunn til avløpsanlegg og til ledninger med tilhørende innretninger utenfor veggrunnen med samtykke fra departementet. Ordlyden i loven kan være noe forvirrende, men det følger av forarbeidene at både åpne og lukkede overvannsløp er omfattet av begrepet avløpsanlegg (Ot.prp. nr. 39 (1993-1994), s. 197)²⁰. Hjemmelen brukes i de tilfellene hvor ledningen ikke skal legges i vei, eller området ikke er regulert til vann- og avløpssystem etter for eksempel pbl. § 12-5 nr. 2.

4.6 Ekspropriasjon etter oreigningslova

I tillegg til plan- og bygningsloven kan det også eksproprieres etter oreigningslova. Hva det kan eksproprieres til følger av orl. § 2. Det er henholdsvis nr. 47, 53 og 54 som vil være aktuelle med tanke på ekspropriasjon til overvannstiltak. Med hjemmel i orl. § 2 nr. 47 kan det eksproprieres «*så langt det trengst til eller for (...) vassforsyning og avløp*». Overvann går som tidligere nevnt under begrepet avløpsvann og faller derfor innunder denne bestemmelsen. Skulle det være nødvendig å anlegge ledninger for håndtering av overvann kan denne hjemmelen benyttes (NOU 2015: 16, s. 125). Hvorvidt hjemmelen kan anvendes med tanke på avrenningstraseer, fordrøyningsbasseng og liknende går ikke klart frem av ordlyden.

Orl. § 2 nr. 53 gjelder «*tiltak for vern mot flom eller utrasing i vassdrag*». Om bestemmelsen kan anvendes til å ekspropriere til fordel for relevante overvannstiltak som ikke gjelder vern mot flom i vassdrag, gir loven ikke noe klart svar på. Hvis vi ser bestemmelsen opp mot orl. § 2 nr. 54 som spesifikt sier «*øvrige vassdragstiltak som ikkje vert omfatta av nr. 29, 47 eller 50-53*», er det nærliggende å tolke nr. 53 som at tiltak kun gjelder vern mot flom i vassdrag (NOU 2015: 16, s. 126).

²⁰ Forarbeidene til plan- og bygningsloven henviser til gammel lov, derav henvisning til gammel proposisjon

Orl. § 2 nr. 54 gir som nevnt adgang til å ekspropriere for «øvrige vassdragstiltak», hva som regnes som vassdragstiltak er definert i vrl. § 3 bokstav a:

«vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning»

Inngrep i vassdrag som bedrer vannkvaliteten eller forebygger skader faller altså innunder bestemmelsen. Slike tiltak kan være bekkelukking eller bekkeåpning. Videre vil tiltak som skjer utenfor selve vassdraget, men som påvirker vannføringen falle inn under bestemmelsen. Det kan være snakk om overflatevann som ledes fra et rør og ut i vassdraget. Dette var tilfellet i Nittedaldommen (Rg-2007-486) som vil bli omtalt senere i kapittelet. Andre inngrep som fordrøyningsbasseng eller avrenningstiltak som ikke har direkte tilknytning til et vassdrag vil således falle utenfor orl. § 2 nr. 53 og 54. Det vil ikke være adgang til å ekspropriere til disse formålene etter oreigningslova.

4.7 Juridiske utfordringer ved håndtering av overvann i eksisterende bebyggelse

Mesteparten av bebyggelsen i Norge eksisterer allerede. Store deler av arealene i byer og tettbebygde strøk består av tette flater. Tette flater hindrer overvannet å infiltrere i grunnen og må ofte ledes bort via ledninger. Som vi husker fra kapittel 2 fører klimaendringene med seg mer nedbør og styrtregn som utfordrer kapasiteten til ledningsnettene når tilførselen av overvann øker. Fortettingen fører til at mengden overvann øker, noe ledningsnettene sjeldent er dimensjonert for å håndtere.

Arealplaner er bindende for fremtidige tiltak, men får ingen virkning når det gjelder eksisterende bebyggelse. Eksisterende bebyggelse vil svært sjeldent oppfylle de kravene som er stilt til overvannshåndtering i dag. Det er verken økonomisk eller hensiktsmessig å oppgradere ledningsnettene med større dimensjoner. Albert Einstein sa en gang *«insanity is doing the same thing over and over again and expecting different results»*. Ved å oppgradere ledningsnettene vil man møte problemet på samme måte som tidligere. På sikt vil ledningskapasiteten antakelig bli for liten og ledningene må erstattes igjen. Det er behov for virkemidler som stiller krav til overvannshåndteringen i eksisterende bebyggelse som ikke går ut på oppgradering av eksisterende anlegg (NOU 2015: 16, s. 133). I det følgende vil jeg ta for meg de virkemidlene som foreligger, for å kunne stille krav til håndtering av overvann i eksisterende bebyggelse.

Plan- og bygningsloven er fortsatt det viktigste virkemidlet for planlegging og håndtering av overvann. Selv om loven i hovedsak retter seg mot nye tiltak vil den også berøre tiltak i eksisterende bebyggelse. Det kan være gjennom omregulering av et område, eller at eksisterende bygg blir påvirket av nye prosjekter på nabotomten. Dersom kommunen vedtar en ny arealdel vil denne normalt sett gjelde foran eldre planer, både overordnede planer og reguleringsplaner. Nye tiltak i eksisterende bebyggelse vil derfor være bundet av den nye arealplanen jf. pbl. § 1-5. Dette gjelder også om området blir omregulert da en reguleringsplan *«fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak»* jf. pbl. § 12-4.

4.7.1 Tiltak på eksisterende byggverk pbl. § 31-2

Det følger av pbl. § 31-2 at *«tiltak på eksisterende byggverk skal prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven»*. I dette ligger at tiltaket som skal gjennomføres må rette seg etter gjeldende bestemmelser og reguleringsplan. Likevel kan det ikke uten videre stilles krav til håndtering av overvann. Det må være en sammenheng mellom tiltaket som skal utføres og de kravene som følger (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), s. 348).

Dersom det skal gjøres fasadeendringer på et eldre bygg kan det ikke forventes at det opparbeides utearealer med bedre infiltrasjon i grunnen, da dette ikke har noen sammenheng. Om det skulle opparbeides nye utearealer, kan man forvente at arealene opparbeides i tråd med gjeldende plan og eventuelt krav om infiltrasjon i grunnen. Alle nye tiltak²¹ på eksisterende bebyggelse vil altså være bundet av nye forskrifter, planbestemmelser, reguleringsplaner osv. Normalt vil det kun være tiltak av større betydning som rammes, vanlig vedlikehold faller utenfor (NOU 2015: 16, s. 134). Bestemmelsen vil i realiteten ha begrenset betydning for håndtering av overvann da den stort sett dreier seg om bebyggelsen og ikke selve utearealene.

4.7.2 Avløp pbl. § 27-2 siste ledd

Ettersom tiden går vil dreneringen på eksisterende byggverk være moden for vedlikehold og oppgradering. Plan- og bygningsloven har derfor utformet en bestemmelse som går ut på nettopp dette. Det følger av pbl. § 27-2 siste ledd at *«før oppføring av bygning blir godkjent, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk»*. Hensikten er å hindre at vann trenger inn i bygninger. Det kreves derfor vedlikehold for å opprettholde en tilfredsstillende avledning av overvannet.

²¹ Se pbl. § 1-6

Når og hvordan grunneier velger å håndtere overvannet ved alminnelig vedlikehold, er ikke noe kommunen uten videre kan bestemme. Dersom det dreier seg om større reparasjoner eller utskiftning av anlegget vil tiltaket være søknadspliktig etter pbl. § 20-1. Da vil pbl. § 31-2 som nevnt i foregående avsnitt komme til anvendelse.

4.7.3 Krav om sikring og istandsetting pbl. § 31-3

Som tidligere nevnt fører utfordringene med økt nedbør også til utfordringer for eksisterende bygg. Pbl. § 31-3 går ut på at eier eller den som er ansvarlig forplikter seg til å holde byggverk og installasjoner vedlike slik at det ikke oppstår «fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø». Dersom den ansvarlige ikke opprettholder dette kan kommunen gi pålegg om forsvarlig sikring og istandsetting. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 27-2 siste ledd om vedlikehold av drenering. Det kan for eksempel stilles krav til utbedring dersom det foreligger en lekkasje fra vann- og avløpsledninger. Videre gir ikke § 31-3 noen rett til pålegg dersom det ikke er fare for skade eller vesentlig ulempe.

4.7.4 Tekniske installasjoner og anlegg pbl. § 29-6 tredje ledd

I visse tilfeller kan kommunen pålegge eieren av eksisterende bygg å treffe «nødvendige tiltak» jf. pbl § 29-6 tredje ledd. Dette gjelder kun om avløps- og dreneringsanlegget er til ulempe for omgivelsene. Hva som regnes som ulempe vil være opp til kommunens skjønn å avgjøre og må bero på en konkret helhetsvurdering. Tiltaket må føre til at ulemper som følger av avløpsanlegget avbøtes, samtidig som omfanget av pålegget skal være forholdsmessig for tiltakshaveren. Det vil i utgangspunktet være eieren av anlegget som blir pålagt tiltaket som må bære kostnadene for dette (Miljødirektoratet 2016b).

4.7.5 Øvrig regelverk

Forurensingsloven gir i likhet med plan- og bygningsloven kommunen rett til å kreve at både ny og eksisterende bebyggelse tilknyttes avløpsanlegg. Dette følger av forurl. § 23 og pbl. § 27-2. Det vil med tiden bli behov for utbedring eller utskiftning av eksisterende avløpsanlegg. Krav om tilfredsstillende drenering følger som nevnt av pbl. § 27-2 femte ledd. Videre kan kommunen kreve at overvannet «i størst mulig grad infiltreres og håndteres lokalt» (Miljødirektoratet 2016b). Dette er hjemlet i vrl. § 7.

Gjennom forurl. § 22 kan forurensningsmyndighetene stille nærmere krav til omlegging og utbedring av avløpsledninger. Det følger av Miljødepartementets rundskriv T- 5/98 at kommunen er forurensningsmyndighet etter forurl. § 22. Kommunen kan derfor kreve at tilknyttede stikkledninger legges om eller utarbeides jf. forurl. § 22 andre ledd. Med

omlegging tenkes det først og fremst på når kommunen legger om sine avløpsanlegg fra et fellessystem til et separatsystem, eller der hvor det legges et helt nytt ledningsnett (NOU 2015: 16, s. 139). Loven åpner for at kommunen skal kunne pålegge det private å gjøre tiltak med stikkledninger når de selv foretar utbedringer og omlegginger. Noe annet vil kunne hindre en forsvarlig håndtering av avløpsvannet i fremtiden. Kommunen kan i visse tilfeller kreve utbedring av private stikkledninger selv om de ikke gjør endringer i eget nett, dette følger av forurl. § 22 andre ledd andre punktum. Slike pålegg krever at det foreligger særlige grunner. Det kan være at de private ledningene er i særdeles dårlig forfatning, mens de kommunale ledningene er i god stand. I forbindelse med dette kan § 22 i forurensingsloven ses i sammenheng med pbl. § 31-3 om sikring og istandsetting.

Kommunen kan kreve at taknedløp kobles fra det offentlige avløpsnett, dersom de kan dokumentere behov for dette. Dette er typisk i tilfeller med mye tette flater hvor ledningsnett ikke har kapasitet til å ta unna alt vannet. Dette kan igjen resultere i at renskapasiteten svekkes. Dersom taknedløp skal frakobles må arealet som skal motta overvannet ha egnet grunnforhold for naturlig infiltrasjon samt oppsamlingsanlegg for fordrøyning. Det er viktig at disse kostnadene for utbedring ikke blir urimelig høye (Miljødirektoratet 2016b). Svært ofte vil kostnadene bli urimelig høye. Det kan også stille spørsmål til hvor langt kommunen kan gå i pålegget.

Når det gjelder pålegg om tiltak i forbindelse med infiltrasjon vil som tidligere nevnt vrl. § 7 være aktuell. Hjemmelen skal gi kommunen som vassdragsmyndighet mulighet til å pålegge tiltak for eksisterende bygg i forbindelse med overvann for å bedre infiltrasjonen i grunnen. Hensikten med bestemmelsen er å *«forebygge flom og oversvømmelse på grunn av støtbelastninger i ledningsnett og vassdrag»* (Miljødirektoratet 2016b). Bruken er mest aktuell ved ny bebyggelse, men kan også anvendes ved eksisterende bebyggelse. Ved pålegg må infiltrasjonstiltaket kunne gjennomføres uten urimelige kostnader. Ved vurderingen av hva som er rimelig skal kommunen legge vekt på merkostnaden, både isolert og i forhold til de samlede utgiftene (Ot.prp. nr.39 (1998-1999), s. 327). I en rimelighetsvurdering må man altså vurdere kostnadene opp mot forbedringen av infiltrasjon, i tillegg må det tas hensyn til ulemper som redusert utbyggingsareal (NOU 2015: 16, s. 143).

4.8 Rettspraksis

Det finnes lite rettspraksis omkring kommunens adgang til å pålegge tiltak i forbindelse med overvannshåndtering. Det finnes derimot mye rettspraksis i henhold til erstatning på bakgrunn av overvannsskader. Stort sett dreier sakene seg om vannskader som følge av store nedbørsmengder og tilbakeslag eller dårlig vedlikehold av avløpsanlegg. I det følgende vil jeg ta for meg Nittedalsdommen. Dommen gjør rede for sentrale begreper og momenter, blant annet om tilførsel av vann til bekk er vassdragstiltak eller ei. Selve saken illustrerer hvordan tiltak et sted fører til problemer for andre et annet sted. Saken og dommen er viktig både med tanke på forståelse av ringvirkninger og ansvar for skade som påføres andre som følge av tiltaket.

4.8.1 Rg-2007-486 (Nittedal dommen)

Saken dreier seg om kommunen er erstatningsansvarlig etter at tre boliger fikk vanninntrengning i kjelleren. Saken ble først avgjort i tingretten, men ble anket til Eidsivating lagmannsrett.

Alle eiendommene grenser til Glanerudbekken, et seks kilometer langt vassdrag. Bekken renner ned til Nitelva som er hovedvassdraget i Nittedal kommune. Glanerudbekken har ikke tidligere skapt problemer for noen av eiendommene. Bekken har en strekning på omkring 180 meter uten fall fra eiendommene og frem til to kulverter²². Kulvertene ble anlagt for at to eiendommer skulle ha avkjørsel over bekken.

Det ble gjennomført mye utbygging i området fra 1980 til 1999. Ca. 60-70% av overvannet fra Skytta industriområde er ført i rør frem til Glanerudbekken. Det resterende overvannet er ført ut i terrenget. Det er også ført noe overvann fra et eldresenter og et boligområde ut i bekken. Fra 1996/1997 har de tre boligeiendommene opplevd vanninntrenging fra bekken inn i kjellerne flere ganger årlig. En av eierne anla imidlertid en drenskum med pumpe i 2002, og har siden ikke hatt problemer med vanninntrenging foruten om en gang da pumpen ikke fungerte.

De tre boligeierne anla sak mot Nittedal kommune. Prinsipalt krevde saksøkerne at kommunen utbedret flomsituasjonen for de tre eiendommene, subsidiært krav om erstatning. Begge deler som følge av oversvømmelse på grunn av økt vannføring til Glanerudbekken. Senere endret saksøkerne sin påstand til kun å gjelde erstatningsansvar.

²² Gjennomløp/tunnel for bekker eller gang- og sykkelvei.

Lagmannsretten må ta stilling til flere viktige spørsmål. Et er hvorvidt tiltaket om å lede overflatevannet fra Skytta industriområde til Glanerudbekken er et vassdragstiltak etter vannressursloven. Lagmannsretten uttaler at det ikke er tvil om at et slikt tiltak er regnet som et vassdragstiltak. Tiltaket påvirker åpenbart vanntilførselen i Glanerudbekken. Retten legger ikke vekt på at tilsvarende mengde vann uansett ville rent ut i bekken. Videre bemerker retten at tiltaket har ført til at store mengder vann tilføres bekken raskere, da vannet ikke lenger har naturlig fordrøyning gjennom grunnen. Dette gjør at vannføringen i bekken blir en helt annen. I tillegg vil dette øke utvaskingen med tilhørende økt risiko for avleiring i bekken. På bakgrunn av dette konkluderer retten med at dette er et vassdragstiltak, da det er tydelig at det har hatt konsekvenser for vannføringen i vassdraget.

Lagmannsretten vurderer så om kommunen har oppfylt sine plikter. Det er ingenting som tyder på at kommunen i det hele tatt har vurdert konsekvensene av tiltaket. Det fremkommer ingen beregninger som viser hvor mye overflatevann som ble tilført bekken, ei heller konsekvensene av dette. Retten konkluderte med at tiltaket omfattes av vrl. § 47.

Lagmannsretten ser på tiltaket med å føre overvannet i rør frem til bekken som en vesentlig årsak til oversvømmelse på eiendommene. Tiltaket er av en så dominerende faktor at det er naturlig å knytte ansvar til den. Kommunen ble erstatningspliktig for 75% av skadene etter vrl. § 47 a. Dette skyldes at kommunen ikke var ansvarlig for de to kulvertene som var anlagt.

Denne hendelsen kunne vært unngått dersom kommunen hadde kartlagt konsekvensene ved å føre overvannet til Glanerudbekken. Det er i tillegg ikke tatt hensyn til at endringer i underlaget fører til mer overvann. Dette skyldes mindre naturlig infiltrasjon gjennom grunnen.

Nittedalssaken er et eksempel på hva som kan gå galt når tiltakshaver forsømmer sin aktsomhetsplikt. I tillegg viser den hvordan kommunens skjønnsutøvelse kan slå fryktelig feil. En kartlegging av vassdraget og vassdragstiltakets konsekvenser kunne avdekket de konsekvensene som boligeierne led av. Forhåpentligvis har dommen illustrert og understreket viktigheten av å alltid vurdere konsekvensene av overvannstiltak, slik at en forhindrer skader som kunne vært unngått.

Kapittel 5: Forslag til nye juridiske virkemidler i forbindelse med håndtering av overvann

I foregående kapittel ble det gjort rede for gjeldende rett og hvilke muligheter kommunen har til å pålegge ulike tiltak i forbindelse med håndtering av overvann. I dette kapittelet vil fokuset være på lovendringer og nye virkemidler som kan føre til en bedre og mer bærekraftig overvannshåndtering. Kapittelet vil ta for seg den andre underproblemstillingen om hvordan gjeldende rett bør være, og hvilke endringer som kan gjøres. Utgangspunktet er tatt i NOU 2015: 16 om overvann i byer og tettsteder og Samfunnsøkonomisk analyse (heretter kalt SA) sin rapport om styrket overvannshåndtering i plan- og bygningsloven. I NOU-rapporten har et utvalg (overvannsutvalget) foreslått en rekke endringer i lovverket. SA har vurdert både de samfunnsøkonomiske og de juridiske konsekvensene av forslagene. I det følgende vil kun de mest sentrale lovforslagene bli gjort rede for. Lovforslagene skal gi kommunene, tiltakshavere og andre aktuelle aktører bedre forutsetninger for å forebygge skader som følger av overvann. Samtidig skal endringene føre til et betydelig større fokus på overvannet som en ressurs.

5.1 Skillet mellom grønnstruktur og teknisk infrastruktur

I gjennomgangen av lovverket ble de aktuelle arealformålene ved overvannshåndtering presentert.²³ Som vi husker kan områder som er tenkt til håndtering og disponering av overvann avsettes med arealformålet «grønnstruktur» eller «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Overgangen mellom disse formålene er til tider vanskelig å skille. Da kan det være krevende å vite hvilke av formålene som er riktig å anvende. Fortrinnsvis bør håndtering av overvann som skjer over bakkenivå primært regnes som grønnstruktur (NOU 2015: 16, s. 117).

Det er i utgangspunktet ikke anledning til å kombinere bruken av arealformål i kommuneplanens arealdel. Derfor er det viktig at områder avsettes med korrekte arealformål slik at de oppfyller sin hensikt. Når det kommer til reguleringsplaner er det imidlertid mulig å kombinere arealformålene, dette følger av pbl. § 12-5 første ledd. Det kan stilles spørsmål til om hvorvidt fordrøyningsdammer og overvannskanaler som fungerer som overvannsanlegg kan karakteriseres som «teknisk infrastruktur» etter pbl. §§ 11-7 nr. 2 og 12-5 nr. 2. Det er mye som taler for at slike anlegg bør avsettes etter arealformålet «grønnstruktur» jf. pbl. §§ 11-7 nr. 3 og 12-5 nr. 3. Rørledninger regnes typisk som ren teknisk infrastruktur, mens

²³ Se kapittel 4.1.1

«blågrønne» tiltak som oftest opparbeides som en del av grønnstrukturen (Jakobsen & Hagen 2018, s. 55). Som tidligere nevnt i kapittel 4 vil størrelsen på tiltaket og hvilket formål det har, være med på å avgjøre hvilket arealformål det vil være riktig å plassere tiltaket i.

Fordrøyningsbasseng kombinert med andre formål som friluftsområder, lekeplasser og ballplasser vil falle inn under begrepet «grønnstruktur». Når det derimot opprettes fordrøyningsbasseng som alene har til formål å håndtere overvann vil det være mest naturlig å anse dette som «teknisk infrastruktur». Spesielt anlegg av større karakter. Når det gjelder overvannskanaler omtales dette i Norsk Vann Rapport 162/2008 på s. 66 som «teknisk anlegg». Da overvannskanaler i hovedsak brukes til å transportere overvannet er det nærliggende å tolke dette som «teknisk infrastruktur» etter plan- og bygningsloven.

I en tidligere masteroppgave fra NMBU skrevet av Lasse B. Hansen illustreres et eksempel hvor det er vanskelig å spesifikt skulle plassere et tiltak i én bestemt arealbrukskategori. Masteroppgaven tar for seg en skatepark hvor hensikten er å kombinere bruken av skatefasiliteter og overvannshåndtering. Hansen skriver at «*skate-inspirert overvannshåndtering tar utgangspunkt i Oslo kommunens 3-trinns strategi*²⁴» (Hansen 2015, s. 1). Skateparken består av et regnbed som overvannstiltak og et dreneringsrør som forbinder overløpet fra regnbedet med en nærliggende pukkgrøft. Kombinasjonen av de ulike tiltakene og fasilitetene gjør det vanskelig å plassere skateparken i én bestemt arealkategori. Skateparken i kombinasjon med et regnbed som overvannsanlegg kan i seg selv anses som et grønnstrukturert tiltak, men dreneringsrøret vil fremdeles være å regne som «teknisk infrastruktur» etter plan- og bygningsloven. På bakgrunn av skateparkens funksjon som friområde for allmenheten og et blågrønt overvannstiltak er det naturlig at området avsettes under arealformålet «grønnstruktur». Likevel må dreneringsrøret anses som «teknisk infrastruktur» og markeres som dette i plankartet (Jakobsen & Hagen 2018, s. 57).

På bakgrunn av at lovverket ikke åpner for å kombinere de ulike arealformålene i kommuneplanens arealdel, er det viktig at loven er utformet på en slik måte at det ikke trenger å være «enten/eller». Det bør være anledning til å kombinere overvannsanlegg som både kan regnes som «teknisk infrastruktur» og «grønnstruktur». Riktig bruk av arealformål er viktig med tanke på hvilke planbestemmelser som kan fastsettes. Dersom arealer avsettes med feil arealformål, setter dette begrensinger for hvilke planbestemmelser som trer i kraft. Som beskrevet overfor er grensen mellom «teknisk infrastruktur» og «grønnstruktur» i mange

²⁴ Se tidligere beskrivelse i kapittel 2.3.3

tilfeller uklar og flytende. Dette kan føre til forvirringer vedrørende hvilket arealformål som er korrekt å benytte og hvilke anlegg som bør etableres. I tillegg er regelverket utformet slik at det er lite fokus på overvannet som ressurs. Det er i hovedsak natur- og friområder som fremmes under arealformålet «grønnstruktur». For å øke fokuset på overvannet som en ressurs er det ønskelig med et nytt underformål under hovedformålet «grønnstruktur».

5.1.1 Forslag til nytt underformål i pbl. §§ 11-7 og 12-5

Blågrønn infrastruktur i byer og tettsteder kan ivareta både *«behovet for å samle opp og infiltrere overvann eller transportere vannet til resipient, og samtidig bidra til å skape gode miljøer for opphold, rekreasjon og naturmangfold»* (NOU 2015: 16, s. 117). Det foreslås derfor et nytt underformål «områder for vanndisponering» under arealformålet «grønnstruktur». Hensikten med et nytt underformål er blant annet å *«tydeliggjøre at behovet for å disponere vannet i seg selv kan begrunne reguleringen»* (NOU 2015: 16, s. 118).

Tilsvarende underformål foreslås også for reguleringsplan etter pbl. § 12-5.

Ved å innføre et nytt underformål til plan- og bygningsloven vil dette gjøre det enklere for kommunene å planlegge og tilrettelegge for blågrønn infrastruktur. Samtidig vil det åpne opp for planlegging og regulering hvor formålet kan være å håndtere overvannet. Dette vil kunne bøte på problemstillingen med å skille overvannsanlegg etter arealformål. Dersom formålet ikke ene og alene er å transportere bort overvannet, kan det nye underformålet kombinere for eksempel bortledning og fordrøyning av overvann som vist i eksempelet med skateparken. Det nye underformålet vil få et bredere anvendelsesområde og samtidig redusere usikkerheten ved å måtte skille overvannsanlegg etter «teknisk infrastruktur» og «grønnstruktur». Områder som særskilt benyttes til håndtering av overvann under bakken vil kunne skilles ut som «teknisk infrastruktur». Forslaget fra overvannsutvalget om å ta inn «områder for vanndisponering» som et underformål til grønnstruktur kan virke positivt og får støtte i artikkelen til Jakobsen og Hagen i Kart og plan (Jakobsen & Hagen 2018, s. 58).

5.2 Anbefalte lovendringer og lovforslag

Hensikten med lovendringene er å hindre skader som følge av overvann. Samtidig er det ønskelig at planlegging med håndtering av overvann tas inn på et tidlig stadium i planleggingen (Steen et al. 2018, s. IV). Mesteparten av endringene i lovverket som er foreslått, hører til plan- og bygningsloven. Dette bunner ut i at plan- og bygningsloven er det sentrale styringsmidlet for arealbruken. Det er foreslått en rekke mindre endringer i lovverket, en av disse er ordlyden i loven. Overvannsutvalget og SA er enige om at ordlyden i plan- og

bygningsloven med fordel kan bli bedre tilpasset overvannshåndtering. Dette er jeg for så vidt enig i. Gjennom å implementere ordlyden vil forhåpentligvis begrepet «overvann» få større oppmerksomhet blant kommuner og andre tiltakshavere. En endring i ordlyden vil eliminere sjansen for feiltolkning, samtidig vil det være hjelpelig med å sette fokus på overvannet som en ressurs, og ikke kun et problem som må løses.

5.2.1 Endringer i pbl. § 18-1 – ordlyden og begrensninger i rørdimensjon

Bestemmelsen gjelder krav om opparbeidelse av blant annet hovedledning for vann- og avløpsvann. Som nevnt i kapittel 4.1.6 er rørdimensjonen begrenset til maks 305 mm for hovedavløpsledning og overvannsledning.²⁵ Først og fremst er det uheldig at loven benytter «overvannsledning» i terminologien da det er ønskelig at overvannet håndteres gjennom blågrønne tiltak. På bakgrunn av dette foreslås en ny bestemmelse § 18-1 d «*hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann*» (NOU 2015: 16, s. 127). En ny bestemmelse vil gi kommunen mulighet til å kreve andre anlegg som fordrøyningsbasseng og avrenningsanlegg. Hva som kan kreves er avgrenset til offentlige overvannsanlegg som skal overtas av kommunen ved ferdigstillelse. Selv om endringen kan bidra til å sette fokus på lokal håndtering gjennom blågrønne tiltak, vil den også by på usikkerhet for tiltakshaver. Dersom kommunen kan benytte opparbeidelsesplikten til å pålegge opparbeidelse av ledninger et sted, og fordrøyningsbasseng et annet sted innenfor samme område, vil tiltakshaverne belastes ulikt. Samtidig vil det kunne by på utfordringer med tanke på refusjonssystemet som skal kompensere for investeringer (Steen et al. 2018, s. 39).

Når det gjelder begrensninger i rørdimensjonen anses denne som en barriere for å tilpasse systemet til den forventende utviklingen (Steen et al. 2018, s. 25). Kostnaden ved legging av rør vil ikke bli nevneverdig påvirket av å legge større rør da hovedkostnadene uansett vil være graving og annet arbeid. Norsk vann har anslått at rørkostnaden kun står for om lag 15% av totalkostnadene (Norsk vann 2012b). Videre uttalte Norsk vann i sin høringsuttalelse til NOU 2015: 16 at de støtter utvalgets vurdering i å fjerne dimensjonsbegrensningen. Dette er viktig for at ledningene skal kunne ta hånd om økt nedbør og avrenning. Ifølge SA er det ingen juridisk begrensning i å justere dimensjonsbegrensningen oppover. Kommunene bør likevel være forsiktige med å anlegge rørledninger av større dimensjoner. Dersom de resterende rørene har en dimensjon på 305 mm vil det være lite hensiktsmessig å anlegge større rør, da de eksisterende vil fungere som flaskehals (Steen et al. 2018, s. 37). Videre er det naturlig å

²⁵ Dette følger av pbl. § 18-1 bokstav b

stille spørsmål til om det i det hele tatt er ønskelig med større rørdimensjoner. Dette raskt kan gå på bekostning av ønske om lokal håndtering av overvann. Dersom en gjør det enklere å legge større rør, risikerer man at dette gjøres, bare for å være «på den sikre siden».

En fjerning av dimensjonskravet vil gå på bekostning av prinsippene som stod bak lovforslaget da ny plan- og bygningslov skulle vedtas (Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), s. 266). Dette må ses opp mot fordelene ved at en med større rør, er bedre rustet til å ivareta blant annet rettssikkerheten (Steen et al. 2018, s. 38). SA mener på bakgrunn av dette at det fortsatt bør være en maksimal dimensjonsbegrensning slik at rettssikkerheten og forutsigbarheten ivaretas, men at den med fordel kan økes. En total fjerning av begrensningen vil etter min mening kunne føre til at mange kommuner velger å legge større rør, samtidig som fokuset kan bli tatt vekk fra lokale overvannsløsninger. Dette kan fort bli tilfellet i de kommunene som har lite kunnskap om lokal overvannshåndtering. Som nevnt innledningsvis er det store lokale forskjeller i kommunenes kunnskap omkring overvannsproblematikken. Det bør imidlertid kunne åpnes for å justere opp dimensjonsbegrensningen i særlige tilfeller hvor det er nødvendig for å ivareta sikkerheten. I tillegg er det viktig å presisere at dette ikke må gå på bekostning av blågrønne løsninger. Kommunene bør alltid kunne vise til at slike tiltak er vurdert, før det gis tillatelse til å etablere større avløpsledninger. Det bør kun være anledning til å legge større rør når alle andre muligheter er vurdert, og ansett som mindre hensiktsmessige.

5.2.2 Forslag til ny forurl. § 22a

Eksisterende forurl. § 22 andre ledd gir som nevnt i kapittel 4.7.5 kommunen hjemmel til å kreve omlegging og utbedring av avløpsledninger. På grunn av ordlyden har bestemmelsen ofte blitt tolket som at kommunen kan kreve taknedløp frakoblet avløpsnett. Dette var i utgangspunktet ikke det bestemmelsen var tenkt til. Overvannsutvalget foreslår derfor at muligheten til å kreve frakobling reguleres i en egen hjemmel. Da overvann regnes som avløpsvann i forurensningsloven, samt at loven har bestemmelser om håndheving, foreslås bestemmelsen gitt som ny § 22a (NOU 2015: 16, s. 149). Forslag til ny § 22a lyder som følgende «*Når det etter kommunens skjønn er nødvendig å avlaste offentlig avløpsanlegg, kan kommunen pålegge eier av tilknyttet eiendom å koble overvann fra offentlig avløpsledning*». I utgangspunktet er hver enkelt ansvarlig for håndtering av det overvannet som samles opp på egen grunn. Det betyr også at den enkelte er ansvarlig for å utrede, drifte, etablere og vedlikeholde de overvannstiltakene som er nødvendige på eiendommen. Det kan dreie seg om overvannstiltak som bedrer infiltrasjonen i grunnen, regnbed, fordrøyingsbasseng eller

anlegg for sikker avledning av overvannet til et nærliggende overvannsanlegg. Dette gjelder både for eksisterende og ny bebyggelse. Når det gjelder eksisterende bebyggelse kan dette medføre vanskeligheter dersom eiendommen består av mange tette flater. I tillegg kan det bli svært kostbart for grunneieren. Overvannsutvalget mener fortrinnsvis at det fortsatt bør være eiers ansvar å håndtere overvannet, selv når eier blir pålagt frakobling (NOU 2015: 16, s. 148). Som en generell hovedregel bør overvannet håndteres gjennom infiltrasjon i grunnen slik vrl. § 7 legger opp til, som etter utvalgets forslag skal flyttes til pbl. § 28-9. Det vil derfor være naturlig å kombinere bruken av forurl. § 22a sammen med ny pbl. § 28-9. Dette vil bli drøftet senere.

Krav om frakobling kan føre til svært store kostnader og kan oppleves som byrdefullt for den enkelte grunneier. Det kan for eksempel dreie som om store endringer i utbyggingsområder hvor eksisterende løsning ikke lenger er tilfredsstillende. Dette vil igjen påvirke eksisterende bygg som grenser til utbyggingsområdet. Det kan være aktuelt med inngrep som fører til bedre infiltrasjon eller åpne bekkeløsninger. Slike tiltak kan påføre grunneieren betydelige kostnader, men på en annen side kan samfunnsmessige hensyn tilsi at tiltaket likevel bør gjennomføres. Hvorvidt et slikt inngrep bør regnes som et ekspropriasjonsliknende inngrep eller ikke blir drøftet senere.

Adgangen til å pålegge frakobling bør være opp til kommunens skjønn å vurdere. På denne måten følger kravet om forholdsmessighet alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet (NOU 2015: 16, s. 149). Likevel kan dette på generell basis føre til økt rettslig pågang fra det private overfor kommunene. Det bør derfor vurderes å legge inn utvalgte vilkår eller kriterier for å kunne pålegge krav om frakobling. På denne måten vil man øke forutberegneligheten og synliggjøre rammene for kommunens skjønnsutøvelse (Steen et al. 2018, s. 50). Dette vil etter min mening være nyttig for private grunneiere. Dersom de på noen måte kan «forutse» at de er i faresonen for å bli pålagt krav om frakobling, vil det heller ikke komme som noen overraskelse. Enkelte vil kanskje se på alternative løsninger på eget initiativ. Det vil alltid finnes noen som er uenig i pålegget ol. men det handler som sagt om å «øke forutberegneligheten», samt sette tydelige rammer for skjønnsutøvelsen.

5.2.3 Forslag til ny pbl. § 28-9

Overvannsutvalget har foreslått en ny bestemmelse til plan- og bygningsloven som lyder som følgende:

«Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen.

Kommunen kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.

Dersom det er nødvendig for gjennomføring av kommuneplan eller reguleringsplan, kan kommunen gi pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg fastlagt i plan, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper.

Første og annet ledd innebærer i hovedsak kun en flytting av vrl. § 7 og medfører ingen realitetsendringer. Selve flyttingen av § 7 i vannressursloven til plan- og bygningsloven bunner ut i at bruken av hjemmelen er mest aktuell i forbindelse med gjennomføring av plan og nybygging. Det er plan- og bygningsmyndighetene som vil være nærmest til å vurdere om det foreligger ukontrollert avrenning i området og om det bør gjennomføres tiltak (NOU 2015: 16, s. 150). Ettersom kommunen er vassdragsmyndighet etter vrl. § 7 vil ikke flyttingen medføre noen endring i hvem som er myndighetshaver. Det kan virke mer fornuftig å flytte bestemmelsen til plan- og bygningsloven da tilknytningen til planer vil bli tydeligere (Steen et al. 2018, s. 44). I tillegg vil dette føre til at lovverket blir noe mindre fragmentert. For gjennomgåelse av innholdet i vrl. § 7 vises det til kapittel 4.4.3.

Bakgrunnen for lovforslaget er store utfordringer med ukontrollert avrenning i typiske «problemområder». Slik loven er utformet i dag gir den ikke grunnlag for å pålegge noen overvannstiltak utover å bedre infiltrasjonen i grunnen. En lovendring vil føre til en utvidelse i kommunens påleggsadgang. Forslag til ny § 28-9 tredje ledd har direkte tilknytning til gjennomføring av kommuneplan, reguleringsplan og overvannsanlegg fastlagt i plan. Derfor anses det som hensiktsmessig at den nye bestemmelsen faller inn under plan- og bygningsloven (Steen et al. 2018, s. 45). Forslaget til ny bestemmelse må ses i sammenheng med forslag til ny § 22a i forurensningsloven om frakobling av overvann. Denne sammenhengen kommer jeg tilbake til.

Hovedregelen vil fortsatt være at overvann i størst mulig grad skal håndteres lokalt og gjennom infiltrasjon i grunnen. Dette er ikke alltid mulig i områder som allerede er bebygde eller består av tette flater. Derfor er det behov for virkemidler som kan bidra til å løse utfordringene med håndtering av overvann som ikke går ut på å lede overvannet bort i rør. Den nye bestemmelsen i pbl. § 28-9 tredje ledd kombinert med frakobling etter ny forurl. § 22a, gir kommunen et ekstra virkemiddel til å stille krav til hvordan overvann som er krevd

frakoblet skal håndteres. Dette gjelder når det er fastsatt bestemte løsninger for håndtering av overvann gjennom kommune- eller reguleringsplan (NOU 2015: 16, s. 150).

Det nye planforslaget åpner for å pålegge grunneiere å opparbeide overvannstiltak. Samtidig innehar planforslaget en begrensning om at tiltaket ikke kan pålegges dersom det fører til «urimelige kostnader eller ulemper». Dette gjelder også for pålegg etter § 28-9 andre ledd. Spørsmålet blir da hva som ligger i ordlyden «urimelige kostnader og ulemper». Siden § 28-9 andre ledd er en videreføring av vrl. § 7 kan vi se i forarbeidene til denne bestemmelsen at vilkårene «uten urimelige kostnader eller ulemper» sjeldent vil være oppfylt for eksisterende bebyggelse (Ot.prp. nr.39 (1998-1999), s. 327). Hvorvidt dette skal gjelde for ny lovbestemmelse går ikke frem av NOU-rapporten, men det er naturlig å anta at det bør gjelde også i ny § 28-9. Hva som regnes for «urimelige kostnader og ulemper» må bero på en konkret skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle.

5.3 Kombinering av forurl. § 22a og pbl. § 28-9

Som det fremgår i kapittel 4 har plan- og bygningsloven mange virkemidler for å påvirke håndtering av overvann ved nybygg eller endring i bebyggelse. Når det gjelder eksisterende bebyggelse er virkemidlene ganske få. Forslag til ny bestemmelse i forurensningsloven vil gi kommunen en klar hjemmel til å kreve frakobling av overvann dersom dette er nødvendig og overvannet kan håndteres på annen tilfredsstillende måte. I eksisterende bebyggelse er det sjeldent at overvannet kan håndteres på en tilfredsstillende måte uten å iverksette tiltak. Ved å kombinere pålegg om frakobling etter forurl. § 22a med ny pbl. § 28-9 kan kommunen stille krav til hvordan overvannet som er krevd frakoblet skal håndteres. Påleggene må vurderes etter en «forholdsmessighetsnorm». Det betyr at selv om pålegget kan føre til store kostnader for den enkelte grunneier kan samfunnsmessige hensyn tilsi at tiltaket likevel bør gjennomføres (Steen et al. 2018, s. 48). Dette betyr at hjemmelen utvides fra gjeldende vrl. § 7 og forurl. § 22.

Etter min vurdering er dette noe som bør ses opp mot lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30. Det følger av EMK P1-1 om vern av eiendom at «enhver fysisk eller juridisk person har rett til å nyte sin eiendom i fred». Det nye forslaget åpner for at kommunen skal kunne pålegge grunneiere som er lovlig koblet til et overvannsanlegg, å koble seg fra dette. Samtidig som de pålegges å opparbeide og vedlikeholde et nytt anlegg på egen grunn. Min umiddelbare tanke er at et slikt pålegg ikke er

forenelig med EMK P1-1 om retten til å nyte sin eiendom i fred. Det må i så fall kunne karakteriseres som et ekspropriasjonsliknende inngrep.

I dette tilfellet har grunneier i utgangspunktet en lovlig avtale hvor han betaler for å bli kvitt overvannet gjennom tilknytningsavgift og årlig abonnementsavgift. Da det foreligger en godkjent byggetillatelse på eksisterende overvannsløsning, vil pålegg om annen løsning kunne anses som en inngripen i grunneiers rettigheter. Det faktum at pålegget anses som «forholdsmessig» betyr ikke at det ikke er erstatningspliktig. Det vil fortsatt være å regne som et tvangsinngrep og tvangsinngrep er erstatningspliktige.²⁶ Dersom inngrepet skulle vise seg å være uforholdsmessig vil det også regnes som ulovlig om ikke inngrepet har særskilt hjemmel i lov (Steen et al. 2018, s. 49). For å kunne gjennomføre et slikt pålegg som lovforslaget åpner for må inngrepet ha klar hjemmel i lov, det må være mer til gagn enn til skade, samt at det må ytes erstatning for inngrepet.

Den nye lovhjemmelen kan sammenlignes med eksisterende § 41 i lov om vegar av 21. juni 1963 nr. 23 (heretter kalt vegloven eller vegl.). Gjennom denne bestemmelsen gis vegmyndighetene anledning til å kreve lovlig etablert avkjørsel flyttet eller endret. Grunneier kan så kreve erstatning for flyttingen. Dette gjelder også for privat veg. Vegloven § 41 gir et eget lovgrunnlag for erstatning for rådighetsinnskrenkning. På denne måten kan vegmyndighetene fatte enkeltvedtak som påbyr grunneier å legge om/endre avkjørselen (Steen et al. 2018, s. 50). Det kan trekkes paralleller til ny pbl. § 28-9 hvor det foreligger en lovlig etablert overvannsløsning og grunneier ikke har behov for å gjøre endringer. Et slikt inngrep er i dets offentlige interesse og grunneier bør i størst mulig grad holdes skadesløs.

Gjeldende forurl. § 22 forutsetter at det foreligger «særlige grunner» for å kunne kreve frakobling, samt at vrl. § 7 forutsetter at pålegg ikke fører til «urimelige kostnader». Dagens regelverk setter på denne måten begrensninger for hva som kan pålegges av tiltak i områder med eksisterende bebyggelse. Overvannsutvalget anser dette som et for strengt kriterium (NOU 2015: 16, s. 147). Utvalget mener på bakgrunn av følgene lovforslag at det bør gis anledning gjennom ny forurl. § 22a og pbl. § 28-9 å pålegge grunneiere frakobling, samt opparbeidelse og drift av nytt overvannsanlegg, så lenge det anses som forholdsmessig. Ved vurdering av hva som er forholdsmessig skal det legges vekt på det samfunnsmessige behovet for alternative løsninger, den enkeltes påslipp, hvilke løsninger som foreligger, omfanget av

²⁶ Se Grunnloven § 105 og oereigningslova § 2.

ny løsning (NOU 2015: 16, s. 149). Dersom tiltaket anses å være uforholdsmessig anbefaler utvalget at tiltaket blir helt eller delvis finansiert gjennom tilskudd.

Jeg har i likhet med SA vurdert at et pålegg som krever at grunneier kobler overvannet fra en offentlig avløpsledning, kombinert med pålegg om opparbeidelse og drift av et nytt overvannsanlegg, ikke har tilstrekkelig rettslig adgang uten at det ytes full erstatning til grunneier (Steen et al. 2018, s. 50). At kommunen yter tilskudd endrer ikke på det faktum at pålegget er å tolke som et ekspropriasjonslignende inngrep, da det griper inn i grunneiers rettigheter. I tillegg omfatter pålegget store endringer i eksisterende løsninger. En grunneier kan forvente at rørene må byttes en dag på grunn av manglende kapasitet, alder, eller endringer ellers i ledningsnettets slik det kommer frem i gjeldende forurl. § 22. I dette tilfellet dreier det seg om å pålegge grunneier en helt annen løsning enn det som forelå i utgangspunktet. Det kan være snakk om å gå fra alminnelige ledninger i grunnen til et fordrøyningsbasseng. Da snakker vi om en helt annen form for håndtering av overvannet. Etter min mening er ikke dette en utvikling som en grunneier bør finne seg i å stå ansvarlig for.

Et pålegg etter pbl. § 28-9 tredje ledd vil fremstå noe mindre betenkelig dersom det ikke gis i sammenheng med forurl. § 22a. Pålegget kan da ses opp mot pbl § 27-1 om tilknytning til teknisk infrastruktur. Hvorvidt et slikt pålegg utløser krav om erstatning må vurderes ut ifra om inngrepet griper inn i allerede etablerte løsninger eller ikke. Dersom det allerede foreligger en etablerte løsning vil pålegget være mer sammenlignbart med tidligere nevnte vegloven § 41 om flytting/endring av eksisterende avkjørsel. Som tidligere nevnt foreslår utvalget at kommunen kan velge å finansiere tiltaket helt eller delvis gjennom tilskudd, dersom det anses som uforholdsmessig for den enkelte grunneier. Hvorvidt det bør innføres et «tak» eller en øvre grense på hvor mye kommunen kan gi i tilskudd er ikke nevnt i NOU-rapporten. En slik beløpsgrense kan være krevende å fastslå da variasjonene fra eiendom til eiendom er stor. SA foreslår at kommunene bør gi tilskudd som kan utligne de private kostandene, samt at de bør være så gunstige at grunneieren velger å gjennomføre tiltaket frivillig (Steen et al. 2018, s. 51). Jeg stiller meg bak SA sitt forslag om en slik tilskuddsordning. Gjennom tilskuddsordninger hvor tiltakshaver velger å iverksette tiltaket selv, slipper en problemstillingen om inngrepet faktisk er et ekspropriasjonsinngrep eller ei, og man slipper en eventuell erstatningssak. Slike tilskuddsordninger kan være aktuelle ved omlegging fra ledninger til andre overvannsløsninger. I disse tilfellene kan tiltakshaver få tilskudd slik at anleggskostnadene blir dekket. Tønsberg kommune har en praksis hvor

grunneier kan søke om tilskudd i de tilfeller de blir pålagt omlegging etter forurl. § 22 og pbl. § 27-2 (Tønsberg kommune 2018).

Et pålegg etter pbl. § 28-9 tredje ledd i forbindelse med nybygging innebærer i realiteten ikke noen vesentlig endring i grunneiers rettsstilling. Grunneier vil uansett være forpliktet til å håndtere overvannet på egen eiendom. Dette ville han vært uavhengig av om det ble gitt pålegg om en spesiell type overvannsløsning eller ei. Hvordan overvannet skal håndteres ved nybygging kan reguleres gjennom reguleringsbestemmelser, da nye tiltak må rette seg etter ny plan og nye planbestemmelser.²⁷ I dette kapitlet dreier utfordringene seg om eksisterende bebyggelse. Etter min vurdering vil et pålegg om frakobling fra en etablert og godkjent løsning etter forurl. § 22a, kombinert med pålegg om drift og etablering av overvannsanlegg etter pbl. § 28-8 tredje ledd, være å anse som et ekspropriasjonslignende inngrep. Et slikt pålegg kan ikke gjennomføres uten at det ytes full erstatning. Det bør derfor legges til at den som blir pålagt å gjennomføre tiltak på egen grunn mottar full erstatning (Steen et al. 2018, s. 91).

²⁷ Se kapittel 4.1.1 fjerde avsnitt, 4.1.3 og 4.1.4

Kapittel 6: utfordringer med håndtering av overvann i praksis

I dette kapittelet vil det bli presentert ulike caser som kan demonstrere de juridiske utfordringene knyttet til overvannshåndtering. Kapittel 4 og 5 skal beskrive hvordan dette foregår i teorien, hensikten med kapittel 6 er å demonstrere hvordan dette utspiller seg ut i praksis. Majoriteten av kapittelet vil dreie seg om et prosjekt fra Skien, de andre casene er små saker som underbygger problemstillingen. Fokuset vil være på lovforslagene presentert i kapittel 5 og hvordan disse kunne vært anvendt i prosjektet i Skien.

6.1 Kjørbekk – fra rør til landskap

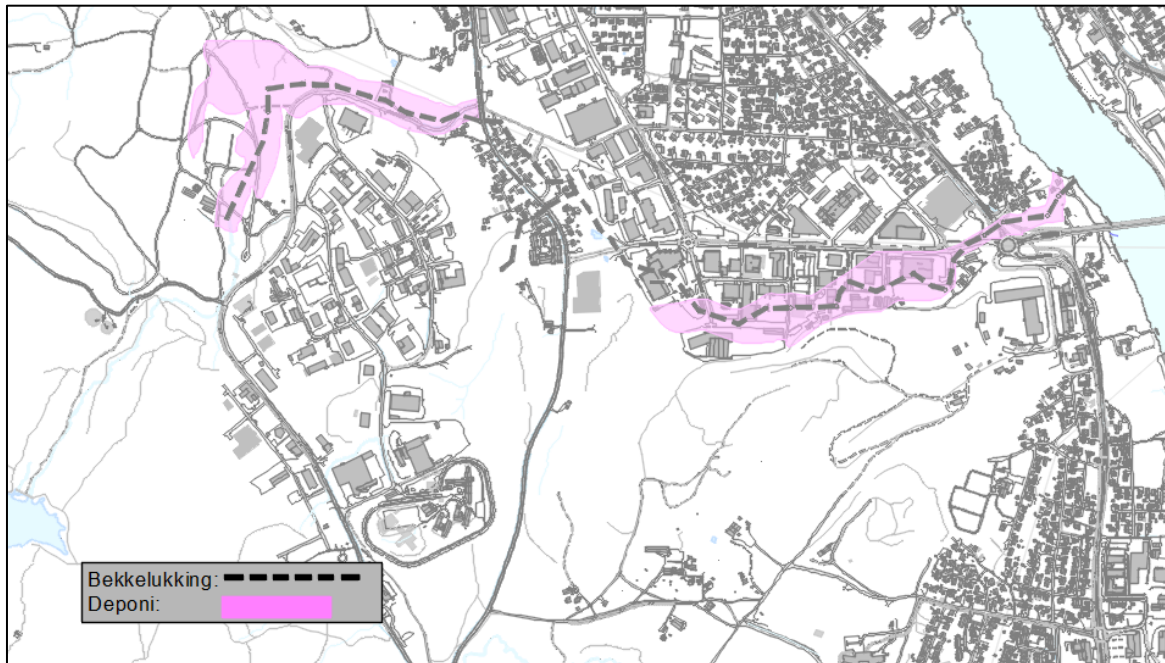
Gjennom Kjørbekkdalen i Skien i Telemark ligger store deler av Kjørbekken i rør godt under bakkenivå. På 1960-tallet ble bekken lagt i rør og fylt igjen, stedvis med søppel som i dag regnes som to deponier. Bekken starter ved Hvitsteintjern hvor den renner åpent gjennom noen skogspartier frem til Furuheim. Herfra renner bekken i rør omkring 3 km under hele Kjørbekkdalen før vannet ledes ut i Skienselva. Kjørbekk – fra rør til landskap er et spennende og fremtidsrettet prosjekt. Gjennom denne fremstillingen som kun er et lite utdrag av et omfattende prosjekt, ønsker jeg å vise både fordeler og ulemper ved noen av de foreslåtte endringene i loven.

6.1.1 Bakgrunn for regulering av bekkeåpning

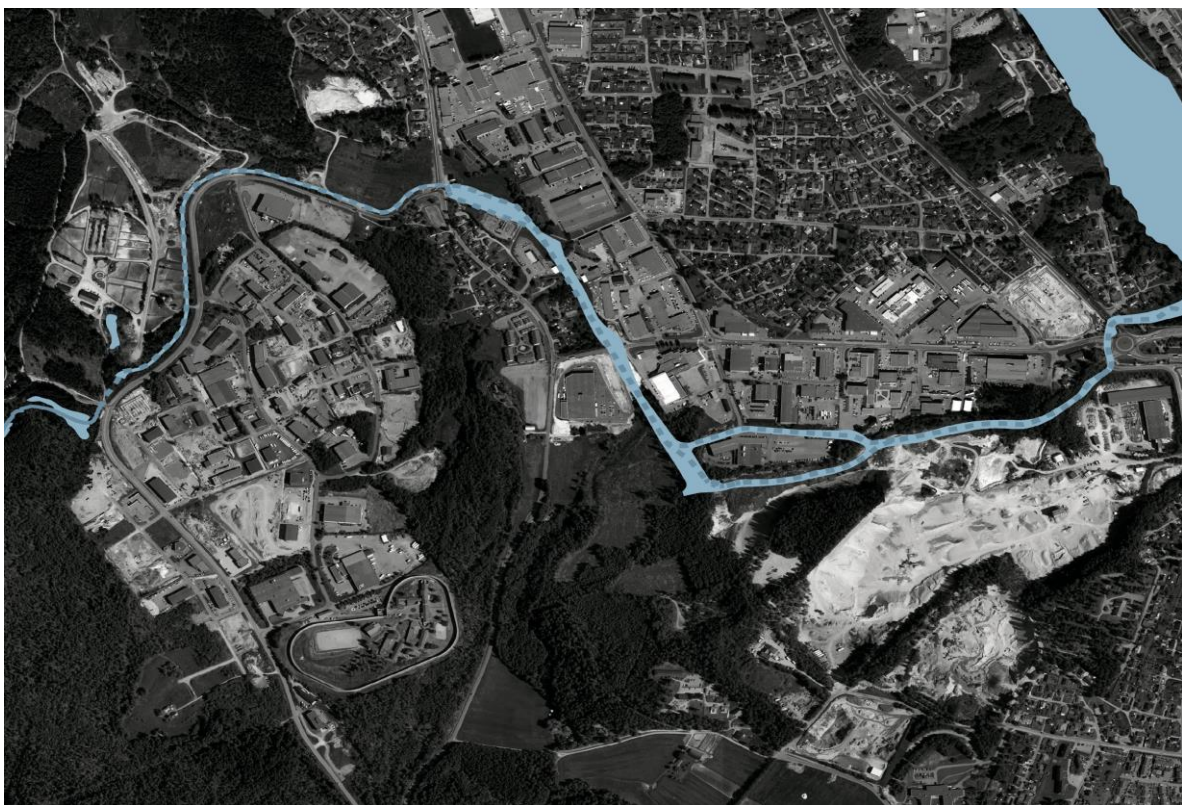
Konsekvensene av bekkelukkingen på 1960-tallet har blitt tydeligere med årene. I møte med befolkningsvekst og klimaendringene klarer ikke rørsystemet å ta hånd om alt vannet. Området i Kjørbekkdalen er i dag et veletablert næringsområde og har utviklet seg mye siden bekken ble lukket. Store deler av området ble bygget ut uten å tenke på sikre flomveier. Området bærer preg av mye tette flater og bygninger med taknedløp direkte til kulverten. Dette vil omsider føre til at bygninger og områder vil bli oversvømt dersom de blir utsatt for en kraftig flom. Samtidig har området Rødmyr som ligger mellom Kjørbekk og Hvitsteintjern utviklet seg kraftig i perioden 2004 til 2015. Før 2004 bestod store deler av område fremdeles av skog som bidro til naturlig infiltrasjon. I 2015 var Rødmyr et fult utbygget industriområde. Dette har naturligvis hatt stor betydning for rørsystemet da Rødmyr ligger i samme nedslagsfelt²⁸ som Kjørbekk. Kulverten er per i dag i dårlig funksjonell stand, underdimensjonert og ligger så dypt som 13 meter på det dypeste under bebyggelsen i

²⁸ Område med felles avrenning.

Kjørbekkdalen. Dette gjør det svært krevende å vedlikeholde kulverten og eventuelt bytte den ut (Multiconsult 2018, s. 6).



Figur 7: Den stiplede linjen viser hvor bekken er lukket. Lengst øst viser hvor kulverten går tvers igjennom et industriområde. De rosa områdene viser deponiene. Kilde: Skien kommune



Figur 8: Bildet viser en oversikt over hvor Kjørbekken er planlagt å renne. Kilde: Skien kommune

Det er beregnet at kulverten som tar hånd om overvannet har en kapasitet til å håndtere omkring 3 m³/s. Dette er ikke i nærheten av de 17 m³/s som infrastrukturen bør kunne ta hånd om beregnet ut fra fremtidig vannmengde med klimapåslag (Multiconsult 2018, s. 6). Skien kommune er ansvarlig for kulverten og dermed ansvarlig for de skadene som kulverten måtte forårsake jf. forurl. § 24a.²⁹ Dagens situasjon med den underdimensjonerte kulverten utgjør en stor risiko for oversvømmelser, da den ikke er i stand til å håndtere alt vannet som ventes. Kulverten må erstattes med en annen løsning da det verken er hensiktsmessig eller lønnsomt å bytte ut eksisterende kulvert med ny kulvert. Dette er heller ikke i tråd med nasjonale og statlige retningslinjer.³⁰ Skien kommune ønsker derfor å erstatte kulverten med en åpen blågrønn løsning. Målet er å skape en flomvei som kan lede vannet bort og på denne måten forhindre skader på bebyggelse. En blågrønn løsning vil tilføre område nye kvaliteter med tanke på grøntområder og vannspeil som vil være en fordel for innbyggerne og naturmangfoldet. Samtidig er det viktig å planlegge en langsiktig løsning med tanke på de fremtidige klimaendringene. Løsningen bør derfor være kapabel til å håndtere en fremtidig 200-årsflom³¹.

En åpen bekkeløsning vil være i tråd med Statlige planretningslinjer for klima- og energitilpasning og klimatilpasning som nevnt i kapittel 3.5 hvor planleggingen skal «*bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene*». Med tanke på «forberedes» og «tilpasses» er det klart at å legge et nytt rør ikke er særlig fremtidsrettet, da dette ikke vil innebære noen endring i selve måten overvannet blir håndtert på.

Det følger av klimaplanen til Telemark som også er omtalt i kapittel 3.5 at en økning i kraftig nedbør er en utfordring for fylket, et mål er derfor å «*ta hensyn til klimatilpasning i alle planer*» (Telemark fylkeskommune 2018, s. 32). En åpning av Kjørbekken vil være et steg i riktig retning, samtidig som det er forenlig med øvrige overordnede mål og hensyn.

6.1.2 Anvendelse av aktuelle bestemmelser

I kapittel 4 ble det gjort rede for de virkemidlene kommunene kan anvende i forbindelse med håndtering av overvann. Det ble gjennomgått en rekke bestemmelser hovedsakelig i plan- og bygningsloven, men også i forurensingsloven, vannressursloven og TEK17. Hvorvidt Skien

²⁹ Se kapittel 4.4.1 fjerde avsnitt

³⁰ Se kapittel 3.2.1 og 3.2.2

³¹ Se kapittel 2.1

kommune har anvendt disse bestemmelsene i dette prosjektet vil nå bli drøftet. Videre vil det være hensiktsmessig å se dette opp mot de nye lovforslagene som kommer frem i kapittel 5.

Aller først vil jeg ta for meg hvilke formål området reguleres til i reguleringsplanen. Det kommer frem i planbestemmelsene at området skal reguleres til bebyggelse og anlegg, samferdsel og teknisk infrastruktur, grønnstruktur, LNFR og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone etter pbl. § 12-5.³² I tillegg skal det avsettes hensynssoner og andre bestemmelsesområder etter pbl. §§ 12-6 og 12-7. I forbindelse med håndtering av overvann og det som er gjennomgått tidligere vil det være mest aktuelt å se hen til samferdsel og teknisk infrastruktur, grønnstruktur og hensynssoner. Når det gjelder samferdsel og teknisk infrastruktur har ikke reguleringsplanen satt av spesifikke områder til «trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur» jf. pbl. § 12-5 nr. 2. Dette skyldes antakelig at avløpsanlegget i stor grad er lagt i rør i på Kjørbekk. I Kjørbekkprosjektet ønsker man en åpen overvannsløsning og det vil derfor være lite hensiktsmessig å avsette områder som teknisk infrastruktur. Videre kommer det frem i planforslaget at veiene skal bli brukt som flomveier, og at det ikke er ønskelig med flere rør i bakken.

Når det kommer til grønnstruktur er deler av planområdet regulert til grønnstruktur etter pbl. § 12-5 nr. 3 med underformål friområde og kombinerte grønnstrukturformål, herunder kode 2143 (overvannsnett). Hensikten er å regulere en flomveitrasé som skal sikre forsinking, fordrøyning, rensing og evakuering av overvannet i nedslagsfeltet. Dette er per i dag den eneste muligheten kommunen har når det kommer til å regulere områder med formål til åpen overvannshåndtering. Det er ingen underformål i pbl. § 12-5 nr. 3 som tar sikte på å regulere et område til overvannsdisponering og kommunen må derfor benytte seg av de virkemidlene som foreligger. Her ser man klart nytten av å innføre et nytt underformål som kan fremme blågrønn infrastruktur. Dersom underformålet «områder for vanddisponering» hadde vært en del av formålet grønnstruktur, ville det vært naturlig å regulere den planlagte åpne bekken inn under dette formålet.³³ Dette ville også kunne støtte hensikten med det nye underformålet som er å *«tydeliggjøre at behovet for å disponere vannet i seg selv kan begrunne reguleringen»* (NOU 2015: 16, s. 118). I Kjørbekkprosjektet er selve bakgrunnen for reguleringen å sikre håndteringen av overvann ved gjenåpne den lukkede bekken.

³² Se vedlegg for reguleringsbestemmelsene

³³ Nytt lovforslag se kapittel 5.1.1

Det er regulert inn hensynssoner for flomfare (H320) i plankartet i henhold til pbl. § 12-6. Dette er et viktig virkemiddel som ble omtalt i kapittel 4.1.2. Hensynssoner vil automatisk føre til begrensinger i bruken av området. Dette kan vi se i planbestemmelsen til sonen hvor det kommer frem at det ikke tillates å oppføre nye bygninger innenfor området avsatt til hensynssone for flomfare. I forbindelse med hensynssonene er det også utarbeidet ROS-analyser i tråd med pbl. § 4-3 og kommuneplanen i Skien.³⁴ Som nevnt innledningsvis avgrenser oppgaven mot ROS-analyser og det vil derfor ikke bli ytterligere kommentert.³⁵ Det er likevel viktig å nevne at det er utarbeidet en ROS-analyse i henhold til lovverket.

Det er satt rekkefølgekrav i form av rammetillatelse, igangsettingstillatelse og ferdigstillelse. Gjennom kommuneplanens bestemmelser krever kommunen at før det gis rammetillatelse må det foreligge en godkjent «*detaljert plan for håndtering av overvann, både takvann, overflatevann og drensvann fra omkringliggende bebyggelse og gateløp*» (Skien kommune 2016, s. 15). Dette viser hvor viktig det er at kommunen setter krav til håndtering av overvann i kommunens planbestemmelser.³⁶ Dersom kommunen ikke hadde fastslått at det skal foreligge en godkjent overvannsplan sammen med rammesøknaden, er dette et forhold som i mange tilfeller kunne gått i «glemmeboken». I utgangspunktet har ikke kommunen noen plikt til å kreve at det utarbeides overvannsplaner i forbindelse med reguleringsplaner. Dersom kommunen vedtar at dette skal foreligge, vil tiltakshaver være pliktig til å utarbeide en overvannsplan som skal godkjennes av kommunen før han får rammetillatelse. På denne måten har kommunen sikret at det foreligger en godkjent overvannsløsning før selve tiltaket har kommet i gang.³⁷

6.1.3 Utfordringer med taknedløp direkte til avløpsnett

I et slikt prosjekt er det mange ulike utfordringer og problemstillinger. Et som er særs aktuelt i forbindelse med denne oppgaven er adgangen til å pålegge frakobling av taknedløp. I Kjorbekkdalen har mange om ikke alle de store industribyggene taknedløp direkte til kulverten. Dette gjelder også enkelte områder med boliger som omfattes av planen. Når tanken er at kulverten skal fases ut og byttes med en åpen overvannsløsning får man en utfordring med tanke på dagens system. I henhold til gjeldende rett skal overvannet i størst mulig grad håndteres lokalt.³⁸ Dette er også tanken i Kjorbekkprosjektet hvor det følger av

³⁴ Se kapittel 4.1.2 fjerde avsnitt.

³⁵ Se kapittel 1.3

³⁶ Se kapittel 4.1.1 siste avsnitt og 4.1.4

³⁷ Se kapittel 4.1.7.

³⁸ Se kapittel 4.2 og 4.4.3 om infiltrasjon i grunnen

reguleringsplanen at taknedløp ikke skal tilknyttes dreneringen, men håndteres lokalt. Som alternativ kan det være aktuelt å etablere regnbed og andre fordrøyningsløsninger som kan ta hånd om takvannet.

Fra kapittel 4 husker vi at det ikke er et problem å pålegge tiltak som skal ta hånd om overvannet på egen eiendom etter ny reguleringsplan ved nybygg. Når det derimot dreier seg om hva man kan pålegge av tiltak i eksisterende bebyggelse er adgangen betydelige snevrere.³⁹ Det følger av reguleringsplanen at planen er å koble taknedløpet fra dagens rørsystem slik at trykket reduseres. Deretter skal takvannet ledes bort til en åpen overvannsløsning. De byggene som har en takhelling som ikke kan lede vannet til den åpne overvannsløsningen må bygges om over tid (Multiconsult 2018, s 57). Med kapittel 4 friskt i minne er vi klar over at dette er lettere sagt enn gjort. Kommunen kan med hjemmel i forul. § 22 stille krav til omlegginger og utbedringer av private stikkledninger når de selv foretar utbedringer og omlegginger. I dette tilfellet er det snakk om en omlegging fra et lukket rørsystem til en åpen overvannsløsning. Som jeg var inne på i kapittel 5.2.2 var ikke forurl. § 22 i utgangspunktet tenkt til å omhandle frakobling av taknedløp, men bestemmelsen har blitt anvendt til dette. Eksempler på når kommunen har brukt § 22 i forurensningsloven til å pålegge frakobling av taknedløp vil bli omtalt i kapittel 6.2 og 6.3.

I Kjørbekkdalen er det ikke bare industribygg, men også noe boligbebyggelse. Boligene ligger på en helling ned mot den nye flomveien. På bakgrunn av dette kan taknedløpet enkelt frakobles og føres direkte ut på bakkenivå. Noe av regnvannet vil infiltreres naturlig da boligområdet har en del grøntarealer. Det resterende overvannet vil bli ledet vekk fra bebyggelsen og ned til flomveien. Dette er et enkelt tiltak i et område som har naturlig helning ned til flomveien.

³⁹ Se kapittel 4.7



Figur 9: Boligene langs Bjørntvetveien hvor overvannet ledes til planlagt flomvei. Kilde: Skien kommune

Et vilkår for å pålegge frakobling er at arealet som skal motta overvannet må være egnet, samt at det ikke må føre til urimelige kostnader for grunneieren.⁴⁰ I dette tilfellet kan det virke som at kommunen har en god løsning for håndtering av overvannet, uten at det skal føre til de store kostnadene eller ulempene for grunneierne. Selve kostnaden med å koble fra taknedløpet må kunne anses som rimelig, tatt i betraktning at grunneierne er pålagt å bekoste omlegging av private stikkledninger ol. i andre tilfeller.⁴¹

I den nedre delen av Kjørbekkdalen er dessverre ikke løsningen like enkel. Dette området er preget av store industribygg, enkelte med flate tak uten naturlig avrenning. Det er i tillegg en stor andel tette flater som forhindrer en naturlig infiltrasjon av vannet. For å kunne gjennomføre reguleringsplanen må det iverksettes tiltak for å håndtere overvannet på en tilfredsstillende måte. Et forslag er å koble fra taknedløpet slik at vannet renner ut på bakkenivå.

⁴⁰ Se kapittel 4.7.5 tredje avsnitt

⁴¹ Se kapittel 4.7.5 andre avsnitt



Figur 10: Sitasjonen i dag, med flate tak og drenering ned i bakken til rørsystemet. Kilde: Skien kommune



Figur 11: En mulig løsning ved fremtidig ombygging av tak. Kilde: Skien kommune

Slik situasjonen er i dag er store deler av område uegnet for lokal håndtering av overvannet da det som nevnt består av tette flater. Dersom taknedløpene skal kobles fra, må det iverksettes tiltak slik at overvannet blir håndtert på en tilfredsstillende måte. Det finnes som nevnt i kapittel 4.7.5 en mulighet gjennom vrl. § 7 hvor vassdragsmyndighetene kan pålegge

grunneier å bedre infiltrasjonen i grunnen. Dette kan kun gjennomføres dersom det ikke fører til «urimelige kostnader». I dette tilfellet er det svært lite sannsynlig at et slikt pålegg vil være innenfor lovens rammer, da det vil være snakk om omfattende tiltak som medfører betydelige kostnader. En annen løsning er å endre fasaden på taket ved en eventuell renovering. Når det skal gjennomføres tiltak på eksisterende byggverk er disse bundet til å gjennomføres i tråd med gjeldende regelverk og nye planer jf. pbl § 31-2.⁴² Som vi ser av figur nr. 11 foreslår forslagsstiller at ombygging av taket skal skje på en slik måte at det forenkler dreneringen. Samtidig foreslås det å anlegge vegetasjon på taket som forsinker vannet. Dette er løsninger som ikke kan pålegges grunneier, men i det øyeblikket grunneier ønsker å bygge om, må han innrette seg etter den nye reguleringsplanen jf. pbl § 12-4.⁴³

I dette tilfellet vil det mest sannsynlig ikke være mulig å pålegge grunneier å koble fra taknedløpet. Det bunner ut i at overvannet ikke vil bli tilstrekkelig tatt hånd om uten at grunneier må gjøre omfattende tiltak som igjen fører til urimelige kostnader eller ulemper. En annen løsning kan være å vente til dagens drenering er moden for vedlikehold og oppgradering. Da vil pbl. § 27-2 siste ledd kunne få anvendelse ved at avledning for overvann skal være sikret.⁴⁴ Dersom det er forankret i planbestemmelsene at takvann skal håndteres lokalt og fortrinnsvis gjennom infiltrasjon i grunnen, må grunneier finne en løsning som samsvarer med planen. Dette gjelder kun dersom den eksisterende dreneringen ikke er tilfredsstillende og må vedlikeholdes eller skiftes ut.

Et alternativ er å undersøke om kommunen kan pålegge grunneier å redusere påslippet til det offentlige avløpsnett. Dette ble gjennomgått i kapittel 4.4.2 om forurensningsforskriften. I Kjørbekkprosjektet er målet at alt overvann skal håndteres lokalt, og på bakkenivå. Denne løsningen vil uansett ikke være langsiktig, men det kan hjelpe om enkelte industribygg reduserer påslippet slik at det blir en mindre belastning på avløpsnett. Det kan for eksempel være en løsning frem til eier av bygget må vedlikeholde dreneringen, eller gjør tilsvarende endringer som han da vil være pliktig til å utføre etter ny reguleringsplan. Dette forutsetter at kommunens som forurensningsmyndighet har tilstrekkelig lovhjemmel til å pålegge en reduksjon i påslippet i henhold til forurensningsforskriften § 15A-4.⁴⁵ Det betyr at det må dreie seg om avløpsvann fra virksomhet, samt at det må oppfylle kravene listet opp i § 15A-4 nr. 1-5. I dette tilfellet vil det være mest aktuelt å vurdere pålegg om redusert påslipp opp mot

⁴² Se kapittel 4.7.1

⁴³ Se kapittel 3.3.3

⁴⁴ Se kapittel 4.7.2

⁴⁵ Se kapittel 4.4.2

§ 15A-4 nr. 2 som skal sikre at «*avløpsanlegget og dertil hørende utstyr ikke skades*». Da kapasiteten til kulverten er sprengt, kan det tenkes at særlig store påslipp av overvann fra industribygg, kan føre til skader på kulverten. Det er viktig å huske på at det ikke kan kreves redusert påslipp av avløpsvann som kommunen er pålagt å ta imot etter forul. § 23. Hvorvidt det i denne saken er adgang til å gi pålegg om redusert påslipp av avløpsvann må i så fall undersøkes nærmere. Ifølge plandokumentene fremkommer det ikke noe som tyder på at dette er vurdert.

6.1.4 Pålegg om frakobling etter ny forurl § 22a kombinert med ny pbl. § 28-9

I kapittel 6.1.3 ble det gjort rede for utfordringene vedrørende taknedløp og mangelen på en tilstrekkelig lovhjemmel. Som vi kan se finnes det enkelte muligheter i dagens lovverk, men adgangen til å anvende bestemmelsene er meget snever. I kapittel 5 ble det gjort rede for hvordan ny forurl § 22a og ny pbl. § 28-9 kunne gi kommunen de ekstra virkemidlene de behøver for å kunne håndtere overvannet på en tilfredsstillende måte. Hvordan dette ville fungert i Kjørbekkprosjektet vil nå bli drøftet.

Det er ingen tvil om at svakhetene i lovverket blir tydelige når vi ser på utfordringene i forbindelse med frakobling av taknedløp. Ny forurl § 22a vil gi kommunen frihet til å vurdere hvorvidt det skal pålegges frakobling av taknedløp eller ei.⁴⁶ Arealet som skal motta overvannet må likevel være tilstrekkelig sikret. Det vil derfor være aktuelt å anvende bestemmelsen sammen med ny pbl. § 28-9 tredje ledd. Første og annet ledd i § 28-9 kun er en flytting av vrl. § 7, det er tredje ledd som er interessant i denne saken. Selve hensikten med lovforslaget er å skape et virkemiddel som kan imøtekomme utfordringene med ukontrollert avrenning i typiske problemområder.⁴⁷ På Kjørbekk vil det om det ikke allerede er, bli store utfordringer med avrenning dersom man frakobler taknedløpene, men ikke gjennomfører tiltak for å ta hånd om overvannet. Ved å kombinere forurl § 22a med pbl. § 28-9 vil kommunen kunne bestemme hvordan det frakoblede overvannet skal håndteres. Kriteriene for å kunne anvende pbl. § 28-9 er at pålegg om tiltak er «*nødvendig for gjennomføring av kommuneplan eller reguleringsplan*» samt at tiltaket «*kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper*».

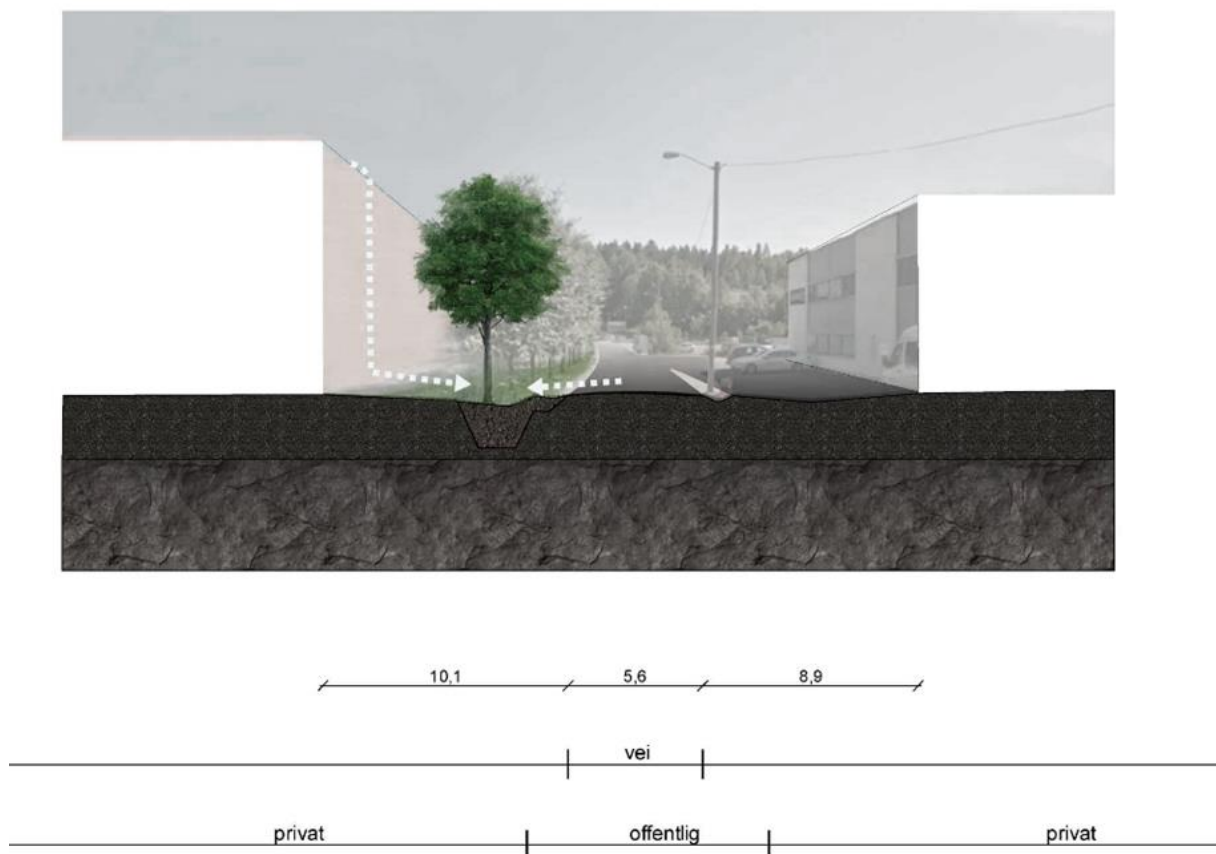
I dette tilfellet er pålegget helt avgjørende for gjennomføring av reguleringsplanen. Dersom takvannet ikke kan frakobles og håndteres på annen måte, kan ikke avløpsrøret fases helt ut.

⁴⁶ Se kapittel 5.2.2

⁴⁷ Se kapittel 5.2.3 tredje avsnitt

Dette fører til at takvannet ikke kan ledes til den åpne overvannsløsningen som er planlagt. Hvorvidt et pålegg om tiltak for håndtering av overvannet etter § 28-9 tredje ledd kan gjennomføres uten «urimelig kostnad eller ulemper» må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Pålegget må vurderes ut ifra forholdsmessighetsnormen som ble nevnt i kapittel 5.3 som tilsier at tiltaket likevel bør gjennomføres selv om det fører med seg urimelige kostnader eller ulemper for grunneier.⁴⁸

På Kjørbekk må det antakelig gjennomføres omfattende tiltak da området består av tette flater som hindrer naturlig infiltrasjon. I reguleringsplanen er det skissert inn grønne flomtraseer mellom byggene. Disse skal infiltrere og fordroye overvannet, og fungere som en flomvei som leder vannet ut til bekken.



Figur 12: Bilde viser et av de mange planlagte gatesnittene. Kilde: Skien kommune

⁴⁸ Se kapittel 5.3 første avsnitt

Disse flomtraseene vil være tiltak som faller inn under pbl. § 28-9 tredje ledd om «*etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg fastlagt i plan*» da flomtraseene er egnet til å ta hånd om og transportere bort overvann. Om dette tiltaket lar seg gjennomføre uten urimelig kostnad eller ulemper er heller tvilsomt. Det må påregnes betydelig arbeid og kostnader for å opparbeide slike flomtraseer. Det må foretas en helhetlig vurdering av kostnadene, men det er vanskelig å trekke en klar grense for når noe blir urimelig. Hvorvidt tiltaket likevel bør gjennomføres må da vurderes ut ifra forholdsmessighetsnormen som tidligere nevnt.

Det kan godt tenkes at tiltaket er så gunstig at på grunn av samfunnsmessige hensyn bør det gjennomføres, selv om det fører til både urimelige kostnader og ulemper for grunneier. Hensikten med Kjørbekkprosjektet er å sikre overvannshåndteringen gjennom å skape en langsiktig og trygg flomvei, hvorav gjenåpning av bekken ble vurdert som beste løsning. Dersom dette fører til at grunneiere som allerede har en lovlig og godkjent overvannsløsning må bygge om denne, bør dette gjøres på bakgrunn av ekspropriasjonsrettslige prinsipper.⁴⁹ Samtidig mener jeg at et slikt pålegg i dette tilfellet bryter inn i retten til å nyte sin eiendom i fred jf. EMK P1-1.⁵⁰ Vi kan også sammenlikne pålegget med vegloven § 41 som gir et eget lovgrunnlag for erstatning.⁵¹

I forbindelse med Kjørbekkprosjektet ser vi behovet for en lovhjemmel som gir kommunen rett til å gripe inn i allerede eksisterende bebyggelse, hvor overvannshåndteringen ikke er forenlig med ny reguleringsplan. Det nye lovforslaget vil i dette tilfellet kunne gi kommunen adgang til å pålegge grunneiere å koble fra takvannet, samt opparbeide en tilfredsstillende løsning for å håndtere overvannet. I de tilfellene hvor pålegget fører til urimelig kostander eller ulemper, men tiltaket likevel bør gjennomføres på bakgrunn av samfunnsmessige hensyn, bør det gjennomføres på bakgrunn av ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

6.2 Eksempel fra Fredrikstad kommune

Pålegg om frakobling av taknedløp er ikke noe nytt som har oppstått de seneste årene, selv om det kan fremstå slik. Fredrikstad kommune påla allerede i 2008 over 500 grunneiere å koble takrennene fra avløpsnett (Fredrikstad Blad 2008). Bakgrunnen for dette var at områdene Lisleby, Christianslund og Selbak er svært sårbare for tilbakeslag av avløpsvann/overvann ved styrtregn. Dette har ført til mange oversvømte kjellere. Ledningsnett i Fredrikstad er

⁴⁹ Se kapittel 5.3 fjerde avsnitt

⁵⁰ Se kapittel 5.3 andre avsnitt

⁵¹ Se kapittel 5.3 tredje avsnitt

gammelt, og alt overvann og kloakk går i samme rør (fellessystem). Dersom kommunen skulle sanert Lisleby-området alene ville kostnadene ha kommet på over 300 millioner kroner (Grimnes & Andersen 2008).

Må koble av takrennene



02. oktober 2008, kl. 02:00 ▾

Artikkelen er over 10 år gammel

Nå får 550 huseiere i Lislebyområdet varsel om pålegg om utkobling av taknedløp. Huseiere på Christianslund og Selbak får i løpet av noen uker samme beskjed.

Figur 13: Avisutklipp. Kilde: Fredrikstad Blad

Frakobling av taknedløpet er på ingen måte en langvarig løsning, men et tiltak som iverksettes for å unngå flere oversvømmelser. Det er et enkelt, raskt og billig tiltak å føre vannet ut på overflaten og på denne måten la det finne «andre veier». Vannet bruker dermed lengre tid på å komme frem til ledningsnett, samt at noe vil infiltreres i grunnen (Skauen 2015). Fredrikstad kommunes bystyre vedtok 11.09.08 regler for infiltrering av overvann i grunnen. Her ble det bestemt at kommunen kan kreve takvannet frakoblet, så lenge det ikke fører til unødige ulemper for naboer.

6.3 Andre eksempler på frakobling av taknedløp

Det er ikke bare Fredrikstad kommune som opplever at taknedløp direkte til ledningsnett er en utfordring. Nannestad kommune sendte ut en oppfordring til alle sine abonnenter om at de som har mulighet, kobler fra taknedløpet og leder dette ut på bakkenivå. De opplyser samtidig

om at det kan lønne seg å ta vare på takvannet for vanning av plen osv. i stedet for å kjøpe vannet gjennom kommunens vannmåler (Nannestad kommune 2017). Nannestad kommune har i likhet med mange andre kommuner et ledningsnett uten tilstrekkelig kapasitet og som er svært gammelt. Kombinert med økende nedbørintensitet begynner også deres overvannsledninger å synge på siste verset. Videre har Nannestad kommune noen fellesledninger hvor alt avløpsvannet går i samme ledning, og mesteparten av vannet er rent overvann. Siden det er et fellessystem må alt vannet, inkludert det «rene» overvannet pumpes og renses på Gardermoen renseanlegg. Dette fører til betydelige kostnader som det i utgangspunktet er innbyggerne som betaler for gjennom gebyrer. Ved å lede mye av takvannet ut på overflaten kan disse kostnadene holdes nede ved at det blir mindre behov for pumping og rensing til Gardermoen renseanlegg (Nannestad kommune 2017).

I 2010 gikk Halden kommune ut og oppfordret huseiere å koble taknedløpet fra ledningsnettet å lede det ut på bakken isteden. Bakgrunnen var også her at ledningsnettet er sårbart for tilbakeslag av avløpsvann og overvann ved kraftig nedbør. Kommunen legger til at hensikten er å fordøye vannet, slik at det bruker lengre tid på å finne veien til avløpsrøret (Halden kommune 2010). Videre legger kommunen ved bilder som viser hvordan det kan se ut etter at taknedløpet er frakoblet.



Figur 14: Eksempel på frakoblet taknedløp. Kilde: Halden kommune

6.4 Virkninger som følge av frakoblet taknedløp

Bakgrunnen for at flere kommuner nå har pålagt privatpersoner å kutte taknedløpene, bunner mest sannsynlig ut i det økende problemet vedrørende håndtering av overvann. Det blir mer nedbør, hyppigere styrtregn, samtidig som avløpsnettets forblir det samme. Store tette takflater fører til rask avrenning. Når dette føres direkte til ledningsnettets kan det omsider medføre tilbakeslag og oversvømmelse av egen eller andres bolig.

Frakobling av taknedløp er en billig og enkel metode som fungerer raskt og avlastet ledningsnettets umiddelbart. Det er regnet som «*ett av de rimeligste og enkleste tiltak som kan gjennomføres for å redusere skadelig avrenning fra tak*» (Braskerud & Skallebakke 2013). Det er viktig å passe på at takvannet ledes bort fra huset til egnede områder. Dette kan være gress eller regnbed (Braskerud et al. 2018). Det er undersøkt hvor stor effekt frakobling av takvann kan ha for overvann som renner til overløpet. Resultatet viser at frakobling av taknedløp alene kan ha en reduksjonsfaktor opptil 81%, mens frakobling av taknedløp kombinert med regnbed kan ha en reduksjonsfaktor opptil 98% (Ingebrigtsen 2017). Dette avhenger selvsagt av mange forhold, men illustrerer at det er mye å hente på frakobling av taknedløp direkte til ledningsnettets. Hvor god infiltrasjonsevnen til plen ol. er avhenger av forholdene i grunnen. I Oslo har dem sett at et plenareal med leirholdig jord som dekker 25% av takarealet har mulighet til å infiltrere intens nedbør på 20 mm på to timer (Braskerud et al. 2018).



Figur 15: Takvann til vanning av blomsterbed. Kilde: Oslo kommune



Figur 16: Taknedløp direkte på plen. Kilde: VANN

Kapittel 7: Avsluttende refleksjoner

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke kommunens adgang til å stille krav til håndtering av overvann. Dette var oppgavens hovedproblemstilling. Ut ifra dette ønsket jeg å undersøke de juridiske virkemidlene som finnes i loven, samt hvilke virkemidler som burde vært i loven. Som det fremgår av kapittel 3 er det svært avgjørende at det stilles krav til overvannshåndtering på et overordnet nivå, da er kommunene forpliktet til å ta hensyn til dette gjennom arealplanleggingen. Føringer og retningslinjer som blir gitt på et overordnet nivå sørger for at overvann blir prioritert på kommunalt nivå. Hvordan kommunene ser på dette kan være en interessant problemstilling å bygge videre på. Dette har jeg ikke undersøkt da det var utenfor min oppgave og ville blitt for tidkrevende i dette tilfellet.

Når det kommer til gjeldende rett som ble gjennomgått og drøftet i kapittel 4 fremstår lovverket for meg som tilstrekkelig hva angår nybygging. Det finnes en rekke virkemidler i plan- og bygningsloven og TEK17 om hvordan overvannet skal håndteres. Gjennom arealformål og planbestemmelser kan kommunen sette rammer for hvordan områder skal utnyttes og vilkår for utnyttelse. Særlig gjennom pbl. § 18-1 om opparbeidelsesplikten har kommunen anledning til å bestemme hvordan overvannet skal håndteres. Det er først når vi kommer til eksisterende bebyggelse at lovverket fremstår som utilstrekkelig. Som det fremgår av kapittel 4 er det svært lite kommunen kan pålegge før det fremstår som «urimelig» fordi det fører til «urimelige kostnader og ulemper». Her er det et tydelig behov for flere virkemidler.

Gjennom kapittel 5 har jeg drøftet de mest sentrale endringene i lovverket som er foreslått. Nye virkemidler er nødvendig for å kunne gjennomføre tiltak i eksisterende bebyggelse. Likevel fremstår lovendringene for meg som svært inngripende i grunneiers rettigheter. Jeg finner det noe underlig at ikke NOU-rapporten har lagt mer vekt på dette. Eiendomsretten står sterkt i Norge. Dersom man åpner for å gripe inn i privatrettslige forhold uten å yte full erstatning, mener jeg vi er på kollisjonskurs med våre egne verdier. Det skal være vanskelig å pålegge tiltak som er urimelige eller kostnadskrevenne overfor private. Når man likevel ikke ser noen annen utvei må det ytes erstatning.

I løpet av arbeidet med oppgaven har det dukket opp mange interessante problemstillinger som gjerne skulle blitt undersøkt nærmere. Jeg syntes spesielt adgangen til å ekspropriere til fordel for overvannstiltak kunne vært et interessant og ikke minst et viktig tema å se videre på. Dette er et lite omtalt felt, men ble særlig viktig i oppgaven da min vurdering av

lovforslagene baserte seg på at dette må anses som ekspropriasjon. Hvorvidt det kan eksproprieres til dette formålet ville vært interessant å bygge videre på.

Kilder

Litteratur

- Aftenposten. (2015). *Nedbøren fra ekstremværet Petra treffer landet*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/osloby/i/JqJP/Nedboren-fra-ekstremvaret-Petra-treffer-landet> (lest 09.04.2019).
- Blandhol, S., Tøssebro, H. N. & Skotheim, Ø. (2015). Innføring i juridisk metode. *Jussens Venner*, 50 (06): 310-345
- Braskerud, B. C. & Skallebakke, O. P. (2013). *Frakobling av takrenner til overflate. Flomdemping i små nedbørsfelt*: VANN. Tilgjengelig fra: https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/2013_888799.pdf (lest 20.03.2019).
- Braskerud, B. C., Pileberg, A. M. & Skallebakke, O. P. (2018). *Frakobling av taknedløp*: Oslo kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13280458/Innhold/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%2C%20normer%20og%20skjemaer/Overvann%20-%20frakobling%20taknedl%C3%B8p.pdf> (lest 20.03.2019).
- Direktoratet for byggkvalitet. (2017). *Veiledning om tekniske krav til byggverk*. Tilgjengelig fra: https://dibk.no/globalassets/byggteknisk-forskrift-tek17/veiledning-til-byggteknisk-forskrift-tek17-01.07.2017_oppdatert-12.12.2017.pdf.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet. (2017). Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging.
- FN-sambandet. (2018). *Klimaendringer*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/Tema/Klima-og-miljoe/Klimaendringer> (lest 10.04.2019).
- Fredrikstad Blad. (2008). *Må koble av takrennene*. Tilgjengelig fra: <https://www.f-b.no/nyheter/ma-koble-av-takrennene/s/2-2.952-1.2536707> (lest 20.03.2019).
- Grimnes, P. & Andersen, P. (2008). *Rørproblemer til milliarder*: NRK. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/ostfold/rorproblem-til-milliarder-1.6187539> (lest 20.03.2019).
- Halden kommune. (2010). *Frakobling av taknedløp* Tilgjengelig fra: https://www.halden.kommune.no/teknisk/vannavlop/VA_Oftestiltesp%C3%B8rsm%C3%A5l/Documents/Taknedl%C3%B8p.pdf (lest 20.03.2019).
- Hansen, L. B. (2015). *The Floodway - A multi-disciplinary study seeking to integrate skatable design in sustainable stormwater management*. Masteroppgave NMBU.
- Hanssen-Bauer, I., Førland, E. J., Haddeland, I., Hisdal, H., Nesje, S. M. A., Nilsen, J. E. Ø., Sandven, S., Sandø, A. B., Sorteberg, A. & Ådlandsvik, B. (2015). *Klima i Norge 2100*. (NCCS report no. 2/2015). Oslo: Miljødirektoratet. Tilgjengelig fra: https://cms.met.no/site/2/klimaservicesenteret/rapporter-og-publikasjoner/_attachment/6616?_ts=14ff3d4eeb8 (lest 23.03.2019).
- Hanssen, G. S. (2018). Planlegging for risikosamfunnet: Hvordan fungerer flomsonkart med klimapåslag som kunnskapsoversettelse? *Kart og plan*, 78 (1): 16-35.
- Ingebrigtsen, M. C. (2017). *Frakobling av taknedløp og bruk av regnbed kan redusere overløpet med 98%*: VANN. Tilgjengelig fra: <https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2018/04/Ingebrigtsen.pdf> (lest 21.03.2019).
- Jakobsen, G. & Hagen, K. (2018). Kommunens adgang til å gi bestemmelser om, og stille krav til, overvannshåndtering i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. *Kart og plan*, 78 (1): 51-67.
- Miljødirektoratet. (2015). *Flom*. Tilgjengelig fra: <http://www.klimatilpasning.no/klimautfordringer/flom/> (lest 11.04.2019).

- Miljødirektoratet. (2016a). *Overvann: Klimatilpasning*. Tilgjengelig fra: <http://www.klimatilpasning.no/klimautfordringer/overvann/> (lest 28.03.2019).
- Miljødirektoratet. (2016b). *Overvannstiltak i eksisterende bygg og infrastruktur*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Overvann/Overvannstiltak-i-eksisterende-bygg-og-infrastruktur/> (lest 03.01.19).
- Miljødirektoratet. (2017a). *Overordnede føringer*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/planlegging1/Overordnede-foringer/>.
- Miljødirektoratet. (2017b). *Overvann*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Vannforvaltning/Overvann/Overvann-i-planlegging/Treledsstrategi-for-overvann-og-gronnstruktur-i-arealplanlegging/> (lest 01.04.2019).
- Miljødirektoratet. (2018). *Blågrønne løsninger: Klimatilpasning* Tilgjengelig fra: <http://www.klimatilpasning.no/eksempler/blagrønne-losninger/> (lest 01.04.2019).
- Miljødirektoratet. (2019). *Ekstremvær*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljostatus.no/tema/klima/klimaendringer-globalt/ekstremvar/> (lest 10.04.2019).
- Mosevoll, G. (2017). *Ovrvannshåndtering i tettbebygde områder i skien 2000-2017: "Grip sjanense mens de koster lite!"*. Tilgjengelig fra: <http://www.vannportalen.no/globalassets/vannregioner/agder/agder---dokumenter/vannportalen-artikler/gunnar-mosevoll-2017.pdf>.
- Multiconsult. (2018). *Reguleringsplan for flomvei gjennom Kjørbekkdalen. Planbeskrivelse*. Skien kommune.
- Nannestad kommune. (2017). *Frakobling av taknedløp*. Tilgjengelig fra: <https://www.nannestad.kommune.no/aktuelt/frakobling-av-taknedlop/> (lest 20.03.2019).
- Norsk vann. (2012a). *Klimatilpasningstiltak innen vann og avløp i kommunale planer*.
- Norsk vann. (2012b). *Veiledning i dimensjonering og utforming av VA-transportsystem*.
- Norsk vann. (2018). *Vann og avløp i arealplanlegging og byggesaksbehandling*.
- NRK. (2015). *Petra ramma verst i Telemark* Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/telemark/telemark-hardt-ramma-1.12565188> (lest 09.04.2019).
- NVE. (2017). *Ordlister for flom*. Tilgjengelig fra: <http://www.varsom.no/flom-og-jordskredvarsling/ordliste-for-flom/> (lest 28.03.2019).
- Os kommune. (2018). *Krav til VA-rammeplan i Os kommune: Vatn, avløp og overvasshåndtering*. Tilgjengelig fra: <https://oskommune.no/plan-bygg-og-eigedom/planar-og-kart/kommunal-planlegging/kommunale-normer-forskrifter-og-retningslinjer/krav-til-va-rammeplan/> (lest 17.01.19).
- Oslo kommune. (2014). *Strategi for overvannshåndtering i Oslo 2013-2030*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1334879/Innhold/Vann%20og%20av1%C3%B8p/Skjema%20og%20veiledere/Overvann/Strategi%20for%20overvannsh%C3%A5ndtering.pdf> (lest 01.04.2019).
- Oslo kommune. (2015). *Prinsipper for gjenåpning av elver og bekker i Oslo*. Tilgjengelig fra: <http://www.osloelveforum.org/wp-content/uploads/2017/10/Prinsipper-for-gjen%C3%A5pning-av-bekker-og-elver-i-Oslo-2015.pdf> (lest 01.04.2019).
- bygningssloven (byggesaksdelen)*: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett, del 1*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Polygon. (2015). *Polygon hjelp under ekstremvær*. Tilgjengelig fra: <https://www.polygongroup.com/nn-NO/case-studies/vannskader/> (lest 09.04.2019).

- Regjeringen. (2009). *Statlig arealplan*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommmentar-til-plandelen-i-/kapittel-6-statlige-planretningslinjer-o/-6-4-statlig-arealplan/id556758/ (lest 08.01.19).
- Regjeringen. (2014). *Det regionale plansystemet*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regional-planlegging/fylkesplanleggingens-rolle-2/id418378/> (lest 08.01.19).
- Regjeringen. (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf (lest 30.01.19).
- Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. (2008). *Forskrift 1. juli 2008 nr. 742 om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*.
- Skauen, A. (2015). *Frakobling av takvann fra ledningsnettet*: Norske arkitekters landsforbund. Tilgjengelig fra: <https://www.arkitektur.no/frakobling-av-takvann?pid1=268239> (lest 20.03.2019).
- Skien kommune. (2016). *Kommuneplanens arealdel 2014-2016*. Bestemmelser og retningslinjer. Tilgjengelig fra: <https://www.skien.kommune.no/globalassets/sentraladm/planer-og-rapporter/kommuneplanens-arealdel---bestemmelser-og-retningslinjer.pdf>.
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. (2018). *Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>.
- Steen, J., Ibenholt, K., Aulie, C., Evjenth, A. & Nordmelan, R. (2018). *Styrket overvannshåndtering i plan- og bygningsloven*: Samfunnsøkonomisk analyse AS. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1012f83d714443eca6187d07f41197dd/rapp-ort-29-2018-styrking-av-overvannshandtering-i-pbl.pdf>.
- Telemark fylkeskommune. (2018). *Forslag til regional klimaplan for Telemark 2019-2026*.
- Tønnessen, M. (2018). *Lavere befolkningsvekst framover*: SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-framover> (lest 10.04.2019).
- Tønsberg kommune. (2018). *Tilskudd til pålagt arbeid med private avløpsanlegg*. Tilgjengelig fra: <https://www.tonsberg.kommune.no/vann-avlop-renovasjon-og-miljo/vann-avlop-og-overvann/tilskudd-til-palagt-arbeid-med-privat-avlopsanlegg.3840.aspx> (lest 06.03.2019).

Forarbeider

Meld. St. 15 (2011-2012). *Hvordan leve med farene - om flom og skred.*

Meld. St. 33 (2012-2013). *Klimatilpasning i Norge.*

NOU 2010: 10. *Tilpassing til eit klima i endring - Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*

NOU 2015: 16. *Overvann i byer og tettsteder - Som problem og ressurs.*

Ot.prp. nr.39 (1998-1999). *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Ot.prp. nr. 39 (1993-1994). *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven*

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*

Lovregister

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom (oreigningslova)

Figurliste

Figur 1: Bildet illustrerer treleddsstrategien. Kilde: Miljøkommune.no 13

Figur 2: Gjenåpning av Hovinbekken. Kilde: Plan- og bygningsetaten..... 14

Figur 3: Restauranten Strøm Mat og bar ble fullstendig oversvømt ved ekstremværet. Kilde: NRK..... 15

Figur 4: Bildet viser et pakkhus på Skotfoss i Skien etter ekstremværet Petra. Kilde: Dagens Næringsliv 16

Figur 5: Det Norske Plansystemet. Kilde: Nordland fylkeskommune 18

Figur 6: Det kommunale plansystemet. Kilde: Grimstad kommune 21

<i>Figur 7: Den stiplede linjen viser hvor bekken er lukket. Lengst øst viser hvor kulverten går tvers igjennom et industriområde. De rosa områdene viser deponiene. Kilde: Skien kommune</i>	55
<i>Figur 8: Bildet viser en oversikt over hvor Kjørbekken er planlagt å renne. Kilde: Skien kommune</i>	55
<i>Figur 9: Boligene langs Bjørntvetveien hvor overvannet ledes til planlagt flomvei. Kilde: Skien kommune</i>	60
<i>Figur 10: Sitasjonen i dag, med flate tak og drenering ned i bakken til rørsystemet. Kilde: Skien kommune</i>	61
<i>Figur 11: En mulig løsning ved fremtidig ombygging av tak. Kilde: Skien kommune</i>	61
<i>Figur 12: Bilde viser et av de mange planlagte gatesnittene. Kilde: Skien kommune</i>	64
<i>Figur 13: Avisutklipp. Kilde: Fredrikstad Blad</i>	66
<i>Figur 14: Eksempel på frakoblet taknedløp. Kilde: Halden kommune</i>	67
<i>Figur 15: Takvann til vanning av blomsterbed. Kilde: Oslo kommune</i>	68
<i>Figur 16: Taknedløp direkte på plen. Kilde: VANN</i>	69

PLANBESTEMMELSER TIL

REGULERINGSPLAN FOR FLOMVEI GJENNOM KJØRBEKKDALEN.....

Arkivsaknr: PlanID: 2015007

Bestemmelsene datert: 07.09.18. og sist revidert:

Planbestemmelsene er i tråd med kommunalt vedtak(dato), i sak

§1. GENERELT

1.1 Virkeområde

Bestemmelsene gjelder for det regulerte området som er markert med plangrense i plankartet i målestokk 1:1000, datert 06.09.18, sist revidert

Det regulerte området utgjør om lag 326 daa. Det tillates trinnvis utbygging.

1.2 Området reguleres for følgende formål

(jfr. plan- og bygningslovens § 12-5)

- *Bebyggelse og anlegg (pbl. § 12-5, 2. ledd nr. 1)*
- *Boligbebyggelse* B1
- *Annen offentlig eller privat tjenesteyting* o_BAT1
- *Næringsbebyggelse* BN1
- *Kombinert bebyggelse og anleggsformål* BKB1
- *Forretning/industri* BKB2

Samferdsel og teknisk infrastruktur (pbl. § 12-5, 2. ledd nr. 2)

- *Kjøreveg* o_SKV1-6
- *Fortau* o_SF1
- *Gang- /sykkelveg* o_SGS1-5
- *Annen veggrunn – grøntareal* o_SVG1-16

Grønnstruktur (pbl §12-5, 2. ledd. Nr. 3)

- *Friområde* GF1-17
- *Kombinerte grønnstrukturformål* o_GKG1
 - 122143 (**overosrvannsnett**)
 - 3001 (*grønnstruktur*)
 - 3030 (*turdrag*)

Landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift (pbl §12-5, 2. ledd. Nr. 5)

- *LNFR areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag* L1-7
- *Naturvern* LN1-2

- *Kombinert formål med* o_LAA1
 - 1400 (*idrettsanlegg*)
 - 1590 (*massedeponi*)

Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone (pbl §12-5, 2. ledd. Nr. 6)

- *Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone* V1

Hensynssoner (pbl. §12-6)

- *Flomfare* H320_1-11
- *Høyspenningsanlegg (inkl høyspentkabler)* H370_1-2
- *Krav vedrørende infrastruktur* H410_1
- *Bevaring kulturmiljø* H570_1-2

Bestemmelsesområder (pbl. §12-7)

- *Utforming* #BU1-2
- *Anlegg- og riggområde* #BAR1-9

1.3 Hensikten med reguleringsplanen

Hensikten med reguleringsplanen er å gi rammene for en ny hovedtrase for flomveg, som kan lede større vannmengder, som reduserer faren for skader på tilliggende bebyggelse. Dette gjelder i hovedsak overvann fra langvarig styrtregn. Flomveien vil på lang sikt erstatte store deler av eksisterende hovedkultvert for overvann i Kjørbekkdalen, samt håndtere overvann på en mer hensiktsmessig måte enn dagens situasjon. I planarbeidet har det også vært viktig å planlegge for et fremtidig klima (klimatilpasning), ved å sørge for at man regulerer tilstrekkelig med arealer til å håndtere en fremtidig 200-årsflom med klimafaktor. Reguleringsplanen vil også sikre et sammenhengende grøntdrag med åpne vannspeil, samt turvei, som forbinder marka med Skienselva.

§2. FELLESBESTEMMELSER

2.2 Rekkefølgekrav

2.2.1 Rammetillatelse

Før det kan gis rammetillatelse skal det foreligge byggeplan/detaljprosjekt med følgende tema:

- Detaljert landskapsplan.
- Detaljert teknisk plan for infrastruktur, veg, vann- og avløp.
- Detaljert plan for håndtering av overvann, både takvann, overflatevann og drensvann fra omkringliggende bebyggelse og gateløp.
- Detaljerte hydrologiske beregninger av prosjektert løsning.
- Detaljerte geotekniske undersøkelser.
- Tiltaksplan for håndtering av forurensede masser basert på detaljerte miljøgeologiske undersøkelser og utført pilotprosjekt (masseplan).

- Detaljerte naturmangfold kartlegginger.

Alle planene skal samordnes, og det er særdeles viktig at de tekniske planene samordnes med landskapsplan. Planene skal godkjennes av Skien kommune.

2.2.2 Igangsettingstillatelse

Før det kan gis igangsettingstillatelse skal det foreligge:

- Godkjente grunnervvervsplaner, med inngåtte avtaler med berørte grunneiere
- Godkjente omleggingsplaner for kabeleiere og vegeiere, med inngåtte avtaler om kostnadsfordeling mellom berørte kabeleiere, vegeiere og Skien kommune som byggherre.

2.2.3 Ferdigstillelse

Sammenhengende turvei gjennom planområdet skal være opparbeidet.

2.3 Dokumentasjonskrav

I henhold til gjeldende bestemmelser til kommuneplanens arealdel skal terreng- og overflateutforming, grønnstruktur, vegetasjon og overvannshåndtering samordnes. For planområdet gjelder det her at detaljert plan for håndtering av overvann skal samordnes med detaljert plan for infrastruktur og detaljert landskapsplan.

2.3.1 Detaljert landskapsplan

Landskapsplanen skal vise:

- Grønnstruktur
- Grønn VA
- Naturmangfold (inkludert håndtering av «rødlistede» og «svartelistede» arter
- Avkjørsler, parkering og løsninger for gående og syklende
- Flomveiens plassering og kotehøyder, inkludert sidearealer (skråninger, plastring, konstruksjoner)
- Materialbruk
- Eksisterende vegetasjon og ny beplantning
- Plassering av lekefunksjoner, gatemøbler, kunstnerisk utsmykning, oppholdsplasser og informasjonstavler og skilting.
- Eventuell midlertidig opparbeidelse av frimråder, byggeområder, parkeringsareal mm i en transformasjonsperiode

2.3.2 Detaljert teknisk plan for infrastruktur, veg, vann- og avløp

Der flomveien krysser eksisterende infrastruktur skal følgende vurderes i teknisk plan:

- Nærføring/kryssing med eksisterende veianlegg, inkludert om-skilting/oppmerking.
- Eksisterende vann- og avløpsanlegg.
- Omlegging av eksisterende elektroanlegg for berørte kabeleiere

2.3.3 Detaljert plan for håndtering av overvann, både takvann, overflatevann og dreisvann fra omkringliggende bebyggelse

Planen skal vise:

- Materialvalg og plantevalg der det er nødvendig av hensyn til overflatevannshåndtering
- Krav til terrengutforming, fallretninger og andre terrengmessige hensyn
- Utformingsprinsipper for overvannsanleggene; renner, kanaler, infiltrasjonsområder, fordrøyningsanlegg.
- Overvannshåndtering i nedslagsfeltet

Overvann skal i hovedsak håndteres av flomveien. Planen skal på detaljnivå vise overordnet hovedsystem for håndtering av overvann. Inkludert dimensjonering av åpne flomveger og grønnstruktur i henhold til plan for overvannshåndtering i nedslagsfeltet.

2.3.4 Detaljerte hydrologiske og hydrauliske beregninger av prosjektert løsning
Det må utføres hydrologiske og hydrauliske beregninger på prosjektert flomvei i byggeplan/detaljplanfasen som sammenstilles i en rapport.

2.3.5 Detaljerte geotekniske undersøkelser

Det må utføres geotekniske grunnundersøkelser, og geoteknisk prosjektering i byggeplan/detaljplanfasen som sammenstilles i en geoteknisk rapport. Resultatene av undersøkelsene vil danne premisser for hvorvidt beliggenheten av den planlagte flomveien er optimal, og eventuelt om det må iverksettes stabiliserende tiltak.

Prosjektering av flomveien må utføres av og i samråd med geoteknisk sakkyndig i forbindelse med detaljprosjekteringen.

2.3.6 Detaljerte miljøgeologiske undersøkelser og miljøoppfølgingsplan

Det må utarbeides tiltaksplan for håndtering av forurensede masser basert på detaljerte miljøgeologiske undersøkelser og utført pilotprosjekt (masseplan). Planen må godkjennes av forurensningsmyndighet.

Miljøoppfølging skal omfatte også håndtering av masser med uønskede plantearter før, under og etter anleggsperiode.

Miljøoppfølging skal ha som mål å hindre spredning, bedre miljøtilstand i et klimaperspektiv og bedre vannkvalitet. Tiltak skal overvåkes og effekt dokumenteres.

2.3.7 Detaljerte naturmangfoldkartlegginger og forslag til tiltak

Det må utføres detaljerte naturmangfoldkartlegginger, som sammenstilles i en rapport.

Naturmangfoldkartleggingene skal omhandle uønskede arter, grøntanlegg for overvannshåndtering (grønn VA) og etablering av ny vegetasjon. Forslag til tiltak basert på naturmangfoldkartleggingene skal ha som mål å sikre et rikt fremtidig naturmangfold og økosystemtjenester. I forslag til tiltak må det også tas hensyn til anadrom fisk, amfibier, sandlevede insekt, vannkvalitet, overvannshåndtering og naturlig flomvern etc.

2.4 Automatisk freda kulturminner

Om det viser seg først mens arbeider er i gang at det kan virke inn på et automatisk fredet kulturminne, skal Telemark fylkeskommune kontaktes og arbeidet stanset i den utstrekning det kan berøre kulturminnet. Kulturminnemyndighetene avgjør snarest mulig – og senest innen 3 uker – om arbeidet kan fortsette og vilkårene for det. Fristen kan forlenges når særlige grunner tilsier det (jf. kulturminneloven §8 andre ledd).

§3 - REGULERINGSFORMÅL

Bebyggelse og anlegg

3.1.1 Boligbebyggelse, B1

Formålet er en videreføring av eksisterende reguleringsplan.

3.1.2 Annen offentlig eller privat tjenesteyting, o_BAT1

Formålet er en videreføring av eksisterende reguleringsplan.

3.1.3 Næringsbebyggelse, BN1

Formålet er en videreføring av eksisterende reguleringsplan.

3.1.4 Kombinert bebyggelse og anleggsformål, BKB1

Formålet er en videreføring av eksisterende reguleringsplan.

3.1.5 Forretning/industri, BKB2

Formålet er en videreføring av eksisterende reguleringsplan.

Samferdsel og teknisk infrastruktur

3.2.1 Kjøreveg, o_SKV 1-6

o_SKV er offentlige kjøreveg i planområdet.

3.2.2 Fortau, o_SF1

o_SF1 er offentlig fortau i planområdet.

3.2.2 Gang-/sykkelveg, o_SGS1-5

o_SGS er offentlige gang og sykkelveger i planområdet.

3.2.3 Annen veggrunn-grøntareal, o_SVG1-16

o_SVG er annen veggrunn/grøntareal tilknyttet offentlige veger i planområdet.

3.3 Grønnstruktur

3.3.1 Friområde, GF1-17

GF 1-17 er offentlig grønnstruktur i tilknytning til flomveitrase. I anleggsperioden tillates arealene benyttet midlertidig til anleggs- og riggområder. Innenfor formålet tillates anlagt kommunaltekniske konstruksjoner som er nødvendig for drift og vedlikehold av vann og avløpsnett, samt fremføring av nettstasjoner, fordelingsskap, samt mindre tilkomstveier/driftsveier for tilgang til disse konstruksjonene.

Innenfor planformålet tillates oppført enkel turvei-/tursti som del av sammenhengende turveinett langs flomveien. Det tillates at deler av flomveiens trase, o_GKG, justeres inn mot og inn i dette planformålet, dersom dette viser seg nødvendig ved detaljprosjektering av flomveien.

I anleggsperioden tillates arealene benyttet midlertidig til anleggs- og riggområder.

3.2.2 Kombinert formål, overvannsnett, grønnstruktur og turdrag, o_GKG1-12
o_GKG er regulert flomveitrase. Grønn infrastruktur for overvanns- og flomhåndtering. Formålet skal sikre forsinking, fordrøyning, rensing og evakuering av overvann i nedslagsfeltet.

Innenfor formålet tillates anlagt kommunaltekniske konstruksjoner som er nødvendig for drift og vedlikehold av vann og avløpsnett, samt fremføring av nettstasjoner, fordelingsskap, samt mindre tilkomstveier/driftsveier for tilgang til disse konstruksjonene.

Innenfor planformålet tillates oppført enkel turvei-/tursti og tilhørende oppholdsområder som del av sammenhengende turveinett langs flomveien.

I anleggsperioden tillates arealene benyttet midlertidig til anleggs- og riggområder.

3.3 Landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift

3.3.1 LNFR areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, L1-7

3.3.2 Naturvern, LN1-2

3.3.3 Kombinert formål, idrettsanlegg og massedeponi, o_LAA1
LAA er landbruks natur og friluftsområde kombinert med massedeponi og idrettsanlegg.

3.4 Bruk av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone

3.4.1 Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, V1
V1 er eksisterende vassdrag i Skienselva. Det tillates anleggsarbeid ved etablering av flomveien i dette formålet.

§4 - HENSYNSSONER

4.1 Flomfare, H320_1-11

Det tillates ikke oppført nye bygninger innenfor arealet avsatt til flomfare. Se også rekkefølgekrav i kap. 3.1, siste strekpunkt.

4.2 Høyspenningsanlegg (inkl høyspentkabler) H370_1-2
Hensynssonen er en videreføring av eksisterende reguleringsplan.

4.3 krav vedrørende infrastruktur H410_1
Hensynssonen sikrer fremtidig veikorridor. Ved etablering av vei skal det tas hensyn til regulert flomvei. Kapasiteten og funksjonen til flomveien skal ikke forringes.

4.3 Bevaring kulturmiljø, 570_1-2

Hensynssonen er kulturminne / Rødmyr (Solum) vannverk dam som må sikres og tas hensyn til ved

omkringliggende tiltak. Det skal vises varsomhet i forhold til tiltak i nærheten av dammen. Beholder verdien i dammen.

§5 - BESTEMMELSEOMRÅDER

5.1 Utforming, #BU1

Ved utbygging av flomveien skal det tas hensyn til terrengutforming i forhold til tilgrensende eksisterende boligeiendom.

5.2 Utforming, #BU2

Terreng må tilpasses slik at overvann ledes til flomveien og ikke ut i dalføre nord for dette området.

5.3 Anlegg- og riggområde, #BAR1-9

Formålet omfatter nødvendig midlertidige anleggs- og riggområder i forbindelse med utbygging av flomveien ved kryssing av offentlige veier.

Ved kryssing av eksisterende kjøreveier må utforming av kulverter/buer/stikkrenner dimensjoneres for tilstrekkelig vannmengde med klimapåslag.

§ 6 LINJESYMBOLER

6.1 Byggegrense

Videreføring av eksisterende reguleringsplan.

6.2 Bebyggelse som forutsettes fjernet

Omfatter bygninger som forutsettes revet som følge av utbygning av flomveien.

§ 7 PUNKTSYMBOLER

7.1 Avkjørsel – både inn og utkjøring

Atkomst til private avkjørsler vises med atkomstpiler på plankart. Det skal opprettholdes atkomst i anleggsfasen og i permanent situasjon. Utforming og krav til utførelse av private avkjørsler avklares i byggeplan/ prosjekteringsfasen. Nye private avkjørsler må ferdigstilles samtidig med flomveien på de ulike strekningene.



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway