



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2023 30 stp**  
Fakultetet for landskap og samfunn

# **Kommunens avslagshjemler knyttet til overvann i byggesaksbehandlingen – konsekvensen av utdaterte og mangelfulle planer**

The Municipality's legal basis of rejection in Building Proceedings due to stormwater – the consequence of outdated and deficient plans

**Marthe Kleven**  
Master i eiendom



## Forord

Drøyt fire år ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) er i ferd med å nå sitt klimaks. Å skulle levere en oppgave som markerer slutten på tiden som student, byr på skrekkblandet fryd. Mot slutten av graden sitter jeg igjen med fire utrolig lærerike år, gode vennskap og erfaringer fra en tid jeg ikke ville vært foruten.

Temavalget baserer seg i høy grad på min kjærlighet for rettsvitenskapen. Noe av det mest spennende med jussen er at den må følge samfunnets stadige endringer, og må til enhver tid dekke nye behov. Samfunnet må innrette seg etter klimaendringer, det samme må rettsreglene. Et naturlig valg ble derfor å se nærmere på hvordan vi som samfunn, gjennom juridiske rammer, har tenkt å møte noen av utfordringene som oppstår i møte med naturkraften vann.

Min reise gjennom overvannsverdenen har vært en slags omvendt «Dunning-Kruger effekt»; jo lengre inn i overvannsmaterien man kommer, desto mer forstår man at man ikke kan. Temaet har inneholdt flere spørsmål enn svar, men av den grunn har det vært desto mer spennende og givende å lære. Jeg sitter igjen med en større forståelse for den overvannsproblematikken vi som samfunn møter, og trolig vil møte i større grad i fremtiden. Forhåpentligvis kan avhandlingen bidra noe til leserens forståelse av tematikken, og kanskje til og med skape rom for noen nye tanker og diskusjoner.

Det sies at det er utfordrende å vite hvor, når og nøyaktig hvordan vannet beveger seg. Tilsvarende kan trolig sies om mine tanker og følelser under oppgaveskrivingen. I den sammenheng vil jeg takke min veileder Steinar Taubøll, for å hans imponerende tålmodighet og faglige engasjement til alle små og store utfordringer jeg har møtt underveis i arbeidet. En massiv takk rettes til Bærum kommune som har åpnet dørene for meg, både for faglig veiledning, praktiske tilnærminger og skriveplass i et utrolig hyggelig og engasjert fellesskap – kommer til å savne dere!

Avslutningsvis retter jeg en spesiell takk til alle mine nære og kjære, dere er uvurderlig.

Oslo, 10. desember 2023

Marthe Kleven

## Sammendrag

Denne masteravhandlingen omhandler hvilke *plikter* kontra *muligheter* kommunene har i tilknytning til overvann etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Plikter og muligheter som oppstilles i lovens plandel, og hvordan kommunen forholder seg til disse, er av sentral betydning for hvilke avslagshjemler som kan anvendes etter lovens byggesaksdel.

Trygg håndtering av overvann i et endret klima krever jevnlig kartlegging, oppdatert kunnskap og helhetlig styring av arealbruken over tid. For å lykkes med forebygging av skade som følge av overvann, må overvann fremgå som et tidlig premiss i arealplanleggingen. Mange av bestemmelsene for overvannshåndtering, er plassert i prosessloven plan- og bygningsloven. Loven oppstiller rammer og saksbehandlingsregler for planmyndighetenes skjønn, men avgjør ikke utfallet av beslutningene.

Hvilken plass overvannshåndtering får i byggesaksbehandlingen, vil avhenge av hvordan hensynet innarbeides gjennom planprosessene. Herunder hvordan hensynet til overvann vurderes og vektlegges etter et planfaglig og politisk skjønn. Virkemidlene for trygg overvannshåndtering finnes i stor grad allerede i regelverket. Likevel støter kommunene stadig på barrierer for klimatilpasningsarbeidet. Mange søknader havner dermed i byggesaksbehandlingen uten oppdatert kunnskapsgrunnlag og plan for videre overvannshåndtering. Bygningsmyndighetene står da igjen med en svært begrenset mulighet for helhetlig planlegging for overvann, liten grad av medvirkning og et betydelig mindre handlingsrom. Myndighetenes arealpolitikk har medført at utarbeidelsen av planer stort sett har gått i retning av å drive tilrettelegging for private utbyggere. Uten tilstrekkelige planer er bygningsmyndighetene henvist til den selvstendige avslagshjemmelen i plan- og bygningsloven § 28-1, hvor det er noe usikkert om bestemmelsen i det hele tatt hjemler faresituasjoner som oppstår ved overvann.

En av de mest synlige direkte effektene av klimaendringer i Norge i 2023, er endringer i nedbør som blant annet innebærer mer overvann, særlig i urbane strøk. Kommunale planverktøy på øverste nivå som ikke synliggjør interesser knyttet til overvannshåndtering, kan medføre at mangelen forplanter seg nedover i plansystemet. Ofte vil dette lede til at planlegging i kommunen skjer i strid med nasjonale interesser. Hensikten med oppgaven er å kaste lys over noen sentrale utfordringer i denne sammenheng, og i tråd med dette oppfordre kommunene til å foreta en «planvask» i klimasammenheng.



## Abstract

This master thesis deals with the Municipality's possibility to reject requested building applications due to stormwater where the planning processes are deficient or outdated. The aim is to expose the Municipality's demands and opportunities for storm water management by examining the related and most central provisions in the Planning and Building Act.

The current stormwater challenges are mainly a result of a long existing land policy. Safe handling of stormwater in a changing climate requires frequent mapping, knowledge, and holistic management of land use over time. To prevent damage, stormwater must appear as an early premise in spatial planning. The Planning and Building Act is a procedural law, and The Act does not determine the outcome of decisions. It determines procedural rules and frameworks for the discretion of the planning authorities.

The position of Storm Water Management in building proceedings is depending on how the advisement is incorporated through the planning processes, and how it is assessed and weighted according to planning and political judgement. The means are found in the planning regulations, but the Municipality's barriers for climate adaptation often arise elsewhere. Therefore, many cases end up in construction proceedings where the assessment is based on missing or outdated mapping and planning. The building authorities are then left with limited opportunities for comprehensive planning, insignificant participation and a considerably small scope for action. The planning work has evolved to facilitate for private developers, where the Municipality lacks the opportunity to control the design of measures in subsequent building cases. Without adequate plans, the building authorities are left with the independent authority to refuse in Section 28-1 of the Planning and Building Act, where it is somewhat uncertain whether the provision at all authorizes dangerous situations from stormwater.

One of the most visible effects of climate change in Norway are changes in precipitation which causes stormwater. Municipal planning tools that do not expose interests related to stormwater management can lead to a conflict between the planning and national interests. The purpose of the thesis is to highlight some key challenges as a fundament to encourage the Municipalities to clean up the plan.

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>7</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>8</b>
<b>Kapittel 1.</b> .....	<b>11</b>
1.1 Oppgavens tema og aktualitet .....	11
1.2 Problemstilling .....	12
1.3 Avgrensning .....	15
1.4 Metode .....	18
1.4.1 Juridisk metode .....	18
1.4.2 Rettskildebilde .....	18
1.4.3 Dokumentstudier og kildekritikk .....	19
1.5 Oppgavens videre oppbygning og struktur .....	20
<b>Kapittel 2. Overvann som problem og ressurs</b> .....	<b>22</b>
2.1 Vann og overvann – en naturlig del av vannets kretsløp .....	22
2.2 En helhetlig tilnærming til overvann og overvannstiltak .....	23
2.3 Klimaendringer og klimatilpasning – en samfunnsflope .....	23
2.4 Overvannshåndtering .....	25
2.4.1 Tradisjonell overvannshåndtering .....	25
2.4.2 Overvann som ressurs – klimatilpasset og bærekraftig håndtering av overvann .....	27
2.4.3 Tretrinnsstrategien .....	28
2.5 Skadepotensiale: Konsekvenser av klimaendringer og utilstrekkelig overvannshåndtering .....	31
<b>Kapittel 3. Overvannets plassering i arealforvaltningen</b> .....	<b>35</b>
3.1 Pliktregler, forvaltningsskjønn og det kommunale selvstyre .....	35
3.1.1 Pliktregler .....	35
3.1.2 Forvaltningens «frie» skjønn .....	35
3.1.3 Det kommunale selvstyret .....	37
3.2 Overvannshåndtering i plan- og bygningslovens system .....	38
3.2.1 Plan- og bygningsloven skal ivareta sektorinteresser, regionale og lokale hensyn, og den private eiendomsrett .....	38
3.2.2 Plan- og bygningsloven er sektorovergripende, sektornøytral og en prosesslov .....	38
3.2.3 Det norske plansystemet .....	39
3.3 Planers virkning og forholdet mellom dem .....	40
3.3.1 Planers virkning .....	40
3.3.2 Forholdet mellom planer .....	41
3.3.3 Forholdet mellom planer og byggesaksbehandling .....	42
3.4 Kort om statlige føringer .....	43
3.4.1 En oversikt over plikter og muligheter i statlige planverktøy .....	43
3.4.2 Gjeldende «rett» .....	44
3.4.3 Medvirkning, høring og innsigelse .....	46

**Kapittel 4. Kommunens plikter og muligheter til å ivareta overvannsinteresser i plandelen av plan- og bygningsloven ..... 47**

4.1 De kommunale planoppgaver knyttet til overvann .....	47
4.2 Samfunnssikkerhet – forebyggende tiltak mot fare og skade fra overvann .....	48
4.3 Kravene til utredning av overvannsfare .....	49
4.3.1 Overvann i planprogram.....	49
4.3.2 Overvann i kommunal planbeskrivelse – konsekvensutredning og ROS-analyse .....	50
4.4 Muligheter og plikter i kommunal planlegging .....	55
4.4.1 Innarbeidelse av overvann i kommunal planstrategi og overvannsstrategi.....	56
4.4.2 Innarbeidelse av overvann i kommuneplanens arealdel.....	58
4.4.3 Innarbeidelse av overvann på reguleringsplannivå .....	61
4.5 En oversikt over gjeldende rett.....	63
4.5 Gode juridisk teoretiske muligheter – vanskeligere i praksis.....	64

**Kapittel 5. Avslagmuligheter i byggesaksbehandlingen der overvannsinteresser gjør seg særlig gjeldende..... 69**

5.1 Overvann i byggesaksbehandlingen .....	69
5.2 Planer som avslagshjemmel i byggesak.....	71
5.3 Midlertidige forbud mot tiltak som avslagshjemmel – pbl. § 13-1 .....	71
5.5 Sikker avledning av overvann som avslagshjemmel – pbl. § 27-2.....	72
5.5.1 Når avledning av overvann skal være sikret.....	73
5.5.2 Sikringskravets nærmere innhold – herunder hva som må sikres før rammetillatelse gis ...	73
5.5.3 Pbl. § 27-2 femte ledd må ses i sammenheng med byggteknisk forskrift § 15-8.....	75
5.5.4 Noen praktiske utfordringer etter gjeldende rett .....	76
5.6 Krav til sikker byggegrunn som avslagshjemmel – pbl. § 28-1 .....	78
5.6.1 Overvann som fare i rettslig forstand.....	80
5.6.2 «Tilstrekkelig sikkerhet».....	82
5.6.3 En noe uklar avslagshjemmel for overvannshåndtering.....	85
5.7 Ny pbl. § 28-10 – lovfesting av tretrinnsstrategien .....	87
5.7.1 Hva kan kommunen kreve opparbeidet? .....	88
5.7.2 Hva innebærer kravet om forsvarlig avledning? .....	89
5.7.3 Hvor mye vann kan kreves håndtert? .....	90
5.7.4 Krav i arealplan til håndtering av overvann .....	92
5.7.5 Hvilke avslagshjemler har kommunen i byggesaksbehandlingen? .....	89

**Kapittel 6. Utfordringer knyttet til overvannshåndtering i praksis ..... 93**

6.1 Sakens bakgrunn – og løsningen i Gamle Ringeriksvei.....	93
6.2 Løsningen i Gamle Ringeriksvei ble utfordringen i Presterud allé .....	96

## Kapittel 1.

Hensikten med dette kapitlet er å gi et innblikk i oppgavens bakgrunn. Hovedfokuset er et overordnet perspektiv på temaets samfunnsaktualitet. I lys av dette vil oppgavens problemstilling presenteres. Enkelte tema nært knyttet til problemstillingen vil gis en kort introduksjon og deretter avgrenses mot. Avslutningsvis skal det redegjøres for metodevalg og gis en oversikt over oppgavens videre oppbygning og struktur. Forhåpentligvis vil leseren etter dette, sitte igjen med en forståelse av oppgavens plassering i en større kontekst.

### 1.1 Oppgavens tema og aktualitet

Klimaet på jorden har alltid endret seg, men de siste 10 000 årene har det vært relativt stabilt. Grunnet menneskeskapte klimagassutslipp er det ikke lenger slik (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 11). Utviklingen av klimaendringene går raskere, og virkningene klimaendringene har på naturen er mer omfattende og dramatiske enn man tidligere har trodd. I Norge går oppvarmingen raskere enn det globale gjennomsnittet. Når verden blir varmere, endres også nedbørsmønstre. Episoder med kraftig nedbør blir mer intense og skjer oftere. For landet som helhet kan dette innebære en dobling i antall dager med kraftig nedbør (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 13). Mer nedbør på kort tid fører til økt risiko for mer overvann, og for flere og større regnflommer.

Klimaendringer og kraftig nedbør kan være en sterk utløsende faktor for ulike naturhendelser, men er ikke alene skyld i dagens overvannsproblematikk. I det historisk stabile klimaet ble det moderne samfunn bygd, mye skyldes derfor i stor grad også menneskelige inngrep. Fortetting av byer og tettsteder har lenge vært en del av norsk arealpolitikk (NOU 2015: 16, s. 31). By- og tettstedsutviklingen har gitt større arealer med tette flater, som forsterker overvannsutfordringene. Fremover vil Norge fortsette å vokse i folketall, anslagsvis med 11 prosent frem til år 2050 (Leknes, 2020). Mens distriktskommunene kan forvente en nedgang i folketallet, vil byene og områdene rundt få sterk befolkningsvekst også i årene fremover. Både klimautviklingen og samfunnsutviklingen med økt fortetting kan hver for seg øke intensiteten i overvannsavrenningen. Dagens ledningsnett ble dimensjonert i en tid hvor man ikke kunne forutse denne utviklingen. Konsekvensen er at mange av dagens overvannsanlegg ikke klarer å håndtere økt tilførsel av overvann (NOU 2010: 10, s. 103 flg.). I hele landet er det et stort etterslep på nødvendig vedlikehold og utbygging av vann- og avløpsnettet.

Årsaken til overvannsproblematikken er sammensatt. Hvor store skadevirkningene blir, avhenger både av hvordan overvannet håndteres og sårbarheten til bebyggelse og infrastruktur (NOU 2015: 16, s. 15). Skader etter ekstremnedbør står for halvparten av erstatningene etter alle vær- og naturskader de siste ti årene (Finans Norge, 2023, s. 13). Samfunnet trenger sårt tiltak for å tilpasse seg kommende klimaendringer. Utredning på utredning fra statlig hold, har oppfordret samfunnsaktørene å tilpasse seg. Etter det første tiåret med klimatilpasning på agendaen, har imidlertid myndighetene fått alvorlig kritikk av Riksrevisjonen<sup>1</sup> for sin innsats med klimatilpasningsarbeid (Dokument 3:6 (2021-2022)). At årsaken til overvannsproblematikk er sammensatt, innebærer at også løsningen er sammensatt.

De senere år har lovgiver i større og større grad plassert reglene som skal hensynta overvann i *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71* (heretter forkortet til plan- og bygningsloven eller pbl.). Som lovens struktur viser er det en lang og omstendelig vei fra starten av en planprosess til byggesaksbehandling. I planprosessen er det mulig å innta interesser knyttet til overvann gjennom langsiktig planlegging, kartlegging og vurdering av både risiko, utfordringer og muligheter for hele nedbørsfelt. Når byggesaksprosessen starter er det ofte for sent å starte planlegging av helhetlige tiltak. Det geografiske omfanget er for lite, involvering av ulike interesser er mindre og en sentral del av virkemidlene mangler (NOU 2015: 16, s. 129). Likefremt er det i byggesaksprosessen mange av tiltakene skal ut i livet. Der planen er taus om overvannsinteresser, faller kravene til bygningsmyndighetenes behandling ned på hva som til en hver tid fremgår av lovverket. Hvordan lovgiver velger å utforme regler knyttet til overvannsinteresser er derfor av stor betydning for i hvilken grad samfunnet pålegges å hensynta overvann.

## 1.2 Problemstilling

Et villere og våtere klima fremtvinger at vi som samfunn må finne nye måter å tenke på. Overvann er et svært vidtspennende tema, som berører mange ulike aktører og fagområder. Spennet inneholder alt fra de rent praktiske og tekniske metodene, eksempelvis utforming og utbygging av overvannsløsninger, til en omfattende mengde av juridiske problemstillinger. Siden overvannsutfordringene ofte oppstår lokalt, er virkemidlene for overvannshåndtering i stor grad også plassert lokalt. Hovedansvaret for arealdisponering og overvannshåndtering er derfor lagt til kommunene (Meld. St. 33 (2012-2013) s. 52). Etter plan- og bygningsloven er

---

<sup>1</sup> Stortingets største og eldste kontrollorgan: Undersøker hvordan regjeringen og statsforvaltningen utfører sitt arbeid, herunder om de beslutningene Stortinget tar, følges opp. Heretter forkortet til RR.

kommunen som plan- og bygningsmyndighet derfor tillagt et særlig ansvar for overvann, jf. pbl. § 3-3. Begrunnelsen er at kommunen er den som er nærmest til å ha oversikt over både avrenning i tettbygde områder og de verdier som kan ta skade av overvann (NOU 2015: 16 s. 16). Loven legger opp til at hver kommune skal planlegge og disponere arealbruken innenfor sine grenser. Tyngden av de hensynene som gjør seg gjeldende innenfor hver lovbestemmelse, er det imidlertid ofte opp til forvaltningen selv å avgjøre. Dagens overvannsproblematikk er i stor grad et resultat av den arealpolitikken som har eksistert (Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), 2022, s. 30). For å bryte den negative skadeutviklingen, er det derfor helt vesentlig at planmyndigheten<sup>2</sup> styrer arealpolitikken i en mer klimatilpasset retning. Fraværet av dette vil kunne lede til at overvannstiltakene kan bli glemt, nedprioritert eller feildimensjonert. Svært forenklet kan vi si at vi i dag må tilpasse oss konsekvensene av tidligere «synder». Hvordan eller i hvilken grad dette skal skje avhenger langt på vei av planfaglig skjønn og politisk vilje.

Dette illustrerer at det er en sentral forskjell mellom hva myndighetene *kan* gjøre, og hva myndighetene *må* gjøre med hensyn til overvann, både i planprosessen og i byggesaksbehandlingen. Emily Fjeldstad skrev i 2019 en glimrende masteravhandling om kommunens adgang til å stille krav til håndtering av overvann (Fjeldstad, 2019). At myndighetene har *mulighet* til å stille krav, innebærer imidlertid ikke at de har en *plikt* til å stille krav. Om det oppstilles en mulighet eller plikt til å hensynta overvann, vil avhenge av en videre tolkning av den enkelte lovbestemmelse. Hensikten er altså å belyse hvilke muligheter til håndtering av overvann byggesaksmyndighetene sitter igjen med, både isolert og dersom kommunen ikke tilrettelegger for overvann i planverket. Med dette som grunnlag er hovedproblemstillingen følgende:

*Kommunens adgang til å avslå omsøkte tiltak i tilfeller hvor hensynet til overvann ikke er innarbeidet i plan.*

For å besvare hovedproblemstillingen har jeg kommet til at det vil være mest aktuelt å utarbeide to ulike underproblemstillinger.

---

<sup>2</sup> Kommunestyret

I en relativt ny rapport fra Riksrevisjonen (Dokument 3:6 (2021-2022)), ble det rettet alvorlig kritikk mot myndighetenes arbeid med klimatilpasning i landet. Riksrevisjonen pekte blant annet på manglende kartlegging på alle forvaltningsnivå, manglende samordning mellom departementene, og manglende vurderinger av fremtidige klimaendringer i planprosessene. Store deler av landets kommuner styres på denne bakgrunn, av planer som ikke er tilstrekkelig klimatilpasset. Den første underproblemstilling er på bakgrunn av dette:

*Hvilke plikter kontra muligheter har myndighetene til å ta hensyn til overvann i plandelen av plan- og bygningsloven?*

Veien fra statlige føringer til at omsøkte tiltak skal se dagens lys i byggesaksbehandlingen er lang og omstendelig. Om planene ikke tar hensyn til overvannshåndtering, vil bygningsmyndighetene kun sitte igjen med de lovbestemmelser som eventuelt ivaretar interesser knyttet til overvann, og som ikke forutsetter at det foreligger plan. Det interessante spørsmålet er da hva bygningsmyndigheten sitter igjen med av virkemidler der planen er taus. Om kommunen har en «ren» hjemmel for å avslå tiltak av hensyn til overvann der planen er taus, fremstår som et noe ubehandlet spørsmål. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)<sup>3</sup> kom i Prop. 125 L (2021-2022)<sup>4</sup> med enkelte forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Lovendringene som ble foreslått i proposisjonen ble vedtatt, og trår i kraft 01.01.2024<sup>5</sup>. Bestemmelsene er antatt å skulle stille tydeligere krav til overvannshåndtering enn det som er tilfelle i dag. For første gang blir tretrinnsstrategien<sup>6</sup> lovfestet i ny pbl. § 28-10. På bakgrunn av dette er den andre underproblemstillingen som følger:

*Har kommunen mulighet til å avslå omsøkte tiltak etter lovens byggesaksdel der hensynet til overvann mangler i plan, og interesser knyttet til overvann gjør seg særlig gjeldende?*

*Herunder særlig om lovfesting av tretrinnsstrategien i ny pbl. § 28-10 innebærer en ny reell avslagshjemmel av hensyn til overvannsproblematikk.*

---

<sup>3</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) per 01.12.2023

<sup>4</sup> Prop. 125 L (2021-2022) Endringer i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)

<sup>5</sup> FOR-2022-12-02-2058. Ikraftsetting av lov 2. desember 2022 nr. 87 om endringar i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)

<sup>6</sup> Jf. pkt. X

Ved å knytte underproblemstillingene sammen skal det gis et forsøk på å besvare hovedproblemstillingen. Den første underproblemstillingen skal belyse hvilken plikt kommunene egentlig har til å ta hensyn til overvann etter plan- og bygningsloven, samt enkelte utfordringer med anvendelse av lovverket. Videre skal det undersøkes hva man sitter igjen med av hensyn til overvann i saksbehandlingen av omsøkte tiltak uten at det er tatt hensyn til overvann i plan. Viktigheten av og muligheten til innarbeidelse av overvannsinteresser i helhetlige planer skal deretter illustreres gjennom et flomveiprojekt i Bærum kommune, der man har støtt på enkelte utfordringer.

### 1.3 Avgrensning

Det finnes ingen legaldefinisjonen av uttrykket «overvann», og det eksisterer heller ikke noe samlet regelverkverk for temaet (NOU 2015: 16, s. 79). Basert på hvor vannet kommer fra, hva det kommer i kontakt med og hvordan det avledes kan overvann klassifiseres på mange måter. Skiftende klassifisering gjør at det er vanskelig å si når noen har en plikt, eller når den eventuelt overføres til noen andre, herunder at det er utfordrende å si når den enkeltes ansvar starter og stopper. I denne besvarelsen vil begrepet overvann behandles *under ett*. Dette illustrerer også at overvann berører mange myndighetsområder og fagmiljøer og reguleres av mange regelverk. Det ville vært for omfattende å behandle alle plikter og aktører etter det fragmentariske regelverket. Kjernen av denne oppgaven er derfor *kommunens* plikter og muligheter etter *plan- og bygningsloven* med enkelte bestemmelser i tilhørende forskrifter. Øvrig lovverk som regulerer overvann, avgrenses det i hovedsak mot. Der det er relevant å belyse bestemmelsene fra to sider, eller annet lovverk kan være relevant, vil det inntas for å belyse sentrale poeng.

Videre er det nødvendig å trekke et skille mellom «tradisjonell flom» og «overvannsflom». Overvann er ikke flom i tradisjonell forstand, men overvann kan føre til og bidra til flom. Lindholm skriver i denne sammenheng om skotske myndigheter som skiller klart mellom tre typer av flommer (2008, s. 259): Fluvial-, pluvial- og avløpsflom<sup>7</sup>. Førstnevnte er oversvømmelser som skyldes for stor vannføring i elver eller bekker. Pluvial eller overvannsflom er oversvømmelse grunnet regn som gir overvannsavrenning på overflatene, før avrenningen renner inn i et vassdrag eller avløpsrør. Avløpsflom er oversvømmelser

---

<sup>7</sup> Egen oversettelse. Den skotske regjeringen skiller mellom «fluvial flooding», «pluvial flooding»/ «surface water flooding» og «sewer flooding». Kan også oversettes til oversvømmelse i stedet for flom.



forårsaket av for liten kapasitet i avløpsnettet i forhold til den aktuelle regnhendelsen. Nyanseringen er ikke nødvendigvis tydelig i praksis, og vil trolig ha liten betydning for «mannen i gata». For betydningen av hvilket regelverk som skal anvendes, hvem som skal forvalte det og hvordan det skal håndteres, er skillet likevel sentralt. Oppgaven avgrenses heretter til de reglene som regulerer pluvial flom, heretter omtalt som overvannsflom.

Nært knyttet til pliktregler står spørsmålet om ansvar, i denne sammenheng ansvar for overvann og eventuelt påfølgende erstatningsregler. Har man gjort eller unnlatt å gjøre noe som følger av en pliktregel, er veien til å knytte ansvar til handlingen eller unnlatelsen kort. I lys av det fragmentariske regelverket for overvann, det vide spennet av aktører overvann er fordelt på, samt en god del andre faktorer, har ansvarsfordeling knyttet til overvannshåndtering blitt et noe omdiskutert tema. Mange av problemstillingene som vil bli belyst i denne besvarelsen ligger helt oppunder ansvarsspørsmålet. I sammenheng med andre spørsmål, vil det knyttes enkelte kommentarer til spørsmålet om ansvar, utover dette vil det ikke gjøres noen særskilt redegjørelse eller vurdering av temaet isolert sett.

Ansvarsplasseringen knyttet til overvannshåndtering er en meget spennende, men per dags dato en noe uavklart og utfordrende tematikk. Det hadde vært veldig interessant å undersøke dette nærmere. Grunnet oppgavens omfang, oppfordres heller andre fagmiljøer og interesserte til å behandle ansvarsplasseringen rundt overvann videre.

Kapittel 2 omhandler overvann i et overordnet perspektiv, og begrenses til det som er nødvendig av bakgrunnskunnskap for plassere overvann i et større bilde. Det vil bli gitt en kort innføring i vannets kretsløp. Tekniske beskrivelser av det hydrologiske kretsløpet og urbanhydrologi faller utenfor oppgavens tema. Klimaendringer, overvannshåndtering og overvannets skadepotensial er alle store tema, det avgrenses her til å gi kort innføring.

Kapittel 3 omhandler overvannets plassering i plan- og bygningsretten i et overordnet perspektiv. Hensikten er å plassere overvann rettslig opp mot problemstilling. Det vil ikke gis noe dypdykk i statlige og regionale føringer. Overvannet vil plasseres i en arealforvaltningsrettslig kontekst, det avgrenses imidlertid mot forvaltningsrettslig behandling, herunder bl.a. saksbehandlingsregler, klage, forvaltnings- og domstolskontroll.

Kapittel 4 skal besvare den første underproblemstillingen. Plandelen av plan- og bygningsloven inneholder et enormt omfang av prosessregler, det avgrenses derfor til de

bestemmelser som anses som relevant for å besvare problemstillingen. Kommunen har et særlig ansvar for samfunnssikkerhet, noen av de rettslige bestemmelsene knyttet til dette vil behandles. Det avgrenses imidlertid mot noen praktisk gjennomgang av krav og innhold til risiko- og sårbarhetsanalyser, konsekvensutredninger og prosjektering. Alle plantyper med underordnede virkemidler vil heller ikke behandles, poenget med kapitlet er å illustrere skillet mellom plikter og muligheter for overvannshåndtering i plandelen, som i sin tur har konsekvenser for byggesaksbehandlingen. Der det er relevant vil noen avgrensinger også bli gitt fortløpende.

Kapittel 5 omhandler avslagshjemler etter gjeldende rett og enkelte nye bestemmelser i byggesaksdelen av loven. Det fragmentariske regelverket rundt overvann tilsier at det også vil finnes andre relevante avslagshjemler, listen vil derfor ikke være uttømmende. I denne besvarelsen er det lagt særlig vekt på *ny pbl. § 28-10*, sammenholdt med *ny § 15-8* i Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK17), *ny § 5-4 tredje ledd bokstav j*) i Forskrift om byggesak (SAK10), i tillegg er *gjeldende pbl. § 28-1* gitt en egen behandling. Byggesaksdelen omfatter mange saksbehandlingsregler for omsøkte tiltak, det vil imidlertid ikke bli gitt noen generell innføring i byggesaksbehandling. Foruten pbl. § 18-1 vil heller ikke lovens tredje del om gjennomføring behandles. Der det er relevant vil det knyttes enkelte kommentarer til gjennomføring. En særlig utfordring for mange kommuner har vært mangelen på rettslige virkemidler for å utføre tiltak i eksisterende bebyggelse. Ny pbl. § 31-9<sup>8</sup> gir kommunene adgang til å gi grunneiere og festere pålegg om overvannshåndtering. Bestemmelsen gir ikke kommunen noen avslagshjemmel, men vil kunne ha sentral betydning sammen med andre virkemiddel etter loven. Denne besvarelsen vil i all hovedsak omhandle *nye tiltak*.

Kapittel 6 omhandler et flomveiprosjekt i Presterud allé i Bærum kommune. Hensikten er å illustrere noen sentrale utfordringer, og illustrere mulig løsning ved hjelp av plan. Det vil være flere måter å tilnærme seg åpning etablerte flomveier på, løsningen er derfor ikke entydig.

---

<sup>8</sup> Overvannstiltak i eksisterende bebyggelse er allerede blitt gitt utførlig behandling i to masteravhandlinger fra NMBU. Se henholdsvis Andreas Skulleruds avhandling «Pålegg om overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse – en gråsone mellom ekspropriasjon, rådhetsinnskrenkning og påbud» (Skullerud, 2021) og Anna Syrstads avhandling «Overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse – virkemidlene i plan- og bygningsloven» (Syrstad, 2021).

## 1.4 Metode

Oppgavens problemstillinger vil i all hovedsak besvares gjennom alminnelig juridisk metode. Besvarelsen vil imidlertid også suppleres av samfunnsvitenskapelig metode gjennom dokumentstudier. I dette punktet vil jeg forsøke å gi en oversikt over rettskildebildet for oppgaven, og noen metodiske utfordringer i den forbindelse.

### 1.4.1 Juridisk metode

Utgangspunktet for besvarelsen er å gjøre rede for gjeldende rett, sagt med andre ord skal jeg diskutere eller uttale meg om retten de lege lata, om retten slik den «er» (Bernt & Mæhle, 2007, s. 36). Det faglige verktøyet for oppgaven er juridisk metode. Plan- og bygningsloven vil i denne sammenheng være det man ofte omtaler som det primære rettsgrunnlaget (Nygaard, 2004, s. 106). Lovverket kan imidlertid i liten grad stå helt på egne ben, og må derfor sees i sammenheng med andre rettskildefaktorer, altså andre typer rettslig relevante argumenter. Disse skal bidra til å fastlegge det mer presise meningsinnholdet i den aktuelle rettsregelen, ved at de gir uttrykk for en bestemt forståelse av det primære rettsgrunnlaget. (Bernt & Mæhle, 2007, s. 33).

### 1.4.2 Rettskildebilde

I etterkant av klima- og miljødepartementets utredning «Tilpassing til eit klima i endring<sup>9</sup>» og stortingsmeldingen «Klimatilpasning i Norge<sup>10</sup>», har det fra øvrig hold vært en lang og omstendelig prosess med klima- og overvannsfaglige diskusjoner og arbeid. Dette har resultert i rapporter, utredninger, proposisjoner, lovendringer mv. i hopetall, blant annet lovendringer knyttet til overvann i 2021<sup>11</sup> og nå i 2024<sup>12</sup>. Rettskildebildet er per dags dato noe uoversiktlig, svært dynamisk og lite behandlet. Enkelte bestemmelser er ikke satt i spill, om og hvordan disse vil tolkes og anvendes av samfunnets rettsanvendere, vet man derfor svært lite om før bestemmelsene tas i bruk. Følgene av dette er at problemstillingen befinner seg i et rettskildebilde som nylig er endret, og som med ny klimakunnskap, sannsynligvis vil bli utsatt for hyppige lovendringer fremover. Kunnskapsgrunnlaget for deler av besvarelsen bygger av

---

<sup>9</sup> NOU 2010:10

<sup>10</sup> Meld. St. 33 (2012-2013)

<sup>11</sup> FOR-2020-04-29-885 Delt ikraftsetting av lov 20. april 2018 nr. 12 om endringer i matrikkellova og plan- og bygningsloven og lov 8. mars 2019 nr. 5 om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.)

<sup>12</sup> FOR-2022-12-02-2058 Ikraftsetting av lov 2. desember 2022 nr. 87 om endringer i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)

den grunn, i stor grad på det kildemateriale som eksisterer forut for lovendringene, herunder lovforarbeider. Generelt er det få øvrige rettskilder som belyser temaet. Det er blant annet svært lite rettspraksis, særlig høyesterettspraksis, som potensielt kunne ha virket rettsavklarende i mange sammenhenger. I et slikt rettskildebilde vil man raskt kunne ende opp med noen vurderinger som kan inneholde et rettspolitisk preg. Kunnskap er makt, og i mange sammenhenger er studenter oppfordret til kritisk tenkning, herunder være kritiske til all kunnskap og hvordan den videre anvendes. Den overordnede målsettingen med oppgaven inneholder imidlertid ingen rettspolitiske ambisjoner<sup>13</sup>. For de tilfeller avhandlingen skulle bære preg av rettspolitiske betraktninger, oppfordres leseren også til å være kildekritisk.

Det klare utgangspunkt er at alle rettsanvendere skal ha stor respekt for og anse seg bundet av lovgivers vilje slik den har kommet til uttrykk i lovs form. Lovens ordlyd vil i alle tilfeller være et tungtveiende argument. Respekten for lovgivers vilje kan imidlertid få betydning for hvilket meningsinnhold vi legger i lovens ordlyd. Kunnskap om hva lovgiver mente eller ønsket å oppnå med en lovbestemmelse, vil kunne få avgjørende betydning for hvordan vi tolker lovteksten. Kunnskapsgrunnlaget i besvarelsen vil derfor også baseres på innhenting av informasjon fra forarbeider, men også relevante veiledere, rundskriv, statlige rapporter og tolkningsuttalelser. Etterarbeider har imidlertid ikke samme rettskildemessige vekt som forarbeider<sup>14</sup>. Etter den juridiske metodelæren, er det på det rene at slike kilder har en beskjeden vekt som rettskilde. I en situasjon hvor det er mangel på andre rettskilder, vil de likevel til dels kunne gi veiledning om hva som er gjeldende rett (Bernt & Mæhle, 2007, s. 241 flg.). I den grad det er relevant for enkeltspørsmål vil noe rettspraksis og juridisk litteratur benyttes som rettskilder, hovedsakelig som grunnlag for systembetraktninger. Flere av bestemmelsene er imidlertid beskjedent behandlet når det kommer til overvann, besvarelsen vil som resultat derfor i deler av besvarelsen bygge på egne juridiske drøftelser.

### 1.4.3 Dokumentstudier og kildekritikk

I motsetning til formale vitenskaper som matematikk og logikk, finnes ingen enkel test for hva som er gjeldende rett. Det finnes dermed ingen enkel målestokk for hva som er den riktige løsningen av vanskelige rettsspørsmål (Bernt & Mæhle, 2007, s. 189-190). Gjennom et dokumentstudie kan man samle inn, behandle og tolke sekundærdata (Asdal & Reinertsen,

---

<sup>13</sup> Såkalte «de lege ferenda»-betraktninger (Bernt & Mæhle, 2007, s. 36)

<sup>14</sup> Se eksempelvis Rt. 2012 s. 585

2020, s. 47). Ved å bruke disse dokumentene som verktøy, kan man bidra til synliggjøring, slik at det er mulig å observere, analysere og anerkjenne et fenomen (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 53).

For å illustrere hvor viktig en langsiktig og helhetlig tilnærming til overvann er, vil dokumentstudier være et egnet hjelpemiddel. De poengene som ønskes illustrert viser seg først når man setter de juridiske bestemmelsene ut i praksis. Etter den juridiske redegjørelsen har jeg derfor gjennom dokumentanalyse forsøkt å knytte gjeldende rett opp mot et case-tilfelle i Bærum kommune. Dette vil forhåpentligvis illustrere noen av de praktiske utfordringene som oppstår ved manglende vurdering av overvann i den helhetlige planleggingen. Dokumentstudie er også anvendt i kapittel 2 og 3 for å plassere overvann i samfunnet og i plansystemet. Det er også anvendt i pkt. 4.5 for å belyse hva de praktiske utfordringene med overvannshåndtering er, til tross for at man kan teoretisk sett kan anse at de juridiske virkemidlene er tilstrekkelige.

Noe av utfordringene med dokumentstudier og det dynamiske og fragmentariske juridiske bildet knyttet til overvann, er den store tilgjengeligheten på kilder. Dette kan skape store metodiske utfordringer når en skal prioritere, navigere og organisere materialet (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 206). Kildekritikk i denne sammenheng dreier seg om aktiv og kritisk tilnærming til hvordan en finner og bruker dokumenter. Dette innebærer en kritisk vurdering av dokumentets gyldighet, opphav og autentisitet (Asdal og Reinertsen, 2020, s. 210).

Klimautfordringer, herunder økende overvannsproblematikk, er et område som i praksis vært utsatt for betydelige endringer det siste tiåret. Dette kan tilsi at flere kilder, ikke nødvendigvis er like relevante i dagens perspektiv. I de tilfeller det kan stilles spørsmål ved kildens pålitelighet eller relevans, vil dette bli kommentert.

## 1.5 Oppgavens videre oppbygning og struktur

Kapittel 2 vil plassere overvannet i et større bilde, som problem og ressurs. I første rekke plasseres overvannet i vannets kretsløp. Overvannet skal knyttes opp mot klimaendringer, og viktigheten forvaltning av overvann. Kjerneområdet vil så etableres i oppgaven – nemlig overvannshåndtering. Både tradisjonell overvannshåndtering, fremtidsrettet overvannshåndtering og tretrinnsstrategien vil presenteres. Konsekvensene av klimaendringer og manglende forebygging, vil avslutningsvis presenteres under overvannets skadepotensial.

I kapittel 3 skal overvannet plasseres i en arealforvaltningsrettslig kontekst. Sentralt for oppgaven er skillet mellom pliktregler og regler som åpner for forvaltningsskjønn.

Innledningsvis vil det redegjøres for det teoretiske rammeverket rundt slike regler og et kort innblikk i det kommunale selvstyret. Overvannet vil så bli plassert i den sektorovergripende, sektornøytrale prosessloven plan- og bygningsloven. Det vil bli gitt en kort innføring i det norske plansystemet og forholdet mellom planer. Avslutningsvis vil det gis en kort oversikt over statlige føringer og reglene om innsigelse, medvirkning og høring.

Kapittel 4 vil forsøke å besvare den første problemstillingen. Her skal det gjennom flere prosessregler for planprosessen, og undersøkes i hvilken grad planmyndigheten har noen plikt til å ivareta hensynet til overvann. Herunder både krav til utredning og de videre planer. Avslutningsvis vil jeg trekke frem noen sentrale utfordringer som fremgår av Riksrevisjonens rapport.

I kapittel 5 skal drøfte hvilke avslagshjemler som finnes i byggesaksbehandlingen, herunder hvilke avslagshjemler kommunen har i byggesak, der planene er mangelfulle eller utdaterte. Særlig fokus er det på nye pbl. § 28-10 og gjeldende pbl. § 28-1.

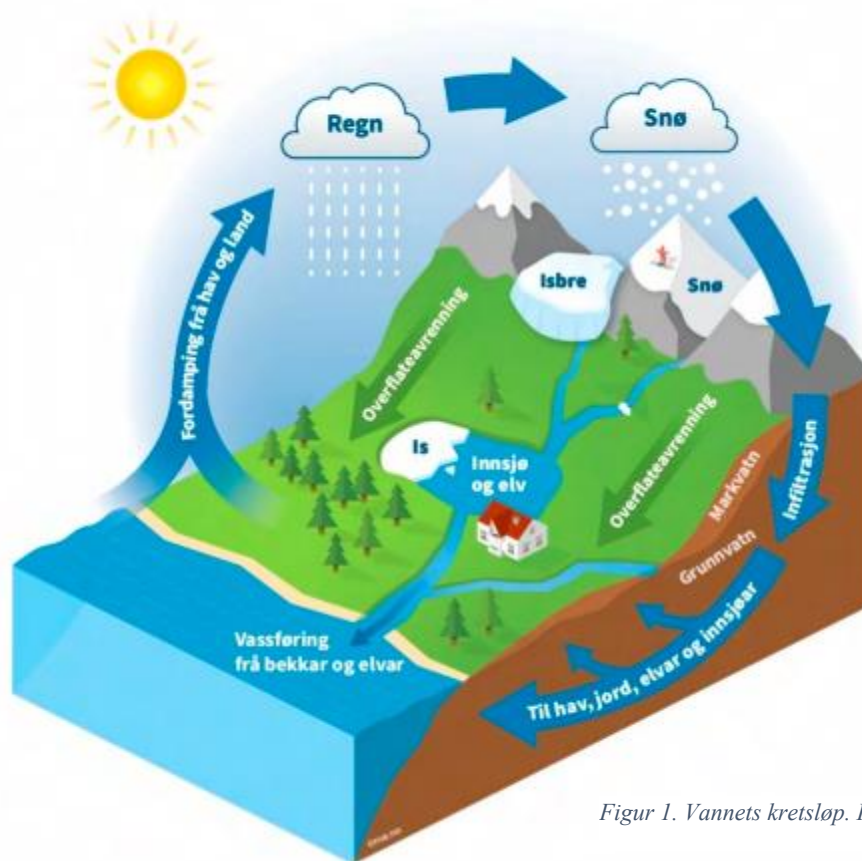
Kapittel 6 vil omhandle et utbyggingsprosjekt i Presterud allé i Bærum kommune, hvor et utbyggingsprosjekt oppstrøms, ledet til et flomveiprojekt nedstrøms.

I kapittel 7 vil det gis noen avsluttende refleksjoner basert på hvilke utfordringer som har fremgått av øvrig oppgave.

## Kapittel 2. Overvann som problem og ressurs

### 2.1 Vann og overvann – en naturlig del av vannets kretsløp

Hva er vel mer grunnleggende enn behovet for vann? Om lag 70 prosent av jordens overflate består av vann og alt av liv på jorden avhenger av det. Vi må innrette oss for å skaffe vann, vi bruker vann som grunnlag for økonomisk aktivitet og mangel på vann kan forårsake store skader (Rogstad, 2022, s. 10). På den andre siden kan for mye vann være en trussel mot folks liv og helse. Hvor mye vann det er til enhver tid, hvor vannet beveger seg, eller forsøk på fysisk styring av vann, er til tider utenfor menneskets kontroll.



Figur 1. Vannets kretsløp. Kilde: NVE (2022), s. 9

*Overvann* er også en del vannets naturlige kretsløp<sup>15</sup>, se figur 1. Vann faller på landområder i form av nedbør, figuren beskriver så hvordan det akkumuleres i form av snø og is eller infiltreres ned i bakken som markvann og lagres som grunnvann. Noe vann fordamper, noe sive ned i grunnen eller forbrukes av planter dyr og mennesker, mens noe transporteres i elver

<sup>15</sup> Mer presis fagterminologi er «*det hydrologiske kretsløp*», se eksempelvis Rogstad (2022) og NVE (2022)

til det når havet. Vannet som fordampet fra hav og landområder gir grunnlag for ny nedbør. Klimaendringene forsterker eller svekker de ulike komponentene i kretsløpet (Hanssen-Bauer et al., 2015, s. 60). Noen ganger vil ikke alt vannet infiltrere, for eksempel hvis grunnen allerede er mettet med vann eller frosset. Det kan ofte regne mer enn det som blir absorbert på disse måtene. Vann fra nedbør eller snøsmelting som i slike tilfeller ikke siver ned i grunnen, men holder seg rennende på overflaten, er det vi kaller *overvann*.

## 2.2 En helhetlig tilnærming til overvann og overvannstiltak

All utbygging i samfunnet ligger innenfor et nedbørfelt<sup>16</sup>. Både nedbørsmengder og arealet nedbøren treffer på vil avgjøre hvilken risiko overvannet vil utgjøre (NVE, 2022, s. 9). Ofte oppstår problemet i sammenheng med tette flater.<sup>17</sup> Kraftig nedbør og brå snøsmelting i hurtige intervaller, gjør at grunnen har vanskelig for å absorbere alt vannet, og skaper store overvannsmengder. I områder der vi historisk har bygd tett i tett, har vi også store verdier samlet på et avgrenset areal. Dersom vi ikke klarer å håndtere overvannet på en forsvarlig måte, kan dette lede til svært alvorlige konsekvenser, særlig i tettbygde områder. Selv om de ulike arealene innad i en kommune har ulik evne til å infiltrere, fordrøye og avlede vann, er vi avhengig av en helhetlig tilnærming til overvann. Et generelt kjennetegn er at urbane felt<sup>18</sup> har raskere og hyppigere avrenning enn naturlige felt (NVE, 2022, s. 10). Overflateavrenning oppstår gjennom et komplekst samspill mellom intensiteten og varigheten på nedbøren, hellingen i nedbørfeltet, arealbruken, vegetasjonsdekket, grunnforholdene, grunnvannsnivået, ledningsnettene mv. For å løse overvannsproblematikken og utnytte vannet som en ressurs, må arealplanleggingen vår ha en helhetlig tilnærming til de naturgitte veiene vannet tar gjennom nedbørfeltet. Dette krever i tillegg gode metoder for kartlegging og utredning<sup>19</sup>.

## 2.3 Klimaendringer og klimatilpasning – en samfunnsflope

Klima- og miljødepartementet la i Meld. St. 26 (2022-2023) 16. juni 2023 frem regjeringens plan for det nasjonale klimatilpasningsarbeidet de neste fire årene<sup>20</sup>. Stortingsmeldingen beskriver at menneskeskapte klimaendringer allerede har medført alvorlige og til dels irreversible konsekvenser for natur og samfunn over hele kloden. Klimaendringer skjer

---

<sup>16</sup> Et helt areal som fører vann til en kilde, all nedbør innenfor det gitte arealet/feltet vil ende opp i denne kilden

<sup>17</sup> Eksempelvis tak og asfalterte gater, veier og parkeringsplasser

<sup>18</sup> Typisk i byer og tettsteder med tette flater, herunder asfaltbelagte gater veier, parkeringsplasser og tettbebygde boligstrøk med mange tak som leder overvann ut de tette flatene.

<sup>19</sup> De juridiske virkemidlene knyttet til utredning og kartlegging, redegjøres for i oppgavens kapittel 4.

<sup>20</sup> Perioden 2024 - 2028



raskere, og konsekvensene er mer omfattende og dramatiske enn man tidligere har trodd. De siste åtte årene er de varmeste årene som noen gang er registrert globalt. Selv om verden lykkes med de omfattende utslippskuttene som kreves, vil oppvarmingen uansett fortsette i flere tiår fremover på grunn av tidligere utslipp. Heller ikke i Norge går klimaendringene ubemerket hen. Vi må omstille oss til å bli et klimarobust samfunn. Og det haster. Jo lengre vi venter med tiltak og tilpasning, jo mer alvorlige blir de negative virkningene (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 6).


I Norge er vi likevel såpass privilegerte at vi har gode forutsetninger for å klare omstillingen. Kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å håndtere de stadig mer omfattende konsekvensene av klimaendringene og utvikle klimarobuste lokalsamfunn i hele landet (Meld. St. 26 (2022-2023) s. 7). Samtidig rapporterer mange kommuner at de opplever uklarheter i roller og ansvar innen klimatilpasning, både mellom statlige sektorer og mellom forvaltningsnivåene. Noe av årsaken er at det er knyttet usikkerhet både til hvordan klimaet vil endre seg og hvordan konsekvensene vil bli. Disse utfordringene gjør at klimatilpasning kan betegnes som et «gjenstridig problem»<sup>21</sup> eller en «samfunnsflope» Begrepet brukes om oppgaver som er komplekse, uten enkle eller lett definerbare løsninger og som spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og -nivåer (Meld. St. 26 (2022-2023) s. 35). For å håndtere slike utfordringer er det viktig med felles rammer som dekker det store omfanget av tema og problemstillinger og legger til rette for en systematisk og godt samordnet innsats.

En særlig utfordring departementet peker på for de kommende årene, er at mer vann vil skape flere problemer (Meld. St. 26 (2022-2023) s. 13). Den gjennomsnittlige årsnedbøren kan øke med i underkant av 20 prosent<sup>22</sup> Episoder med kraftig nedbør vil skje oftere og bli mer intense. Dette kan innebære at vi vil få nesten dobbelt så mange dager med kraftig nedbør. Mer nedbør, spesielt på kort tid, fører til økt risiko for mer overvann og for flere og større regnflommer. Når det kommer intens nedbør, vil urbane områder og små vassdrag være spesielt utsatt, særlig når bakken er frossen eller mettet med vann, eller har mange tette flater.

---

<sup>21</sup> «Wicked problem». Head, B. (2014). Evidence, Uncertainty, and Wicked Problems in Climate Change Decision Making in Australia. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 32(4).  
<https://doi.org/10.1068/c1240>

<sup>22</sup> Fastlands-Norge i løpet av det 21. århundret, Svalbard antas å få en økning på rundt 60 prosent

SANNSYNLIG ØKNING	
 Ekstrem nedbør	Det forventes at episoder med kraftig nedbør øker vesentlig både i intensitet og hyppighet. Dette vil også føre til mer overvann
 Regnflom	Det forventes flere og større regnflommer, og i mindre bekker og elver må man forvente en økning i flomvannføringen

Figur 2. NKSS klimaprofiler. Alle landets fylker har byer og tettsteder vil få sannsynlig økning i ekstrem nedbør og regnflom (tall utgitt i perioden 2015-2017, herunder gjeldende fylkesinndeling frem til 2020). Slik ser samtlige av landets fylkesvise klimaprofiler for ekstrem nedbør og regnflom ut. I alle fylker kan man forvente mer overvann og flere og større regnflommer. Kilde: Norsk Klimaservicesenter (NKSS), 2015

## 2.4 Overvannshåndtering

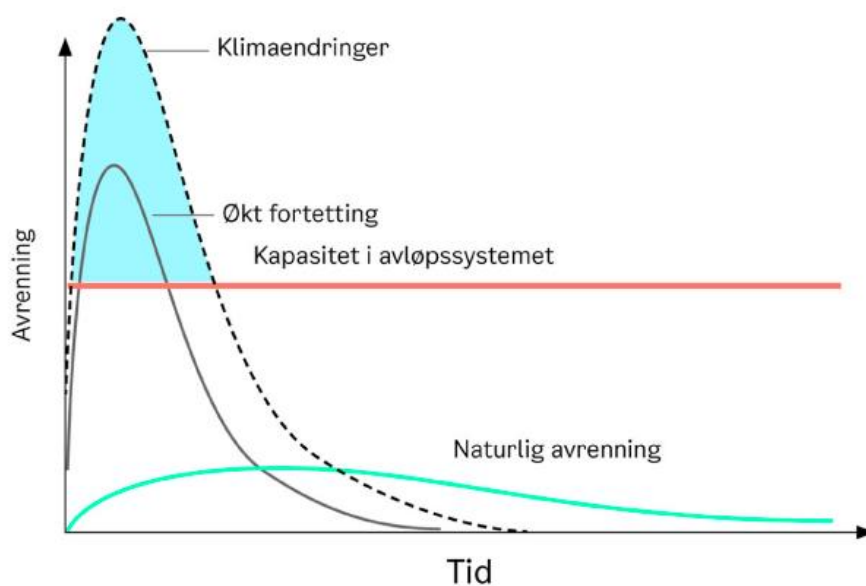
En side av klimatilpasningen vi alle må bidra til å oppnå, er god håndtering av overvann. Alle aktører med ansvar for en oppgave eller funksjon som påvirker eller påvirkes av overvann må forholde seg til overvannshåndtering (Miljødirektoratet, 2023). Det innebærer at alle i samfunnet har et ansvar for overvann; den enkelte, private foretak og myndigheter.

### 2.4.1 Tradisjonell overvannshåndtering

Overvannshåndtering er ikke noe nytt tema i Norge. Norske bykommuner hadde allerede fra starten av det moderne avløpsnettet midt på 1800-tallet, ansvaret for avledning av overvann (NOU 2015: 16 s. 49 flg.). Flere av de første avløpsledningene i Norge munnet ut i vassdrag, som i sin tur ble byens hovedkloakker. Videre ble det sett på som en fordel at disse også skulle lede bort både regnvann, smeltet snø, avløpsvann fra kjøkken mv.<sup>23</sup> Grunnet den sjenerende lukten og forurensningen dette medførte, ble mange vassdrag lukket. Da avløpsledningene også førte overvann fikk man spylt ledningene innimellom, dette ble av datidens myndigheter ansett som en fordel. I over 100 år ble avledning av overvann under bakken ansett som et tilstrekkelig tiltak for å hindre skade. Anslagsvis har vi 7700 km fellesledninger, 28 800 km spillvannsledninger og 16 000 km overvannsledninger i Norge (NOU 2015: 16 s. 49). Ledningene er dimensjonert ut fra kunnskap om nedbørsforhold og befolkningsvekst på etableringstidspunktet. Økte nedbørsmengder- og intensitet vil skape problemer for avløpssystemene som ikke er tilstrekkelig dimensjonerte for økte vannmengder (NOU 2010: 10, s. 103 flg.). I tillegg har nesten hele vann- og avløpssektoren utfordringer knyttet til lav fornyelsestakt og etterslep på vedlikehold av infrastrukturen.

<sup>23</sup> Ikke klosett vann

Enkelt forklart kan vi i dag si at vi i dag må ta støyten for de «feil» som er begått tidligere. Imidlertid kan vi i liten grad klandre våre forgjengere for å ikke kunne spå dagens og fremtidens vannmengder som følge av klimaendringer og samfunnsutvikling. Dette medfører likefremt at det i dag er utfordringer knyttet til håndtering av overvann i norske byer og tettsteder. Klimaendringer, fortetting og forringelse av eksisterende avløpsanlegg<sup>24</sup>, bidrar til økt forekomst av hendelser der overvann fører til skader på bygg og infrastruktur, se figur 3. Avløpsanleggene er utformet slik at store mengder overvann føres til avløpsrenseanlegg via felles avløpssystem, utette ledningsanlegg og feilkoblinger (Paus, 2018, s. 66). Studier viser at over halvparten av vannet som kommer inn til norske avløpsrenseanlegg er uønsket (Lindholm & Bjerkholt, 2011, s. 47). Felles avløpssystemer vil også forårsake at urensset spillvann føres ut til vassdrag via overløp ved kraftig nedbør. I tillegg til overnevnte utfordringer, vil tette flater i kombinasjon med tradisjonelle lukkede avløpssystemer<sup>25</sup> hindre at nedbør absorberes i vegetasjon, fordampes og/eller infiltreres i grunnen (Paus, 2018, s. 67). Lukkede avløpssystemer vil på den måten kunne endre den naturlige vannbalansen<sup>26</sup>. Avrenning fra trafikkarealer og sentrumsområder vil også kunne inneholde forurensning som i begrenset grad vil bli tilbakeholdt i tradisjonelle lukkede avløpssystemer.



Figur 3. Et sammensatt bilde. Avløpssystemet er utformet for å håndtere en vannmengde for et historisk klima og fortettningsgrad. I en fremtidig situasjon uten noen form for tiltak vil økt fortetting, et aldrende avløpssystem og forventede klimaendringer øke avrenningens volum og flomtopp. Dette resulterer i økt hyppighet av hendelser hvor vannet bidrar til oversvømmelse, flommer og skader. Illustrasjon og beskrivelse hentet fra Paus (2018). Figur hentet fra Oslo kommunes overvannsveileder, Oslo kommune (2023a)

<sup>24</sup> Herunder hovedledninger for vann og avløp mv.

<sup>25</sup> Bestående av sluk og rør

<sup>26</sup> Svært forenklet bestemmes vannbalanse av mengde nedbør og potensiell fordamping/infiltrasjon. Påvirkes av værforhold, jordas vannlagringsevne osv.

#### 2.4.2 Overvann som ressurs – klimatilpasset og bærekraftig håndtering av overvann

Tradisjonelt har altså overvannshåndtering i stor grad vært basert på at overvannet skal ledes raskt bort fra overflaten og ned i et ledningssystem under bakken (NOU 2015: 16 s. 65). Alle avløpsanlegg har en maksimal kapasitet for vanninntak. Hvis anlegget ikke er i stand til å motta mer vann, vil overskuddsvannet gå i overløp<sup>27</sup>. Da vil man i begrenset grad ha særlig kontroll på vannet, og vannet kan finne egne veier og medføre store skader<sup>28</sup>. Økning i kapasiteten på ledningsnettet kan avlaste systemet noe, men opp mot de ventede framtidsutsiktene er det bred enighet om at dette ikke vil være tilstrekkelig på sikt. Dette krever derfor at vi som samfunn begynner å tenke annerledes.

Overvann håndtert på riktig måte, kan ha et stort utnyttingspotensial. Dermed blir det feil å kun tegne et negativt bilde av overvann (Seifert-Dähnn et al. 2018, s. 36). Fremtidens løsninger antas i stor grad over bakken i stedet for under. Løsningen inspireres av og baserer seg på bruk av natur. Måten vi kan gjøre dette på er mer eller mindre å utnytte og «kopiere» naturens eget infiltrasjonssystem. I tillegg til å være egnet til å fordrøye og tilbakeholde avrenning fra kraftig nedbør lokalt, antas naturbaserte løsninger å inneha en rekke andre kvaliteter<sup>29</sup>. Sammenlignet med tradisjonelle/nedgravde overvannsanlegg, vil overflatebaserte tiltak også bidra med å synliggjøre behov for drift og vedlikehold, samt inneha en høyere fleksibilitet for de ukjente endringer i arealbehov vi måtte ha i fremtiden (Paus, 2020a, s. 224). Naturbaserte tiltak<sup>30</sup> vil håndtere overvannet synlig på overflaten, derfor er det vesentlig at nødvendig areal og egnet plassering vurderes i en tidlig fase av områdeutviklingen (Paus, 2020a, s. 224). Flere kommuner ligger frempå, og har allerede inkludert naturbaserte og/eller overflatebaserte overvannstiltak i sine kommuneplanbestemmelser, se figur 4. I de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (KMD, 2018a) er det i kapittel 4.3 et overordnet mål at vi i større grad skal ta i bruk naturbaserte løsninger. Dersom andre løsninger velges må det begrunnes hvorfor de naturbaserte er valgt bort.

---

<sup>27</sup> Vannet går i overløp når vannmengdene blir større enn det overvannssystemet er dimensjonert for.

<sup>28</sup> Eksempelvis kan overløp til vassdrag eller sjøområder resultere i at store mengder bakterier og parasitter tilføres resipienten (mottaker av vannet, eks. elv, vassdrag, sjø osv.), og medføre helsefare for alle som kommer i berøring med vannet. Særlig uheldig og utrivelig er det hvis spillvann (kloakk mm.) kommer ut i områder som benyttes til bading.

<sup>29</sup> Formål med naturbaserte tiltak kan være å skape en mer naturlig vannbalanse, rense forurenset overvann, gi flere estetiske verdier, flerbruk av areal mv.

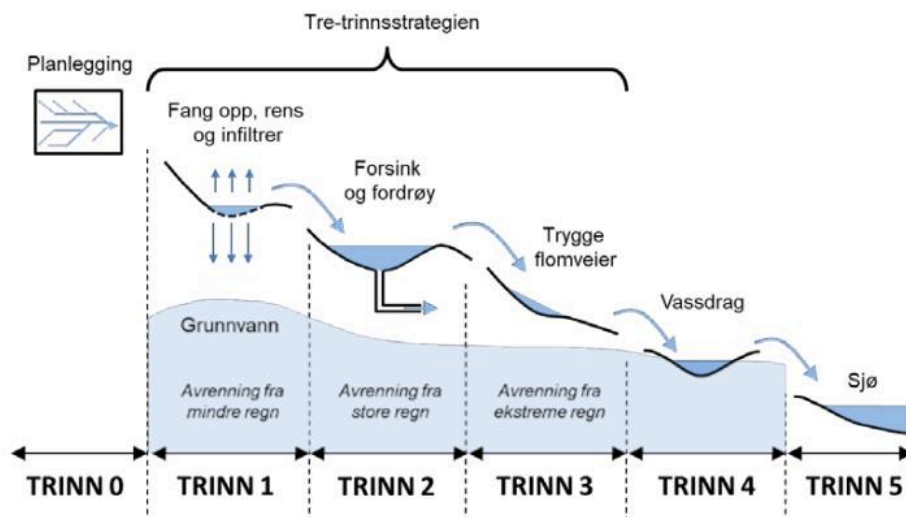
<sup>30</sup> Benyttes i dag mange udefinerte, og delvis overlappende begreper om overvannssystemer (Fremstad, 2020). Til det lokal overvannsdisponering (LOD), lokal overvannshåndtering (LOH), åpne, overflatebaserte og naturbaserte systemer. Paus (2020a) beskriver naturbaserte overvannstiltak som løsninger som utnytter vegetasjon, løsmasser og/eller forsenkninger i terrenget til å håndtere nedbør og avrenning.



Figur 4. Oslo kommunes pilotprosjekt for lokal overvannshåndtering i Deichmanns gate. Fremstillingen inneholder naturbaserte løsninger som permeable dekker, regnbed og åpen vannrenne. Illustrasjon: Bymiljøetaten. Hentet fra Røed (2019).

### 2.4.3 Tretrinnsstrategien

God overvannshåndtering skal ivareta infrastruktur, helse og miljø. For å oppnå en mer klimatilpasset og bærekraftig håndtering av overvann, er den førende strategien for best mulig overvannshåndtering den såkalte «tretrinnsstrategien» (Lindholm et al., 2008), se figur 5.



Figur 5. Tretrinnsstrategien for håndtering av overvann med ytterligere trinn som representerer den nødvendige planleggingen (trinn 0), samt vassdragene (trinn 4) og sjø (trinn 5) som resipienter for overvann. Figuren er basert på Lindholm et al. (2008). Hentet fra Paus (2020a).

Strategien baserer seg opprinnelig på tre ulike trinn, som til sammen skal sikre bedre bymiljø, avlaste ledningsnett og sikre trygg avledning av overvann til resipient (NOU 2015: 16, s. 67). Den må derfor tilpasses lokale forhold og behov. I senere tid er strategien også tilført noen



ytterligere trinn. Bakgrunnen for trinn 0 om planlegging, er at det ofte er utfordrende å håndtere overvann etter intensjonene i treleddsstrategien hvis ikke forutsetningene for dette er nedfelt i en tidlig fase (Paus, 2018, s. 68). For optimal gjennomføring av treleddsstrategien er man derfor nødt til å innta overvann tidlig i planleggingsfasen, slik at den vurdering som må gjøres av overvannsutfordringer og -løsninger sikres i samsvar med de øvrige trinnene i strategien. Herunder er man nødt til å vurdere hele nedbørfeltet og overvannssystemets kapasitet opp mot utbyggingstiltakene. Hvilke overvannstiltak som er de beste vil avhenge av lokale forhold.

Det er ikke gitt at alle trinn må gjennomføres for hvert enkelt område, dette vil avhenge av hvor mye nedbør som må håndteres. Trinn 1 til 3<sup>31</sup> i strategien peker på ulike tiltak for overvannshåndtering ved forskjellige regnintensiteter. I tråd med trinn 1 skal avrenning fra mindre regnhendelser fanges opp og infiltreres. Tankegangen er at overvannet i første trinn skal håndteres lokalt og infiltreres der det er mulig, eksempelvis ved private overvannstiltak i egen hage<sup>32</sup>. Overskuddsvannet fra disse anleggene føres videre til anlegg som fordrøyer avrenningen<sup>33</sup>. Hovedformålet med fordrøyningsanlegg er å avlaste kommunalt avløpsanlegg eller vassdrag (Paus et al., 2022, s. 94). Altså skal avrenning fra store regnhendelser fordrøyes før påslipp til avløpsanlegg eller utslipp til vassdrag, dette utgjør trinn 2 i strategien. Om det skulle oppstå avrenning fra ekstreme regnhendelser og dermed avrenningsmengder som overstiger kapasiteten til infiltrasjons- og fordrøyningsanleggene, avledes vannet på en trygg måte til en egnet resipient<sup>34</sup> i trinn 3. Avledningen kan eksempelvis skje via grøfter, kanaler, åpne bekker, vadi, ledningsnett eller via trygge flomveier<sup>35</sup>.

Versjonen av tretrinnsstrategien i figur 6 belyser noen sentrale utfordringer. Det kan knyttes usikkerhet til hvordan vi skal dimensjonere og utforme naturbaserte overvannstiltak, eller hvordan kostnadene knyttet til klimatilpasning skal fordeles. Flere kommuner opplever usikkerhet knyttet til egen og aktørers faglige kompetanse når det kommer til å inkludere vurderinger av overvann og klimatilpasning i planleggingsfasen. Når overvann føres til

---

<sup>31</sup> Den opprinnelige tretrinnsstrategien i Lindholm et al. (2008). Tretrinnsstrategien er per i dag ikke lovfestet, men kan leses ut av ordlyden i pbl. § 27-2 femte sammenholdt med TEK17 § 15-8 første og andre ledd, dette vil redegjøres nærmere for i kapittel 5.

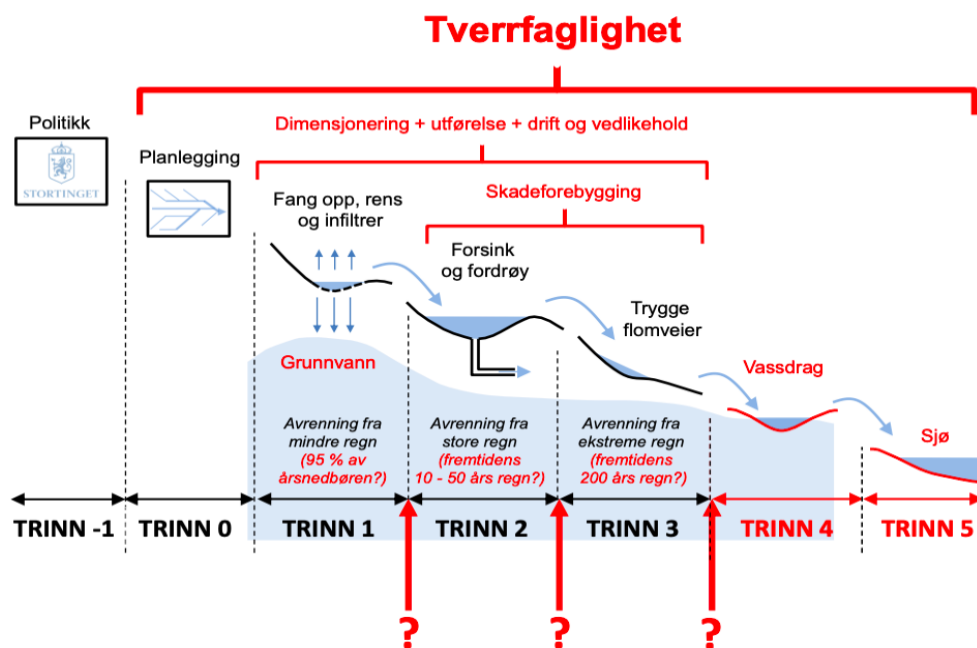
<sup>32</sup> Eksempelvis permeable flater, vegetasjon, trær, grønne tak, regnbed mv.

<sup>33</sup> Eksempelvis regnbed, blågrønne tak, fordrøyningsmagasin eller -basseng, oversvømmelsesareal mv.

<sup>34</sup> Mottaker av vann, eksempelvis vassdrag og sjø (trinn 4 og 5 i utvidet tretrinnsstrategi)

<sup>35</sup> Trasé som avleder overvann til en resipient. Kan være naturlig eller planlagt.

blir  
et  
om  
vi



vassdrag,  
det også  
spørsmål  
hvordan  
skal sikre

Figur 6. Tretrinnsstrategien med tilleggstrinn -1, og noen sentrale utfordringer. Basert på Lindholm et al. (2008, hentet fra Paus (2020b))

vassdragets interesser. Et annet spørsmål er hvordan vi skal rense overvann for å hindre forurensning, før det når vassdrag og fjord<sup>36</sup>. Drift og vedlikehold av naturbaserte tiltak for overvann og hvordan dette skal sikres kan også stilles spørsmål ved.

Det er imidlertid helt sikkert at prosessen vil kreve tverrfaglig kompetanse, noe som igjen vil stille krav til større grad av samordning. I nyere tid har det blitt diskutert rundt enda et ytterligere trinn i tretrinnsstrategien «trinn -1», som omhandler politikk (Paus, 2020b). De lokale samfunnsaktørene kan ikke bære ansvaret for overvannshåndtering alene, kompleksiteten og det nivået som kreves med hensyn til tverrfaglig kompetanse, krever også tydelige og sterke nasjonale føringer, som samordner og tilrettelegger for de videre trinnene i strategien. I samarbeid med CICERO<sup>37</sup> gjennomførte If Skadeforsikring (2023) for tredje gang, kommuneundersøkelsen «Ekstremværrapporten». Der fremgår det at hindringer kommunene møter på er mangel på økonomiske ressurser, bemanning og kompetanse. Uten kompetanse er det vanskelig å prioritere, fordele ressurser og gjøre de riktige tiltakene. Undersøkelser viser at hver krone investert i overvannshåndtering sparer 25 kroner i skader som ikke oppstår (If Skadeforsikring, 2023, s. 14). Som trinn -1 kan illustrere, må sentrale myndigheter på banen med politisk vilje og tydeligere føringer. Undersøkelser viser at

<sup>36</sup> Se trinn 4 og 5

<sup>37</sup> CICERO: Center for International Climate and Environmental Research Oslo Norsk oversettelse; Senter for klimaforskning.

kommunene generelt er motivert for å arbeide med klimatilpasning og overvann internt i egen kommune, på den andre siden opplever mange av kommunene at de i liten grad har tilstrekkelige ressurser til å vurdere overvann tilfredsstillende i alle plan- og byggesaker (If Skadeforsikring, 2023, s. 3). I utstrakt grad vet man hvor skoen trykker for kommunene i arbeidet med klimatilpasning, men de klarer ikke jobben alene.

## 2.5 Skadepotensiale: Konsekvenser av klimaendringer og utilstrekkelig overvannshåndtering

Fare og skade er knyttet til oversvømmelse, farten på vannet og endringer i vannbalansen og forurensning (NKSS, 2015). Overvannsflommer skyldes snøsmelting, snøsmelting i kombinasjon med regnvær, langvarig regnvær og intense skybrudd (Hanssen-Bauer et al., 2015, s. 71). Hvilke årsaker som dominerer, varierer fra periode til periode, og fra landsdel til landsdel. I enkelte tilfeller kan overvannet skape ukontrollerte avrenningsmønstre og ende opp som store dammer i lavtliggende strøk<sup>38</sup>. Under andre gitte forhold, kanskje særlig ved ekstremnedbør<sup>39</sup>, vil overvann kunne få vanndybder og hastighet med et skadepotensial på lik linje med flom i vassdrag (NOU 2015: 16 s. 97). Tette flater gir rask avrenning og fører til økt fare for flom i bekker og vassdrag dersom vannet ledes for raskt ut i vassdragene. Klimaendringene krever overvannstiltak som bidrar til at overvann ikke ledes til ledningsnett. Når avrenningen øker, øker også hastigheten på vannet slik at erosjonsfaren blir større. Mindre bekker og elver kan også finne nye flomveier.

Selv om flom, storm og skred ofte skaper de mest dramatiske bildene i mediene, viser en oversikt fra Finans Norge at skader etter ekstremnedbør<sup>40</sup> (Finans Norge, 2023, s. 18), står for halvparten av erstatningene etter alle vær- og naturskader de siste ti årene. Tette flater lukker igjen den dreneringen som opprinnelig finnes i naturen, og vannet finner i stedet veien inn i kjellerstuer, butikklokaler og bedrifter. Siden 1980, har sju av de ti største hendelsene inntruffet etter 2010 (Finans Norge, 2023, s. 13-14). Av de totale erstatningene på 30,3 milliarder kroner, skyldes 50 prosent vanninntrenging utenfra og stopp i avløp. Slike skader oppstår ofte som følge av ekstremnedbør i tettbygde strøk. Eksempler på slike hendelser var i august 2016 hvor Asker og Bærum ble hardt rammet og Oslo i både 2016 og 2019.<sup>41</sup>

---

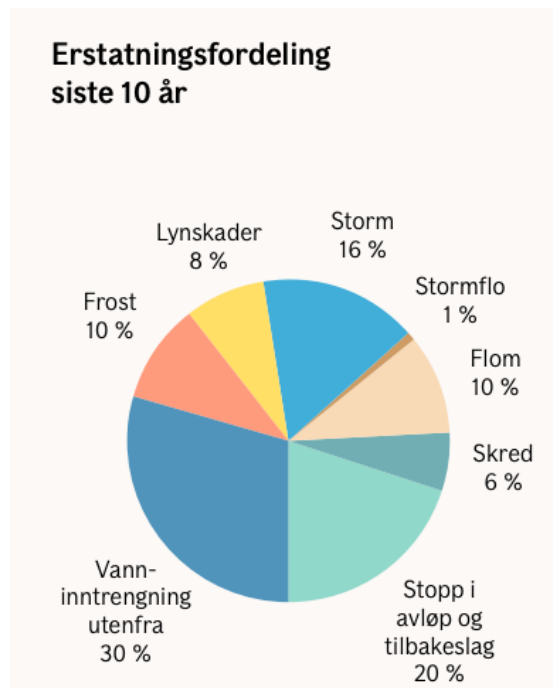
<sup>38</sup> Vannakkumulasjon

<sup>39</sup> Nedbør som statistisk sett medfører stort skadepotensial gjennom ulike naturhendelser

<sup>40</sup> Ekstremnedbør/styrtregn defineres ofte som dager med mer enn 20 millimeter nedbør

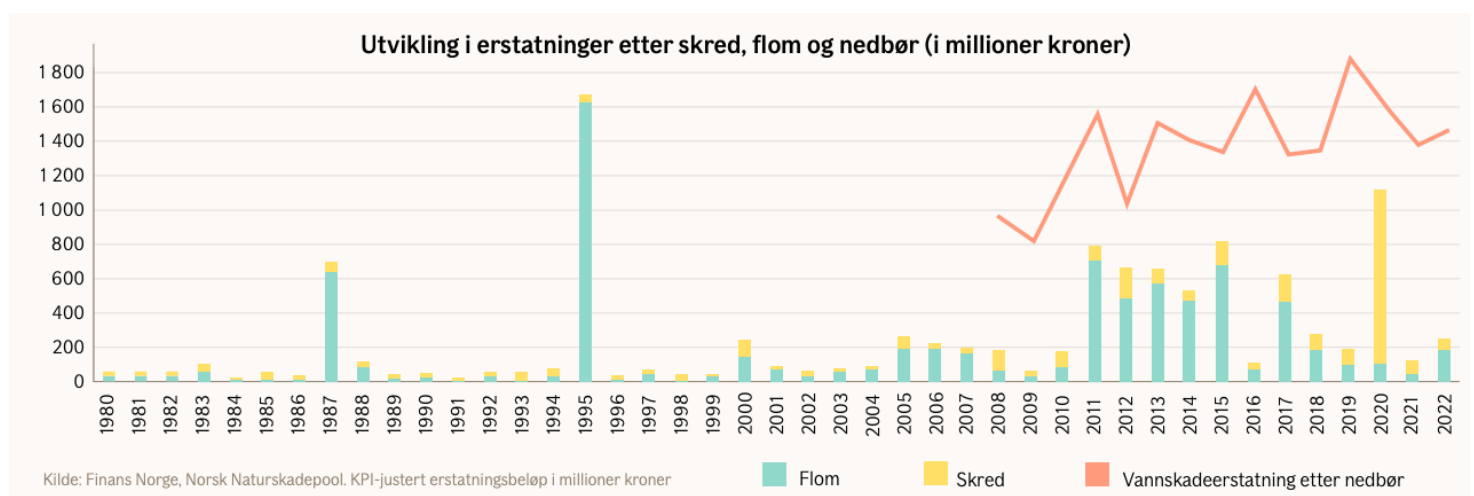
<sup>41</sup> Se figur 9 og 10





Figur 7. Fordeling av erstatningsbeløp for perioden 2013-2022. Kilde: Finans Norge og Norsk Naturskadepool. Hentet fra «Ekstremværrapporten», If Skadeforsikring (2023).

De siste ti årene har vi hatt hele 25 navngitte ekstremvær (If skadeforsikring, 2023, s. 6). Slike værhendelser får navn når de utgjør reell fare for mennesker og verdier. Det antas at et villere og våtere klima ikke er noe som kommer der fremme et sted, det er den nye normalen. Siste navn ut er ekstremværet «Hans», som med sine etterfølgende flommer skapte store ødeleggelser på Østlandet i begynnelsen av august 2023, se figur 11 og 12. Ekstremværet ga mer regn på Østlandet enn det har vært målt de siste 100 årene (If skadeforsikring, 2023, s. 7).



Figur 8. Utvikling i erstatninger etter skred, flom og nedbør. Kilde: Finans Norge, Norsk Naturskadepool. KPI-justert erstatningsbeløp i millioner kroner. Hentet fra «Ekstremværrapporten» If Skadeforsikring (2023).

Tall frem til midten av september viser at det er meldt inn over 10 000 skader på bygninger og innbo til forsikringsselskaper som følge av værhendelsen, med en skadekostnad på 1,8 milliarder. «Hans» førte med seg overvann og flom som trengte inn i kjellere og førsteetasjer i boliger og bedrifter, andre steder gikk det skred. Imidlertid kom ikke «Hans» alene, kort tid etterpå pøste store regnmengder ned på nytt over Østlandet. Oslo ble særlig rammet, men også andre steder på Østlandet fikk mange vannskader. Enkelte huseiere opplevde å få vann inn i kjelleren for andre og tredje gang på et par-tre uker. Den etterfølgende regnhendelsen førte i tillegg til ytterligere flere tusen skademeldinger til forsikringsselskapene, og skader for flere hundre millioner kroner. En bred oppfatning er at overvannsskader vil påføre samfunnet store kostnader dersom det ikke gjennomføres forebyggende tiltak. Uten forebyggende tiltak anslo overvannsutvalget allerede i 2015 at kostnader i størrelsesorden 45 til 100 milliarder kroner i løpet av de neste 40 årene (NOU 2015: 16, s. 15).

I faresammenheng skal det også nevnes at overvann kan være en medvirkende faktor til øvrige naturhendelser. Det er ikke bare store flommer som påvirkes av nedbør og avrenning, men også hyppigheten, hastigheten og omfanget på mindre vannføringstopper. En av årsakene til den tragiske kvikkleirehendelsen på Gjerdrum 30. desember 2020, var erosjon i Tistilbekken gjennom flere år. Gjerdrumutvalget som skulle undersøke årsakene til skredet og vurdere læringspunkter, beskriver at erosjonen var påvirket av menneskelige forhold, blant annet ved at urbanisering førte til flere små vannføringstopper i bekken (NOU 2022: 3, s. 135). Dette illustrerer hvor stor betydning riktig overvannshåndtering kan ha. Utvalget uttaler at for å forebygge at slike hendelser skjer, er det helt avgjørende å se og forstå sammenhengene mellom ulike risikoer, ulike sårbarheter og eventuelle avhengigheter mellom disse. Det er derfor avgjørende å se farene i sammenheng. Erfaringen fra Gjerdrumskredet viste at det ikke var store flomtopper som var avgjørende for den økende erosjonen, men de mange små vannføringstoppene (NOU 2022: 3, s. 154). Dette viser at også små overvannstiltak kan ha en effekt nedstrøms som kan avbøte erosjonsproblemer.



Figur 12. Oversvømmelse ved Gjønnes i Bærum kommune i 2016. Foto: Ukjent. Hentet fra Bærum kommunes handlingsplan for overvann (2020)



Figur 9. Oversvømte veier i Gran kommune etter regnværet «Hans» i august 2023. Hovedfartsåren inn til kommunen, riksveg 4, ble stengt to steder. Foto: Ann-Kristin Mo/NRK. Kilde: Haagensen et al. (2023)



Figur 11. Togsporet på Jaren stasjon i Gran kommune ble av innlysende årsaker stengt i etterkant av «Hans» i august 2023. Foto: Ann-Kristin Mo/NRK. Kilde: Haagensen et al. (2023)



Figur 10. Overvannsflom i Oslos gater i 2019. Foto: Berit Lervik. Hentet fra Oslo kommunes overvannsveileder (2023a).

## Kapittel 3. Overvannets plassering i arealforvaltningen

### 3.1 Pliktregler, forvaltningsskjønn og det kommunale selvstyre

#### 3.1.1 Pliktregler

Rettsreglers endelige siktemål er regulering av forholdene mellom alle aktører i et samfunn (Bernt & Mæhle, s. 56). For at rettssystemet skal kunne oppfylle en slik samfunnsregulerende funksjon, må det gi regler for hva som er påbudt, forbudt eller tillatt menneskene imellom. Slike regler kalles gjerne *pliktregler*. Disse normene regulerer forholdet mellom borgere og offentlige myndigheter, og setter skranker for borgernes og offentlige myndigheters handlefrihet. Et grunnleggende trekk ved rettsstaten er at det ikke foreligger noen plikt til lydighet hvis ikke den befalingen det er tale om er gitt i lovs form. Dersom lovgiver ikke gjennom *plikter* pålegger myndighetene å ta hensyn til overvann, kan det stilles spørsmål om i hvilken grad de velger å benytte *muligheten* som er gitt.

Av veiledningen om lovteknikk og lovforberedelse fremgår det at generelle pliktregler i form av påbud og forbud især er aktuelt hvis det er tale om å sikre en bestemt atferd (Justisdepartementets lovavdeling, 2000, s. 53 flg.). Påbuds- og forbudsregler kan være spesifikke, men også standardpregede. Er en pliktregel veldig spesifikk, vil det ifølge veilederen tale for å innta den i forskrifts form. Et felles formål for alle rettsregler er å påvirke menneskers handlemåte. Rettsregler har et substansielt formål, de har oppstått eller blitt utformet for å ivareta visse samfunnsmessige behov (Bernt & Mæhle, s. 199). Bestemmelser som konkret omhandler overvann vil derfor tilsi at det eksisterer et reelt samfunnsmessig behov for regulering, herunder regulering av hvordan vi som samfunn skal håndtere overvann. På hvilken måte bestemmelsene som skal regulere hvordan samfunnet skal tilnærme seg overvannsproblematikk er utformet, vil derfor også si noe om i *hvilken grad* det fra statlig hold er ønskelig å regulere vår handlemåte.

#### 3.1.2 Forvaltningens «frie» skjønn

Ved siden av pliktreglene som setter skranker for borgernes og myndighetenes handlefrihet, har vi i stor grad på plan- og bygningsrettens område bestemmelser som åpner for skjønnsutøvelse. Dersom en lovbestemmelse overlater det til forvaltningen selv å bestemme hva en avgjørelse skal gå ut på, snakker man gjerne om forvaltningens frie skjønn. Når skjønnet betegnes som «fritt», er det fordi det anses som unntatt fra alminnelig

domstolskontroll. Forvaltningen står imidlertid aldri helt fritt til å bestemme om en avgjørelse skal treffes, eller hva den eventuelt skal gå ut på. Plan- og bygningsloven en prosesslov, loven setter alltid visse grenser som forvaltningens skjønnsutøvelse må holde seg innenfor. Om det foreligger lovbundet kompetanse eller ikke må løses ut fra en tolkning av den aktuelle bestemmelsen i lys av den alminnelige juridiske metodelæren, jf. Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40. Skillet mellom lovbundet kompetanse og forvaltningsskjønn er avgjørende for rekkevidden av forvaltningens skjønnsutøvelse og kompetanse i den enkelte sak. Den tolkningen man kommer frem til blir avgjørende for om forvaltningen har handlefrihet innenfor rammene som det aktuelle rettsgrunnlaget setter opp, eller om spørsmålet fullt ut er rettslig regulert.

Et særlig viktig moment vil her være hjemmelens ordlyd, og om denne benytter seg av formuleringer som «kan», eller andre vage skjønnsmessige formuleringer. Ordlyden viser altså at skjønnsutøvelsen er «fri». I høyesterettspraksis inntatt i Rt. 2012 s. 1985, går det frem at fritt skjønn er skjønn som ikke kan prøves utover en kontroll av om «*skjønnet er tilstrekkelig bredt og saklig, og at resultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig*»<sup>42</sup>. Ordlydens karakter kan også være et moment, altså om vurderingstemaet etter ordlyden er av rettslig eller politisk, moralsk eller faglig art, se eksempelvis Rt. 2015 s. 1388<sup>43</sup>. Noe av poenget med at lovgiver oppstiller høy grad av forvaltningsskjønn er at det skal foretas *politiske og forvaltningsmessige hensiktsmessighetsvurderinger*. Hvis lovbestemmelsen åpner for slike vurderinger, vil dette trekke i sterk retning av forvaltningsskjønn. Hjemmelens kontekst kan videre være et tolkningsmoment. I Rt. 2007 s. 257 ga ikke ordlyden «*særlige grunner*», særlig veiledning for omfanget av domstolskontrollen. Forarbeidene pekte mot at «*særlige grunner*» måtte vurderes «i forhold til de hensyn som ligger bak planen»<sup>44</sup>. Vurderingen ville derfor være «*planrelatert og ofte politisk på samme vis som utarbeidelsen av planene er av faglig og politisk karakter*». Et annet tolkningsmoment for å avgjøre om bestemmelsen åpner for stor grad av forvaltningsskjønn er forvaltningsorganets særlige kompetanse og erfaring på området. Dersom organet anses som særlig kyndig eller har spesielt gode muligheter for å innhente relevante fakta, kan det tale for at organets skjønnsmessige vurderinger er endelige, jf. eksempelvis Rt. 2007 s. 1573.

---

<sup>42</sup> Avsnitt 142

<sup>43</sup> Avsnitt 229 og 232

<sup>44</sup> Avsnitt 42



### 3.1.3 Det kommunale selvstyret

Et særlig hensyn bak regler som åpner for stor grad av forvaltningsskjønn er det kommunale selvstyret. Prinsippet om lokal forankring av beslutninger, står så sterkt i norsk forvaltning at det er forankret i Grunnloven<sup>45</sup>. Som nevnt er kommunen tillagt et særskilt ansvar når det kommer til overvannshåndtering. Kommunene får lovpålagte oppgaver, og lovgivningen angir videre kommunenes rammebetingelser for disse (Engelsrud et al., 2020, s. 480 flg.). Innenfor disse rammebetingelsene er det kommunens oppgave å prioritere og finne fram til lokalt tilpassede løsninger. Kommunalt selvstyre innebærer altså at kommunene, selv kan styre og ta beslutninger om det de selv ønsker, så lenge ikke annet fremgår av eller i medhold av lov (NOU 2016: 4, s. 55). Siden selvstyret begrenses av lover fastsatt av Stortinget, er det opp til Stortinget hva slags og hvor detaljerte lover som skal fastsettes, og dermed hvor stort handlingsrom kommunene har i praksis.<sup>46</sup>

Sterkere statlig styring har ofte vært begrunnet med hensyn som innbyggernes rettsikkerhet, likebehandling og plan- og reguleringsbehov (NOU 2016: 4, s. 52). Ved å la demokratisk valgte organer på kommunalt nivå treffe avgjørelsene, er den grunnleggende tanken at det blir mindre avstand mellom de som berøres og de som beslutter. Slik kan dette bidra til å skape større forståelse og aksept for de beslutninger som treffes. Det antas at borgerne også vil aktiviseres i å løse lokale problemer, delta i utformingen av lokalpolitikken, stimulere til politisk engasjement, slik at borgerne har mulighet til å påvirke sin hverdag. Dette kan være særlig viktig når det kommer til overvann, hvor hovedregelen er at den enkelte har ansvar for vann på sin eiendom. Nærhetsprinsippet<sup>47</sup> innebærer at offentlige forvaltningsoppgaver fortrinnsvis bør legges til kommunene. Vurderingene av hvor oppgaver skal plasseres vil måtte bero på målene som er satt for nasjonal politikk og avveining av andre hensyn og prinsipper for oppgavefordeling (Prop. 46 L (2017-2018) s. 356). Mange bestemmelser i plan- og bygningsloven vil som en naturlig følge av dette trolig være skjønnsmessige. Stor bruk av bestemmelser som åpner for høy grad av forvaltningsskjønn, gjør at det i større grad vil være opp til hver enkelt kommune i hvilken grad man prioriterer overvann. Er det fra lovgiverhold ønskelig å sette sterke føringer for hvordan overvann skal håndteres i kommunene, må det som utgangspunkt stilles krav til dette i form av plikter i lov- eller forskriftsbestemmelser.

---

<sup>45</sup> Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven eller Grl.) § 49 andre ledd, jf. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 (kommuneloven) § 2-1.

<sup>46</sup> Handlingsrommet diskuteres stadig. Se eks. Meld. St. 12 (2011-2012) på s. 12 og NOU 2016: 4 i pkt. 4.5.

<sup>47</sup> Jf. kommuneloven § 2-2. Den inneholder sentrale prinsipper om nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Ordlyden i føringene er «bør», derfor ingen rettslig skranke.

## 3.2 Overvannshåndtering i plan- og bygningslovens system

### 3.2.1 Plan- og bygningsloven skal ivareta sektorinteresser, regionale og lokale hensyn, og den private eiendomsrett

Plan- og bygningsloven gir myndighetene en rekke verktøy for å styre samfunns- og arealutviklingen i ønsket retning. Lovens kjerneområde er forvaltning av areal, og den er det viktigste virkemiddelet kommunene har for å sikre at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til håndtering av overvann. Grovt sett er det tre hovedhensyn som skal ivaretas i den offentlige arealforvaltningen (Holth & Winge, 2019, s. 21 flg.). For det første har vi *statlige sektorhensyn*, hvor forvaltningssystemet er inndelt i en rekke sektorer som har ansvar for bestemte samfunnsinteresser. For det andre skal arealforvaltningen ivareta *regionale og lokale hensyn*. For det tredje må arealforvaltningen i stor utstrekning ta hensyn til *den private eiendomsrett*. Det brede mangfoldet av interesser medfører at det ofte vil oppstå konflikter når myndighetene skal treffe vedtak om bruk og vern av bestemte områder (Holth & Winge, 2019, s. 23). Særlig i og omkring byer og tettsteder, hvor areal har blitt et knapphetsgode. Interessekonflikter vil gjerne kunne oppstå når en type arealbruk ekskluderer en annen type bruk. Eksempelvis når åpne overvannsløsninger krever areal som ellers ville kunne bygges ut. En vesentlig del av den offentlige kontrollen med areal, går nettopp ut på å ta stilling til planlagte utbyggingstiltak. Formålet med planleggingen er å bidra til prosesser som sikrer at *alle* interesser og hensyn, herunder overvann, blir kartlagt og inkludert i interesseavveiningene, og dermed legge føringer for byggesaksprosessen.

### 3.2.2 Plan- og bygningsloven er sektorovergripende, sektornøytral og en prosesslov

I motsetning til sektorlovene<sup>48</sup>, har plan- og bygningsloven som formål å sikre at sektorinteressene ses i sammenheng og samordnes ut fra mer langsiktige og helhetlige betraktninger (Holth & Winge, 2019, s. 24). Loven er altså *sektorovergripende*, og står dermed i en særstilling. Ved at loven heller ikke setter enkelte samfunnsinteresser over andre, er den også *sektornøytral*. Formålet med planleggingen blir derfor å vurdere interessene opp mot hverandre. Hva resultatet av disse vurderingene blir, er stort sett basert på planmyndighetenes planfaglige og politiske skjønn. Plan- og bygningsloven karakteriseres derfor ofte som en *prosesslov* for offentlige beslutninger (Holth & Winge, 2019, s. 25).

---

<sup>48</sup> Sektorlover er lover som har til formål å ivareta eller fremme en bestemt samfunnsinteresse

Plasseringen av bestemmelser om overvannshåndtering i den sektorovergripende sektornøytrale plan- og bygningsloven, skaper basert på det overstående både utfordringer og muligheter. Myndighetene har mulighet til å styre samfunnsutviklingen i en retning hvor det tas mer hensyn til overvann i arealforvaltningen, samt å føre offentlig kontroll med tiltakene. De har mulighet til å sikre at overvannshåndtering gis plass ut fra langsiktige og helhetlige betraktninger, og at håndtering av overvann blir tatt med som en faktor i interesseavveiningene etter loven. Likevel kan man måtte akseptere at hensynet til overvann til tider må vike for andre likestilte eller prioriterte hensyn. Lovens karakter tilsier at overvannshåndtering er et hensyn, som på lik linje med alle andre arealhensyn, kun er et vurderingsmoment. Loven oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for planmyndighetenes skjønn, men avgjør ikke utfallet av beslutningene.

### 3.2.3 Det norske plansystemet

Etter plan- og bygningsloven er det norske plansystemet hierarkisk oppbygd. De overordnede planene har til hensikt å legge føringer for planleggingen nedover i hierarkiet. Plansystemet er nivå delt mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Pbl. § 3-2 første ledd slår fast at ansvaret for planlegging ligger hos kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen<sup>49</sup>. Imidlertid har alle offentlige organer rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt, jf. pbl. § 3-2 tredje ledd. Planleggingen skal være en felles arena for samordning av sektorer og interesser, og utarbeides gjennom bred medvirkning fra berørte myndigheter, jf. § 1-1 annet ledd og § 3-1 annet ledd.

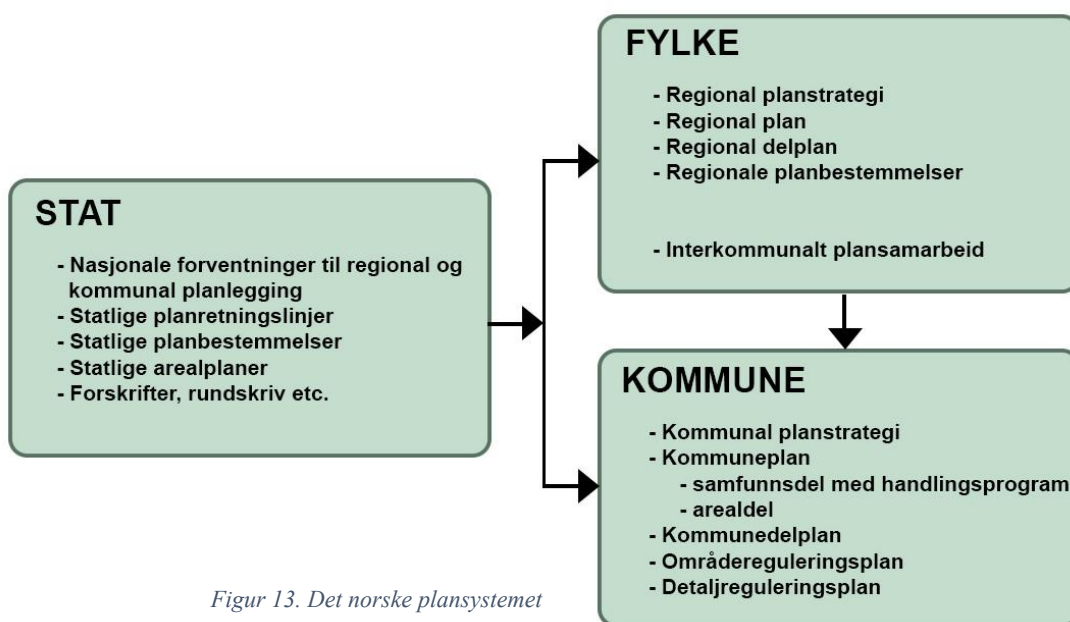
På toppen av hierarkiet har vi statlig planmyndighet, som har til oppgave å sørge for at nasjonale og regionale interesser ivaretas, jf. pbl. § 3-5. Som nevnt i pkt. 3.1.3 innebærer imidlertid det kommunale selvstyret at kommunene i stor grad skal kunne forvalte sine områder uten at statlige aktører blander seg inn i lokalpolitiske beslutninger. Derfor skal de statlige planverktøyene i utgangspunktet ikke gripe inn i planlegging som først og fremst er av lokal betydning. Hovedregelen er derfor at de statlige interessene skal ivaretas gjennom medvirkning. På nest øverste nivå har vi planleggingen i landets fylker, altså planlegging på regionalt nivå. Her skal det utarbeides regionale planer og planbestemmelser, jf. pbl. § 3-4 første ledd. De statlige og regionale myndigheters hovedoppgave er å legge føringer, bistå og

---

<sup>49</sup> Regional planmyndighet er fylkeskommunene, Kongen er «Kongen i statsråd» altså Regjeringen, myndigheten er tildelt Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)



veilede kommunene, slik at arealene disponeres på best mulig måte ut fra et helhetlig perspektiv. En hierarkisk oppbygning kan gi et noe uriktig bilde på hvor den rettslige kompetansen egentlig ligger. Selv om plansystemet tilsynelatende er hierarkisk oppbygd, er det ikke tale om noe alminnelig overordningsforhold. Et kjapt overblikk på plan- og bygningsloven viser at kommunen har den mest sentrale rollen som planmyndighet. Kommunene svært vide fullmakter til å initiere, behandle, vedta og gjennomføre arealplaner. Kommunens planoppgaver fremgår av pbl. § 3-3 første ledd, hvor det fremgår at det er kommunene som har ansvar for å ivareta både lokale interesser, men også legge til rette for gjennomføring av regional, statlig og privat virksomhet, jf. pbl. § 1-1 andre ledd.



Figur 13. Det norske plansystemet

### 3.3 Planers virkning og forholdet mellom dem

#### 3.3.1 Planers virkning

Lovgivers intensjon er at nasjonale og regionale føringer skal legges til grunn i lokale planer, der pbl. § 1-5 første ledd viser hvor i loven man finner bestemmelsene om de enkelte planers rettsvirkning. Systemet trekker et skille mellom planer som er retningsgivende og planer som er rettslig bindende. Om planene er retningsgivende vil både myndighetene selv og private være mindre forpliktet til å forholde seg til det nærmere innholdet i planen. Motsatt vil rettslig bindende planer, avhengig av sitt innhold, kunne sette skranker og begrensninger av forskjellig grad, som både myndigheter og private aktører vil være forpliktet til å innrette seg etter. Et viktig prinsipp i plan- og bygningsretten er imidlertid at planer kun har virkning

fremover i tid, jf. pbl. §§ 11-6 første ledd og 12-4 første ledd for hhv. kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Selv om en plan legger restriksjoner for ny bebyggelse og annen bruk av et område, vil ikke planen ha betydning for eksisterende bebyggelse eller pågående bruk. Dette gjelder likevel bare så lenge eksisterende bebyggelse og den pågående bruk er lovlig etablert.<sup>50</sup> En plan vil kunne legge restriksjoner på ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende bruk i området<sup>51</sup>. Kommunen har også særskilte hjemler i loven for å gripe inn i lovlig etablert bruk og plikt til å følge opp ulovlig etablert bruk<sup>52</sup>

Plantype	Statlig planbestemmelse, § 6-3	Regional plan, § 8-2	Regional planbestemmelse, § 8-5	Kommuneplanens samfunnsdel, § 11-3	Kommuneplanens arealdel, § 11-6	Reguleringsplaner, § 12-4
Rettslig bindende	X		X		X	X
Retningsgivende		X		X		

Tabell 1. Oversikt over noen statlige, regionale og kommunale planverktøy og deres rettsvirkning

### 3.3.2 Forholdet mellom planer

Enhver plan på lokalt nivå skal som et utgangspunkt bygge på føringer og krav i planer på overordnet nivå. Man kan si at lovgivers ønske er å sikre et konsistent plansystem (Holth & Winge, 2019, s. 60). Likevel åpner loven for at planer på detaljert nivå kan vedtas i strid med overordnede planer. Motsatt kan det også vedtas nye, overordnede planer i strid med detaljerte planer. Pbl. § 1-5 legger imidlertid ned et prinsipp om at ny plan går foran eldre plan ved motstrid mellom planene, et slags planrettslig prinsipp om «sist i tid, best i rett»<sup>53</sup>. Lovgiver legger dermed opp til fleksibilitet i planleggingen. I lys av ny kunnskap kan forhold som ble vurdert i en eldre plan, med god grunn, bli vurdert annerledes i en senere planprosess. Dette er særlig relevant med tanke på den nye kunnskapen man til stadighet får om klimaendringer, og videre overvann og overvannshåndtering.

<sup>50</sup> Med mindre det gis dispensasjon etter pbl. § 19-2

<sup>51</sup> Rådighetsinnskrenkninger

<sup>52</sup> Se plan- og bygningslovens tredje del om gjennomføring og kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging

<sup>53</sup> Eldre planer faller ikke bort selv om ny plan vedtas, ny plan vil kun gå foran ved motstrid. En eldre plan kan dermed regulere forhold som den nye planen ikke behandler.

### 3.3.3 Forholdet mellom planer og byggesaksbehandling

Kommunale arealplaner har rettsvirkninger både for kommunen og borgerne. Ut fra planens innhold vil den bestemme hvilken arealbruk som kan tillates. Dette er kjernen av forholdet mellom plansystemet og byggesaksdelen. Planene vil danne grunnlag for fremtidig behandling av byggesøknader. Lovgiver har ansett denne funksjonen som så viktig, at den er løftet frem i lovens formålsbestemmelse, jf. pbl. § 1-1 tredje ledd: *«Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.»*

Rettsvirkningene som kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner har, resulterer i to særlige utslag for byggesaksbehandlingen. På den ene siden vil planene legge *begrensninger* for hvilke tiltak kommunene kan godkjenne, jf. pbl. § 1-6. Tiltak kan da kun skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. andre ledd. Kommunen har som et utgangspunkt forbud mot å gi tillatelse. Dette gjelder også i de tilfeller tiltaket er unntatt fra søknadsplikt<sup>54</sup>, tiltakshaver må derfor selv foreta en nærmere vurdering av lov, forskrift og foreliggende planverk. På den andre siden vil grunneier ha et rettskrav på tillatelse til et omsøkt tiltak dersom dette er i overensstemmelse med gjeldende plan for området<sup>55</sup>. Dette følger av pbl. § 21-4 første ledd: *Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.*

Tiltakshavers<sup>56</sup> rettskrav på å få innvilget byggesøknad belyser et meget prinsipielt skille i plan- og bygningsretten generelt, og særlig om tematikken i denne oppgaven. I planleggingen har lovgiver gjort et sentralt poeng ut av planmyndighetene har vide fullmakter til å bestemme hvordan arealene skal disponeres. Grunneiere og tiltakshavere er kun gitt initiativrett når det gjelder å foreslå regulering av et areal. Det er kommunen planmyndigheten som skal ivareta samfunnets samlede interesse. I planene må derfor individuelle og private hensyn ofte vike (Holth & Winge, s. 63). Når en plan først er vedtatt, har private langt større rettigheter. Er tiltakshavers søknad i tråd med gjeldende plan for området, foreligger det en plikt for kommunen, og et rettskrav for tiltakshaver, på å få innvilget søknaden<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Hva som er tiltak fremgår av pbl. § 1-6, jf. pbl. § 20-1 (1), noen tiltak er unntatt søknadsplikt, jf. pbl. §§ 20-5 og 20-6

<sup>55</sup> Kommunen har imidlertid enkelte muligheter for å stanse slike tiltak, jf. pbl. § 13-1, se oppgavens kapittel 5.

<sup>56</sup> Tiltakshaver er primært eier av eiendommen eller tiltaket – den som vil oppføre eller utføre et tiltak

<sup>57</sup> Grunneier/tiltakshaver har imidlertid ingen plikt til å realisere en plan

### 3.4 Kort om statlige føringer

Plan- og bygningsloven gir statlige og regionale planmyndigheter flere planverktøy for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Disse er av sentral betydning for å legge føringer for den videre kommunale planprosessen.

#### 3.4.1 En oversikt over plikter og muligheter i statlige planverktøy

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging er lovfestet i pbl. § 6-1. Disse «skal» etter ordlyden utarbeides hvert fjerde år og følges opp i planleggingen nedover i hierarkiet. Selv om det foreligger en plikt for statlige organer til å utarbeide nasjonale forventninger, har disse ingen direkte rettslige virkninger. I sin rene form er de kun ment som retningslinjer nedover i hierarkiet. Dokumentet sier sjelden videre noe eksplisitt om hvilke interesser som skal prioriteres når det oppstår konflikt om arealbruk. De nasjonale myndighetene *kan* fremheve overvannshåndtering som et viktig tema i arealpolitikken, sannsynligvis sammen med mange andre arealprioriteringer. I hovedsak er det derfor opp til kommunen i den enkelte sak å avgjøre hvilke hensyn og interesser som avslutningsvis skal prioriteres.<sup>58</sup>

Pbl. § 6-2 gir regjeringen mulighet til å konkretisere de nasjonale forventningene gjennom statlige planretningslinjer. I motsetning til nasjonale forventninger, er det ingen plikt til å utarbeide slike, jf. ordlyden «*kan*». Dersom det blir ansett som et behov, kan statlige planretningslinjer fastsettes for landet som helhet, men også knyttes til et geografisk avgrenset område, jf. første ledd. Man er imidlertid avhengig av at regjeringen anser overvannsproblematikk av en slik betydning, at det er særlig viktig ut fra et nasjonalt perspektiv, altså en form for politisk vilje. Selv om det skulle blitt lagt sterke føringer for overvannshåndtering, er heller ikke de statlige planretningslinjene rettslig bindende for kommunene. De statlige planretningslinjene skal etter lovens ordlyd kun «*legges til grunn*». Kommunen plikter å ta den statlige planretningslinjen i betraktning ved myndighetsutøvelse, men kan likefremt vedta planer eller gi tillatelser til tiltak rettslig sett, selv om det er i strid med en eventuell statlig planretningslinje som prioriterer overvann.

---

<sup>58</sup> Sektormyndighetene kan imidlertid gi innsigelse, jf. pkt.

Når det er «nødvendig» og særlig viktige statlige eller regionale interesser gjør seg gjeldende «kan» Kongen fastsette statlig planbestemmelse, eller departementet vedta statlig arealplan for et avgrenset område, jf. pbl. §§ 6-3 og 6-4. Statlige planbestemmelser innebærer forbud mot særskilte bygge- og anleggstiltak. Statlig arealplan gjør det mulig å vedta arealplan for et avgrenset område i tråd med statens ønsker. Bestemmelsene oppgir ganske sterke vilkår som grunnlag for anvendelse, og vil trolig kun anvendes som en unntaksordning. Verktøyene anses derfor som et lite egnet virkemiddel for interesser knyttet til overvann. Skulle imidlertid departementet finne det nødvendig, vil begge virkemiddel være rettslig bindende.

Statlige planverktøy	Nasjonale forventninger, § 6-1	Statlige planretningslinjer, § 6-2	Statlig planbestemmelse, § 6-3	Statlig arealplan, § 6-4
Rettslig bindende			<b>X</b>	<b>X</b>
Retningsgivende	<b>X</b>	<b>X</b>		
Overvannsinteresser	Tatt hensyn til overvann, men kun retningsgivende	Tatt hensyn til overvann, men kun retningsgivende	Trolig ikke aktuelt	Trolig ikke aktuelt

Tabell 2. Oversikt over statlige planverktøy og rettsvirkningene av dem.

### 3.4.2 Gjeldende «rett»

*De nasjonale forventningene* til regional og kommunal planlegging er hjemlet i pbl. § 6-1<sup>59</sup> og legger vekt på at FNs 17 bærekraftsmål skal legges til grunn for all samfunnsplanlegging, noe som også er i samsvar med plan- og bygningslovens overordnede formål i pbl. § 1-1 første ledd; bærekraftig utvikling. God overvannshåndtering kan være et viktig bidrag for å oppnå flere av FNs bærekraftsmål. Det fremheves at kommunen gjennom sine vedtak er en sentral aktør for å oppnå et mer bærekraftig samfunn. De nasjonale forventningene omtaler overvann slik (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023):

*Samfunns- og arealplanleggingen samordnes med planlegging av vannforsyning og avløp, herunder overvannshåndtering og vurdering av naturbaserte løsninger.*<sup>60</sup>

*Arealbruk planlegges slik at overvann og fare knyttet til flom, erosjon, skred, havnivåstigning, stormflo og annen naturfare håndteres forsvarlig.*<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023

<sup>60</sup> Regjeringens forventning 61

<sup>61</sup> Regjeringens forventning 66



Figur 14. FNs 17 bærekraftsmål. Håndtering av overvann har betydning for å nå åtte av målene. Disse er markert med stjerne. Hentet fra NVE (2022) s. 26.

Statlige planretningslinjer for klima- og energitilpasning og klimatilpasning ble sist gitt i 2018<sup>62</sup>, jf. pbl. § 6-2. Retningslinjens kapittel 4 er særlig relevant, hvor det gis viktige føringer for strategisk overvannsplanlegging og understreker det ansvaret kommunene har for å legge oppdatert kunnskap til grunn for sin myndighetsutøving (KMD, 2018a). Hensynet til overvann omtales slik i kapittel 4.3 slik:

*Ved planlegging av nye områder for utbygging, fortetting eller transformasjon, skal det vurderes hvordan hensynet til et endret klima kan ivaretas. Det bør legges vekt på gode helhetlige løsninger og ivaretagelse av økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning, som også kan bidra til økt kvalitet i uteområder. Planer skal ta hensyn til behovet for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering.*

<sup>62</sup> Fastsett ved kongelig resolusjon 28. september 2018

### 3.4.3 Medvirkning, høring og innsigelse

Pbl. § 5-1 slår i første ledd fast at den som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning. Ordlyden «skal» tilsier at det oppstilles en plikt for tilrettelegging, men det er likevel kommunen som er ansvarlig for at dette faktisk skjer. Pbl. § 5-2 slår fast at alle planforslag «skal» sendes ut på høring, altså en plikt til å sende. Høring av planforslag og utlegging til offentlig ettersyn er meget sentrale elementer i en planprosess (Holth & Winge, s. 77). Høring sikrer mulighet for deltakelse i planprosesser. Loven legger derfor opp til en meget bred høring.<sup>63</sup> Loven gjentar kravet om høring og offentlig ettersyn av planer i § 8-2 tredje ledd, § 11-14 første ledd og § 12-10 første ledd<sup>64</sup>. Felles for disse bestemmelsene er at det skal settes en frist på minimum seks uker for å gi uttalelse.

Kommunene er gjennom plan- og bygningsloven gitt vide fullmakter til å styre arealbruken. Likevel har lovgiver gjennom bestemmelsene i pbl. § 5-4 til § 5-6 gitt offentlige organer mulighet til å fremme innsigelse der statlige eller regionale interesser gjør seg gjeldende. Innsigelsesordningen skal sikre at statlige og regionale aktører kan ha innflytelse i planleggingen, og bestemmelsene kan karakteriseres som regler som skal sikre kontroll med kommunenes planlegging (Holth & Winge, 2019, s. 78). Det er imidlertid visse rammer for innsigelsesadgangen, disse kommer til uttrykk i pbl. § 5-4 første ledd. Bestemmelsen presiserer hvem som har innsigelsesadgang, og når det kan fremmes innsigelse. Hvis et planforslag er i konflikt med statlige og regionale interesser, kan disse organene fremme innsigelse. Lovgiver har likevel valgt å anvende ordlyden «vesentlig betydning», dette innebærer at det foreligger en nedre terskel for bruk av innsigelsesretten. På den måten har lovgiver vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret. Et særlig spørsmål er i hvilken grad departementet kan legge vekt på det kommunale selvstyret i avgjørelsen<sup>65</sup> av innsigelsessaker. I LB-2014-40734, jf. SOMB 2018/1219 ble det lagt til grunn at:

*Det er begrenset rom for å legge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser.*

---

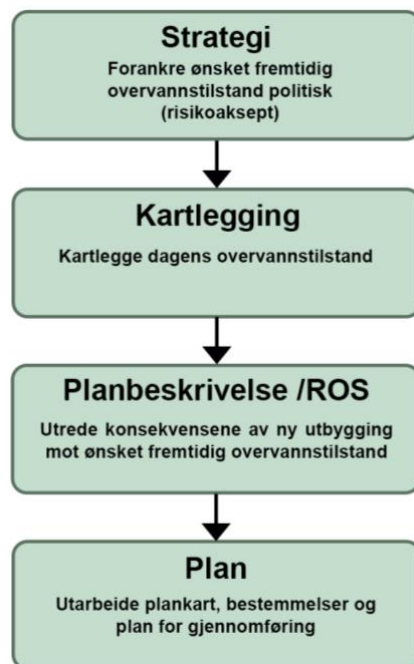
<sup>63</sup> Skal sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organisasjoner og institusjoner som blir berørt, jf. pbl. § 5-2 første ledd. Enhver gis også mulighet til å komme med innspill, der loven fastsetter at planer skal legges ut til offentlig ettersyn.

<sup>64</sup> For henholdsvis regionale planer, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner

<sup>65</sup> Dersom innsigelse er fremmet mot arealplan som er til behandling, skal uenighet søkes løst gjennom mekling. Statsforvalteren er meklingsinstans. Dersom enighet ikke oppnås etter mekling, treffer departementet avgjørelse i saken, jf. pbl. § 5-6 første ledd. Hvis innsigelse tas til følge, må kommunen foreta endringer i planen. Hvis innsigelsen ikke tas til følge, har planen rettsvirkning. Det er heller ikke tillatt å fremme innsigelse flere ganger om samme forhold, jf. pbl. § 5-5, eksempelvis om samme forhold i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan



## Kapittel 4. Kommunens plikter og muligheter til å ivareta overvannsinteresser i plandelen av plan- og bygningsloven



Figur 15. De overordnede prosessene i kommunens planarbeid

Proessen fra oppstart av et planarbeid til det foreligger en vedtatt areal- eller reguleringsplan omtales i denne sammenheng som en *planprosess*. Kommunen som planmyndighet skal her ivareta samfunnets samlede interesse. Særlig viktig er kravene knyttet til utredning.

### 4.1 De kommunale planoppgaver knyttet til overvann

Etter plan- og bygningsloven § 3-3 er kommunen som plan- og bygningsmyndighet tillagt et særlig ansvar for overvann. Kommunestyret har etter bestemmelsen plikt til å vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. De nærmere oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven fremgår av pbl. § 3-1. Innenfor rammen av formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1, skal alle planer sikre at det tas hensyn til verdiene som fremgår av pbl. § 3-1 første ledd bokstav a) til i). Av særlig relevans for interesser knyttet til overvann er for det første bokstav g) som pålegger kommunen å ta hensyn til forventede klimaendringer i utarbeidelsen av planer. For det andre har kommunen et særskilt ansvar for å fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko knyttet til overvannshåndtering, jf. bokstav h). Avslutningsvis er kommunen pålagt å legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, jf. bokstav i). Helhetlig forvaltning omfatter bruk av vann som ressurs for byutvikling, rekreasjon, helsefremmende tiltak og andre økosystemtjenester. Formålet med helhetlig forvaltning av



vannets kretsløp er å redusere skadepotensialet ved nedbør (Prop. 32 L (2018-2019) s. 13).  
Altså en bestemmelse som berører overvann på mange plan, gjennom uttalelsen i forarbeidene, kan det være grunn til å tro at det blant annet siktes til tretrinnsstrategien, jf. pkt.

Lovens kapittel 3 legger opp til at hver kommune skal planlegge og disponere arealbruken innenfor sine grenser. Ordlyden i bestemmelsene i pbl. § § 3-1 første ledd bokstav g) til h), er henholdsvis «ta (klima)hensyn», «fremme» og «legge til rette for», med andre ord svært skjønnsbaserte uttrykk. Lovgiver gir gjennom bestemmelsen rammer for hvordan samfunnssikkerhet og klimatilpasning *kan* sikres i planleggingen. Tyngden av de hensynene som gjør seg gjeldende innenfor hver av bestemmelsene i § 3-1 første ledd, må det være opp til forvaltningen selv å avgjøre.

#### 4.2 Samfunnssikkerhet – forebyggende tiltak mot fare og skade fra overvann

I forarbeidene pbl. § 3-1 første ledd til bokstav g (Ot. prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 180), er det presisert at:

*Bokstav g refererer til planlegging som et viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimaendringer. Kommunene skal sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling av beredskapsplaner, og i arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging.*

Siden overordnede planer gir føringer for de underordnede, er det viktig at hensynet til overvann i et endret klima, innarbeides allerede i de overordnede planene. Det forutsetter imidlertid at analyser og kartlegging er utført i tilstrekkelig grad. Risiko- og sårbarhetsbildet er i konstant endring og påvirkes av en rekke faktorer. Særlig påvirker klimaendringer og den arealpolitikken som er ført, sannsynligheten for, og konsekvensene av naturhendelser. På den andre siden er det umulig å forebygge all risiko i samfunnet. Det er heller ikke mulig å sikre samfunnet helt mot fare eller skade fra overvann. Akseptabel risiko er risiko som aksepteres i en gitt sammenheng basert på gjeldende verdier i samfunnet (KMD, 2018b, s. 2). Hva som er akseptabelt kan dermed variere mellom områder og endres over tid. Noen naturfarer har en fastsatt akseptabel risiko, jf. TEK17 § 7-2. For sikkerhet og skade fra overvann finnes det etter gjeldende rett ingen sikkerhetsnivå. Man må da forholde seg til de generelle kravene om sikkerhet mot naturpåkjenninger i TEK17 § 7-1. Kommunen må derfor selv ta stilling til tilstrekkelig sikkerhet mot fare og skade fra overvann. Noe som i forlengelsen av dette

innebærer at kommunen ikke har noen rettslig plikt til å sette et risikoakseptnivå, eller noe krav til hvilket nivå som er sikkert nok. NVE sin overvannsveileder gir likevel noen anbefalinger til kommunens planlegging. Eksempelvis skal planlegging av trygge, sammenhengende flomveier og lokale overvannstiltak til sammen gi akseptabel sikkerhet.<sup>66</sup>

Risikoakseptnivået kommunen eventuelt velger burde inntas i planen, eksempelvis gjennom hensynssoner med bestemmelser. KMD uttaler at beslutningstakerne må vurdere hvilken risiko som kan aksepteres på bakgrunn av fagkyndige vurderinger. Imidlertid kan ikke fagkyndige vurderinger alene kan angi rammene for akseptabel risiko. Aksept av risiko i planen er et resultat av lokal skjønnsmyndighet, og ikke av lov eller forskrift (KMD, 2018b, s. 2). Hensynet til samfunnssikkerhet er systematisk innarbeidet i plan- og bygningsloven. Dette innebærer at hensynet skal ivaretas i kommunal planlegging, og ved behandling av byggesøknader og dispensasjoner. Utviklingen av samfunnet påvirker risiko- og sårbarhetsbildet. I noen tilfeller kan ny utbygging være en direkte årsak til konsekvenser for liv og helse eller store materielle tap. Kommunen kan også komme i erstatningsansvar etter de alminnelige erstatningsregler, dersom den ikke følger opp sin plikt til å ivareta samfunnssikkerhet. Alt farepotensiale skal følges opp gjennom utredning, planlegging og saksbehandling. Kommunen må basere seg på fagkyndige vurderinger i tillegg til erfaringsbasert kunnskap.

## 4.3 Kravene til utredning av overvannsfare

### 4.3.1 Overvann i planprogram

De generelle utredningskravene i plan- og bygningsloven er plassert i kapittel 4. Pbl. § 4-1 første ledd<sup>67</sup> slår fast når det skal utarbeides planprogram som del av planprosessen. For kommuneplaner skal det utarbeides planprogram, reguleringsplan skal ha planprogram dersom den kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Ordlyden «skal», innebærer at lovgiver oppstiller en plikt til å utarbeide planprogram for kommuneplaner. For reguleringsplanene er det også en plikt, hvis nærmere angitte vilkår foreligger.

Hvilket innhold et planprogram skal gjøre rede for fremgår av pbl. § 4-1 andre ledd, hvor det oppstilles et slags minimumskrav til planprosessen. Utover minimumskravet kan

---

<sup>66</sup> Se NVE (2022) om anbefalt tilstrekkelig sikkerhet mot fare og skade fra overvann i kapittel 2. Blant annet oppfordres kommunene til å vurdere hva som kan skje dersom det faller 60-80 millimeter nedbør på en time over bebygd område (s. 35).

<sup>67</sup> Jf. pbl. §§ 11-13 og 12-9 for planprogram til kommuneplan og reguleringsplan

planmyndighetene langt på vei legge opp til prosesser de finner hensiktsmessige, så fremt dette skjer innenfor lovens rammer. Av bestemmelsens andre setning følger det at forslag til planprogram skal sendes på høring. Hensikten er at det skal kunne komme innspill tidlig i planprosessen, spesielt med hensyn til medvirkning og hva som bør utredes nærmere i planprosessen. Lovgivers intensjon er altså at motforestillinger til planen blir brakt på banen så tidlig som mulig. Jo tidligere man er i prosessen, jo lettere er det å justere planen.

Overvann er i lys av dette et viktig tema å ta stilling til i planprogram. Her kan man synliggjøre hvordan hensynet til overvann skal integreres i planarbeidet. Gjennom planprogram er det mulig å presisere hvilke utredninger og grad av kartlegging som vil være nødvendig, i tillegg til å vise hvordan man skal sikre god medvirkning i overvannsplanleggingen. Kommunen kan vurdere om det er behov for utredning knyttet til overvannshåndtering, eksempelvis for å avgjøre hvilken risiko man skal akseptere. Videre kan man legge til rette for sammenhengende nettverk av trygge flomveier og andre tiltak. Et planprogram for kommuneplanens arealdel som ikke synliggjør interesser knyttet til overvannshåndtering, kan medføre at planlegging skjer i strid med nasjonale interesser (NVE, (2022, s. 37).

#### 4.3.2 Overvann i kommunal planbeskrivelse – konsekvensutredning og ROS-analyse

##### 4.3.2.1 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Der planprogrammet skal si noe om hvordan man tenker å legge opp planprosessen, skal planbeskrivelsen på sin side vise de videre virkninger av planforslaget. Pbl. § 4-2 første ledd oppstiller krav om at alle forslag til planer som legges ut til offentlig ettersyn skal ha en planbeskrivelse. Planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt forholdet til andre planer i området skal beskrives. «Virkninger» vil etter ordlyden kunne omhandle hva planen vil medføre for berørte parter og interesser. Dersom kommuneplaner gir retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging i planområdet, oppstilles det en plikt til å foreta en konsekvensutredning (KU) av planen, jf. § 4-2 andre ledd. Det samme gjelder for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Konsekvensutredningen skal da inngå som en del av planbeskrivelsen. I forarbeidene er det uttalt at dette er en *«meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå vilkårlige planvedtak, hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas»* (Ot.prp. nr. 32

(2007-2008) s. 187). Det bør ved utarbeidelse av planprogram vurderes om det er behov for utredning knyttet til overvannshåndtering, både på kommune- og reguleringsplannivå. I tillegg bør kommunen se til at alle planer har en planbeskrivelse, denne kan virke førende for hvilke vurderinger som skal gjøres i ettertid. Hvilke planer som anses å kunne «vesentlig virkning for miljø og samfunn», fremstår som en mer skjønnsbasert vurdering. En KU-prosess kan være både tids- og kostnadskrevende, noe som taler for at konsekvensutredninger forbeholdes planer med et visst konfliktpotensial og utbyggingsomfang (Holth & Winge, 2019, s. 73). Lovgiver har tatt hensyn til dette ved å fastsette kriterier som skal sile ut planer hvor det ikke anses som nødvendig med KU i forskrift om konsekvensutredninger.<sup>68</sup>

Planområder hvor overvannsproblematikk gjør seg gjeldende, kan imidlertid i mange tilfeller være rot til konflikt og få «vesentlig virkning for miljø og samfunn». Etter bestemmelsene i KU-forskriften er det likevel ikke helt klart om overvann det stilles noen plikt til å vurdere overvann i KU. Se også rundskriv H-5/18 (KMD, 2018b, s. 6-7). Det motsatte synes imidlertid å være antatt i overvannsveilederne fra Miljødirektoratet (2022) og NVE (2022), hvor det fremgår at fare for skade som følge av overvann må inkluderes i utredningen der det er relevant. Hvis konsekvensutredning viser risiko og sårbarhet for overvannsflom, skal kommunen følge opp dette i videre planlegging. Trolig vil kommunen måtte utvise noe skjønnsvirksomhet med tanke på om risiko og fare knyttet til overvann skal inn i KU. Det faller utenfor oppgavens tema å drøfte temaet videre.

#### 4.3.2.2 Overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)

Kommunens rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven, må ses i sammenheng med kommunens ansvar som beredskapsmyndighet etter sivilbeskyttelsesloven.<sup>69</sup> Det fremgår av § 14 at kommunen «skal» utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Det oppstilles altså en plikt. Kommunen har et ansvar for å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe og hvordan disse kan påvirke kommunen. Analysen skal også fange opp risikoer på tvers av sektorer. Resultatet av analysen skal sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. I rundskriv H-5/18 (KMD, 2018b, s. 1-2) får dette kravet blant annet betydning for hvilke områder som kan bygges ut og hvordan utbygging kan skje. KMD uttaler videre at samfunnssikkerhet må være et gjennomgående tema i planlegging fra planstrategi til

---

<sup>68</sup> FOR-2017-06-21-854 Forskrift om konsekvensutredninger, se §§ 6 og 8, med tilhørende vedlegg I og II

<sup>69</sup> Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45

byggesak. Som eksempel på risiko- og sårbarhetsforhold som kan være relevant å vurdere i plansammenheng, nevnes overvann. På bakgrunn av helhetlig ROS skal kommunen lage en plan for oppfølging, med målsettinger, strategier osv., herunder for planer etter plan- og bygningsloven. I en tid der klimaendringer skjer raskt er det også viktig at analysen oppdateres jevnlig, eksempelvis i sammenheng med kommunal planstrategi hvert fjerde år, jf. pkt. 4.4.1. Ved å integrere kommunens arbeid med kommunal beredskapsplikt i plansystemet, jf. pbl. § 3-1 første ledd bokstav h, vil arbeidet i større grad synliggjøres og få en tydeligere forankring.

#### 4.3.2.3 ROS etter plan- og bygningsloven

I tillegg til overordnet ROS har plan- og bygningsloven i § 4-3, egne regler om ROS. Alle utbyggingsplaner etter loven skal ha ROS, jf. første ledd. Det innebærer at planmyndigheten har en plikt til selv å utføre analyse, eller «påse» at tiltakshaver utfører analyse, når kommunen utarbeider arealplaner med fremtidig utbygging. ROS kan være et viktig redskap for å avdekke risiko for overvannsskade og konsekvensene av disse. Risiko og sårbarhet avdekket i analysen må innarbeides i arealplanene. Kunnskap som innhentes om overvann må brukes som kunnskapsgrunnlag for utarbeidelsen av analysene (Miljødirektoratet, 2022, steg 3). For alle områder hvor det er planlagt utbygging, fortetting og/eller transformasjon (NVE, 2022, s. 47), har kommunen en plikt til å påse at ROS-analyse er utført. Dette gjelder selv om det ikke innebærer en endring av arealformål, fordi viktige faktorer som høyde, tetthet, antall mennesker og lignende endres gjennom transformasjonen (KMD, 2018b, s. 7-8). Eventuelle tidligere ROS-analyser vil dermed ikke være dekkende, og må oppdateres som følge av de nye forutsetningene.

Formuleringen «vise alle risiko- og sårbarhetsforhold» er vid. Det er antatt at det kun er risikoforhold som vil kunne få konsekvenser for verdiene omtalt i § 3-1 første ledd bokstav h, som må inngå i analysen (KMD, 2018b, s. 8). Forhold som ikke påvirker disse verdiene er det ikke et direkte krav om å analysere. Hensynssoner kan videre brukes for områder med fare, uavhengig av planlagt utbygging. Altså vil fareområder i seg selv være aktuelle å kartlegge og eventuelt analysere. Det kan eksempelvis være nyttig i kommuneplanens arealdel å avsette hensynssone for overvann i kartlagte aktsomhetsområder for overvann, selv om det ikke er foreslått bebyggelse i slike områder. Dette vil være førende for eventuelle fremtidige utbygginger. Foruten rekkevidden av hensynene i pbl. § 3-1, angir ikke pbl. § 4-3 noen videre

føringer for innholdet i selve analysen. Det oppstilles altså plikt til å påse at analysen utføres, men ikke noen plikt til det nærmere innholdet, om sårbarheten for overvann blir kartlagt. Som det ble vist til ovenfor foreligger det heller ikke noe fastsatt nivå for risikoaksept for overvann. Det nærmere innholdet fremstår derfor som et planfaglig skjønn.

For å sikre mot fare og skade fra overvann, bør analysen bygge på oppdatert kunnskap, være etterprøvable og vise risiko og sårbarhet knyttet til overvann dersom det har betydning for om areal er egnet for utbygging (KMD, 2018b, s. 8). Slike analyser vil kunne avdekke forhold som enten gjør at man velger å planlegge utbygging på andre arealer i kommunen, eller at det i planen gis hensynssoner og bestemmelser som stiller krav til ytterligere avklaringer.

Resultatene av ROS-analysen innarbeides i planbeskrivelsen og i eventuell konsekvensutredning. Avdekket risiko og sårbarhet i analysen skal så følges opp ved bruk av virkemidlene i plan- og bygningsloven (KMD, 2018b, s. 9). For det første bør risiko og sårbarhet unngås ved lokalisering av bebyggelse og anlegg. For det andre fremgår det direkte av bestemmelsen at «*Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone*». Pbl. § 4-2 fastsetter avslutningsvis at planmyndigheten «skal» innarbeide slike bestemmelser om utbygging i sonene, herunder forbud, som er «nødvendig» for å avverge skade og tap.

KMD (2018b, s. 9) presiserer at ved avgjørelsen av hva som er «nødvendig» for planmyndigheten å følge opp av avdekket risiko og sårbarheten, er grensen for akseptabel risiko avgjørende. Bare der risikoen avdekkes å være større enn akseptert grense i lov eller forskrift, er det et lovfestet krav om oppfølging. Som det er redegjort for, eksisterer det ikke noe slikt akseptnivå for overvann. Interessene knyttet til overvann og overvannshåndtering vil i så fall, basert på kommunens egen innsats, fastsettes i plan. Det kreves da at kommunen som planmyndighet aktivt tar stilling til hvilken risiko for fare og skade fra overvann planen aksepterer. NVE skriver at fare fra overvann må tilpasses plannivået, størrelsen på planområdet og formålet med planen (NVE, 2022, s. 48). Fortetting eller transformasjon av et område kan kreve en mer detaljert kartlegging<sup>70</sup> tidligere i planprosessen enn et helt nytt utbyggingsområde. Dersom utbyggingen planen legger til rette for, øker faren for avrenning eller erosjon, kan det også være nødvendig å gjøre vurderinger og analyser utenfor

---

<sup>70</sup> NVE beskriver kartlegging knyttet til overvann som systematisk bruk av kilder, modeller, kart, analyser og observasjoner som kan avklare de faktiske avrenningsforholdene før og etter utbygging. Direktoratet anbefaler at det alltid skal ta utgangspunkt i kjent kunnskap og erfaringer med problem og skader på grunn av overvann.

planområdet. Samarbeid på tvers av avdelingene i kommunen er viktig på alle plannivå. Kartlegging vil kunne gjøre det mulig å avklare konsekvensene av et tiltak før det blir gjort vedtak om gjennomføring.<sup>71</sup>

Utredninger må vise at byggeområdene har tilstrekkelig sikkerhet mot fare og skade fra overvann, og at utbyggingen ikke påfører andre større fare eller skade, og eventuelt vise hvilke risikoreduserende tiltak som må gjennomføres for å oppnå god nok sikkerhet. Ofte vil dette kreve en detaljert fagkyndig utredning.<sup>72</sup> All utbygging ligger som nevnt i et nedbørfelt. Det er derfor nødvendig å kjenne karakteristikken til nedbørfeltet for å kunne avgjøre om ønsket sikkerhet blir ivaretatt. For alle plannivå der overvann ikke er kartlagt, anbefaler NVE at kartleggingen starter med en grov oversikt (NVE, 2022, s. 50). Herunder har direktoratet gitt nærmere anbefaling som kan gjøre bestillerkompetansen bedre.<sup>73</sup> Det kan også være grunn til å nevne at eksempelvis gjenåpning av lukkede bekker, også kan innebære en risiko som bør underlegges nærmere kartlegging og utredning.

Kunnskapen om hvor, hvordan og når skader som følge av overvann skjer, er helt avgjørende. Ved å anvende kunnskapen systematisk i planprosessen, kan kommunen og andre aktører forebygge og tilpasse utviklingen som følger av klimaendringer mv. På sikt antas det å gi stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet å forebygge skade relatert til overvann. Herunder bør kommunene kartlegge avrenningslinjer, skaffe oversikt over avrenningsforhold, beregne fremtidig nedbør og vurdere sannsynligheten av at fare for oversvømmelse og flom inntreffer. Hvis kartleggingen brukes systematisk i planprosessen, har man gode muligheter både for å avverge farer og forebygge mot overvannsflom, i tillegg til å identifisere areal hvor overvann kan brukes som en ressurs. Det forutsetter at kommunen har et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Ny kunnskap om fareområder og effekter av klimaendringer kan føre til at områder som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for utbygging, ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet. Utbygging kan også øke påkjenningen for nærliggende områder, både ovenforliggende og nedenforliggende. Kommunen bør derfor oftere ta hensyn til endring i farenivå i lys av et endret klima. Innholdet i kartlegging og utredning av fare, gjennom analysene og sikkerhetsnivå, stilles det imidlertid lite rettslige krav til når det gjelder overvann. Dermed avhenger det langt på vei av kommunens egne muligheter, innsats og vilje.

---

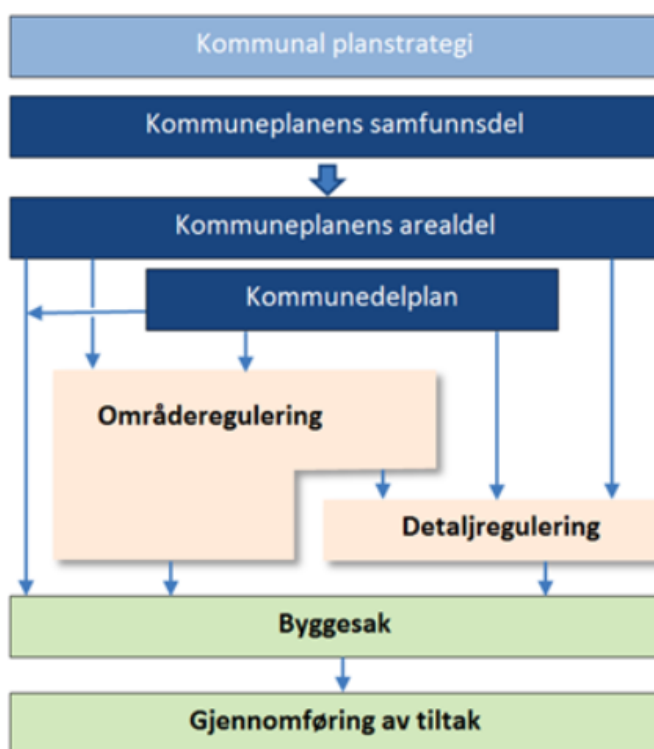
<sup>71</sup> For en oversikt over ulike kilder ved kartlegging, vurderinger i et nedbørsfelt, og mer informasjon om modellverktøy og metoder vises eksempelvis til NVEs overvannsveileder (2022) vedlegg 1 til 5.

<sup>72</sup> For mer informasjon om anbefalt kompetanse til utredning av overvannsfare, se NVE (2022) i kapittel 6.

<sup>73</sup> For mer informasjon om hvordan man skal bestille kartlegging og utredning, se NVE (2022) s. 50-53

#### 4.4 Muligheter og plikter i kommunal planlegging

Gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om samfunns- og arealplanlegging kan kommunene foreta allsidige og langsiktige vurderinger med hensyn til hva som vil være hensiktsmessig ressursforvaltning innenfor kommunenes geografiske grenser. Kommunene kan benytte seg av flere plantyper, herunder kommuneplan, kommunedelplan, områdereguleringsplan og detaljreguleringsplan. Det er viktig å ivareta sammenhenger i overvannssystemet. Lokal disponering og trygg avledning av overvann er arealkrevende og bør reguleres på alle nivåer i planverket. Kommunen bør derfor systematisk innarbeide overvannshensyn i planstrategier, arealplaner og reguleringsplaner etter loven. Ny utbygging må ikke legges til områder som er utsatt for overvannsfloam og heller ikke bidra til økt avrenning. Alternativt må kommunen kreve at utbygger sikrer områder og byggverk gjennom forebyggende tiltak. Etter pbl. § 11-1 skal kommuneplanen bestå av to deler: samfunnsdelen og med handlingsplan og arealdelen. Kommuneplanens samfunnsdel er et strategisk styringsdokument som skal synliggjøre mål og satsningsområder i kommunen. Overvann er et viktig arealstrategisk tema, særlig der utfordringer med overvann allerede gjør seg gjeldende. Knapphet på areal kan gjøre at kommunen tidlig må ta et strategisk standpunkt til flerfunksjonell arealbruk. Etter pbl. § 11-2 skal samfunnsdelen danne grunnlag for virksomheten i kommunen, men den er ikke juridisk bindende. I det følgende vil kun kommunal planstrategi, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan bli behandlet.



Figur 16. Den kommunale planprosessen.  
Hentet fra regjeringen.no



#### 4.4.1 Innarbeidelse av overvann i kommunal planstrategi og overvannsstrategi

Minst én gang hver valgperiode *skal* kommunestyret utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, jf. pbl. § 10-1 første ledd. Strategien skal også sikre medvirkning fra berørte interesser, jf. andre ledd. I behandlingen *skal* kommunestyret også ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, og den *kan* ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om planene bør revideres eller oppheves, jf. tredje ledd. Kommunestyret har altså en plikt til å drøfte kommunens strategiske valg innenfor lovens rammer, og med stor grad av medvirkning. De har også mulighet til å forankre hensynet til overvann politisk, herunder mulighet til foreta en politisk diskusjon om langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, konsekvenser av økende nedbørmengder og valg av risikoaksept. Planstrategien kan på den måten bidra til å legitimere kommunens overvannsinteresser, opp mot andre areal- og utbyggingsinteresser. Kommunestyret *kan* også vurdere om hensynet til klimaendringene fører til behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer, eksempelvis om overvannsutfordringene i kommunen har endret seg, men de har ingen plikt. Hensynet til overvann bør være forankret på overordnet plannivå, men hva kommunestyret faktisk velger å drøfte er et politisk og planfaglig skjønn.

Meld. St. 33 (2012-2013) legger opp til at kommunen *bør* ha en overordnet strategi for overvannshåndtering og innarbeide dette i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og byggesak (s. 52-53). Regjeringen anbefaler videre at strategien bør ta hensyn til forventede nedbør og avrenningsforhold, akseptabel risiko for flomsituasjoner og tiltak som bør vektlegges for å sikre en fremtidsrettet lokal overvannshåndtering. Hvordan kommunene skal få til dette sier ikke klimatilpasningsmeldingen noe om. Det er en rekke faktorer som gjør det utfordrende for kommunen å utarbeide og gjennomføre en overvannsstrategi, noen av dem følger av tabell 3. Enkelte faktorer er det helt eller delvis mulighet for å gjøre noe konkret med, særlig i lys av statlige føringer, andre faktorer er delvis utenfor menneskets kontroll og kan vanskelig gjøres noe med. NVE (2022) anbefaler i sin overvannsveileder at kommunene vedtar en overordnet overvannsstrategi som inkluderer og forplikter bredt, på bakgrunn av at kommunene ikke kan håndtere utfordringene med overvann alene (s. 29). De skriver at for å sikre plass til overvannet er det viktig å legge til grunn et føre-var-prinsipp for arealbruk. Direktoratet peker på at alle i samfunnet må bidra til å finne tilpassede overvannsløsninger. NVE uttrykker et behov for nye innfallsvinkler, endringer av tankesett, politisk vilje og økt felles innsats når det kommer til overvannshåndtering.

### Sentrale faktorer som vanskeliggjør utarbeidelse og gjennomføring av en overvannsstrategi

- Hvordan klimaet vil endre seg i fremtiden
- Hvordan andre faktorer, som f.eks. fortetting, demografi og teknologisk utvikling påvirker samfunnsutviklingen
- Hvilke kriterier som bør eller skal legges til grunn for dimensjonering og utforming av overvannstiltak
- Hvem som skal bekoste og sørge for planlegging, etablering, drift og vedlikehold av forskjellige typer overvannstiltak
- Hvilke ansvar og plikter kommunen og huseierne har
- Hvilke overvannstiltak som kan pålegges eksisterende bebyggelse, infrastruktur og anlegg
- Hvem som skal ha erstatningsansvaret for overvannsskader, enten det skyldes svikt i ledningsnettet på grunn av underkapasitet eller mangel på vedlikehold, eller svikt i lokale overvannstiltak som grønne tak og regnbed

*Tabell 3. Faktorer som vanskeliggjør utarbeidelse og gjennomføring av en overvannsstrategi. Listen er ikke uttømmende. Opplysninger hentet fra NOU 2015: 16, s. 45.*

Hovik et al. (2014; NOU 2015: 15 s. 44) konkluderte i sitt studie av fem case-kommuner i Oslo-området i retning av at klimatilpasning hovedsakelig er reaktiv og fagorientert, med lite tverrfaglig samarbeid. Funnene pekte her i stedet i retning av proaktive fagfolk med god klimakunnskap, og som ønsket å komme i forkant av klimautviklingen. Vann- og avløpssektoren fikk sjeldent gehør i plansektoren, som ikke var kommet like langt i å ta hensyn til klimakunnskap og klimatilpasning. En mulig forklaring var at plansektoren har vært gjennom store endringer de siste tiårene, ved at planarbeidet har beveget seg mer i retning av å drive tilrettelegging for private utbyggere, som også har overtatt mye av planarbeidet. Samtidig er plansektoren i kommunene mangslungen, og forvalter mange ulike interesser. Kombinert med uklart kunnskapsgrunnlag og sprikende signaler fra sentrale myndigheter, har plansektoren vært preget av mer usikkerhet om hvordan klimaendringene kan håndteres enn hva som har vært tilfelle for vann- og avløpssektoren. For vann- og avløpssektoren har holdningen vært at klimatilpasning kan håndteres med dagens kunnskap. Forskerne understreket imidlertid at det er stor forskjell på store og små kommuner.

#### 4.4.2 Innarbeidelse av overvann i kommuneplanens arealdel

Kommunen skal utarbeide en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, jf. pbl. § 11-5 første ledd. Etter pbl. § 11-5 andre ledd skal arealdelen av kommunen fastsette «hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.» Etter andre ledd skal arealdelen også omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det fremgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og hvordan overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

For det første har kommunen en *plikt* til å utarbeide arealplan, den har også en plikt til å sette rammer og betingelser for nye tiltak. Kommunen har også en plikt til å utarbeide plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, hvor det viktigste er at den må begrunne hvordan nasjonale mål og retningslinjer og hvordan overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt. Har det blitt gjort en utførlig jobb i de prosessene som er gjennomgått over, på statlig og regionalt nivå, i kommunal strategi og godt arbeid med kartlegging av overvann, er det plikt til å følge opp dette på videre plannivå. Motsatt er det opp til et planfaglig og politisk skjønn, der hvor nasjonale mål og retningslinjer og øvrig planarbeid er vage eller tause. Da oppstilles det ingen plikt til å hensynta overvannsinteresser i kommuneplanens arealdel.

Etter pbl. § 11-6 er arealplanen juridisk bindende, tiltak etter pbl. § 1-6, kan derfor ikke være i strid med de arealformål som fremgår av planen. Rettsvirkningen er at borgerne ikke kan iverksette tiltak i strid med formålet, og bygningsmyndighetene kan heller ikke gi tillatelse i strid med arealformålet. På kommuneplannivå er det muligheter for å se farer og behov for sikkerhetstiltak i et helhetlig perspektiv. Arealdelen av kommuneplanen med bestemmelser er derfor helt avgjørende for å sikre helhetlig forvaltning av nedbørfeltene og trygge flomveier. Etter pbl. § 11-5 tredje ledd skal plankartet også i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av areal. I den grad det anses «nødvendig» plikter kommunen også å angi slike i plankartet til arealplanen. Etter sjette ledd *kan* kommunen etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. pbl. §§ 11-7 til 11-11.

#### 4.4.2.1 Arealformål

Pbl. § 11-7 gir en uttømmende oppstilling av hvilke arealformål og underformål kommunen kan benytte i kommuneplanens arealdel<sup>74</sup>. Aktuelle arealformål knyttet til overvannshåndtering er pbl. §§ 11-7 nr. 2, 3 og 6, som henholdsvis har teknisk infrastruktur, grønnstruktur og bruk og vern av vassdrag som formål. Både der kommunen ønsker at overvannet skal bli håndtert over bakken (grønnstruktur), under bakken (teknisk infrastruktur), og der kommunen ønsker å beskytte kapasiteten et vassdrag har som flomvei (bruk og vern), kan den oppføre det som arealformål i arealdelen. Pbl. § 11-7 sammenholdt med kart- og planforskriften vedlegg 1 bokstav c regulerer også muligheten for å sette overvannstrasé som formål fastsatt med linjer, trasé kan brukes for å vise sammenhengende flomveier med linje i plankartet, og kan bli tegnet over arealformål. Arealformålene bestemmer grovmasket hvilken bruk av kommunens arealer som vil være tillat i fremtiden, arealformålene vil videre kunne utfylles med hensynssoner og bestemmelser. I alle tilfeller vil arealformålene kunne sette skranker og danne grunnlag for byggesaksbehandling der kommuneplan er siste plannivå, og sette føringer for eventuelt videre reguleringsplaner. På den andre siden er det opp til kommunenes eget skjønn å velge hvilket arealformål som brukes. Kommunen kan derfor like gjerne angi arealformål etter pbl. § 11-7 nr. 1 om bebyggelse og anlegg, spesielt i de tilfeller overordnet plan eller statlige retningslinjer ikke tilsier noe annet.

#### 4.4.2.2 Hensynssoner

Hensynssoner kan være et nyttig virkemiddel på tvers av arealformålene for å synliggjøre spesielle hensyn og forhold i et område. Hvilke hensynssoner planmyndighetene kan bruke er uttømmende regulert i pbl. § 11-8. Disse vil være et viktig virkemiddel for å unngå at det igangsettes tiltak i områder som er særlig utsatt for overvannsproblematikk. Kommunen kan eksempelvis sette en hensynssone der kommunen ønsker å markere et område av hensyn til at det er utsatt for overvannsskader, eller der kommunen ønsker å tilrettelegge for flomvoll, fordrøyning eller infiltrasjon gjennom etablering av ny teknisk infrastruktur, jf. henholdsvis pbl. §§ 11-8 tredje ledd bokstav a) og b). Men også andre hensynssoner kan være aktuelle<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> For en nærmere beskrivelse av underkategorier og når arealformålene bør brukes, se NVE (2022) pkt. 4.4.2

<sup>75</sup> NVE (2022) har også nærmere beskrivelse av når hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser bør anvendes, jf. pkt. 4.4.2

Det kan også gis bestemmelser til hensynssonene a, b og e, jf. andre ledd. Til sone c kan det i utgangspunktet kun gis retningslinjer. Sonene d og f er i loven formulert som bestemmelser. Retningslinjer til hensynssoner vil imidlertid først og fremst være føringer kommunen selv og andre myndigheter må forholde seg til når det treffes vedtak innenfor sonen. Gis det tillatelser til tiltak i strid med disse føringene, stiller dette skjerpede krav til begrunnelsen (Holth & Winge, 2019, s. 108). Bestemmelser knyttet til hensynssoner vil være rettslig bindende for enhver, jf. pbl. § 11-6 andre ledd. Hensynssonene og bestemmelser/retningslinjer skal imidlertid kun angis i «nødvendig utstrekning», vurderingen av om det er behov for hensyn og restriksjoner på et areal, vil også avhenge av den jobben som er gjort med tanke på kartlegging og utredning på forhånd, jf. 4.3.

#### 4.4.2.3 Planbestemmelser i kommuneplan

Kommuneplanen er etter forarbeidene forutsatt å være grovmasket (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213). Loven gir imidlertid mulighet til å fastsette bestemmelser til planen som kan være nokså detaljerte. Behovet for å gi detaljerte bestemmelser vil ofte avhenge av hvilket arealformål det er tale om. I utbyggingsområder der man forutsetter at det utarbeides reguleringsplaner før utbygging skjer, kan det være grunn til å vente med å gi detaljerte bestemmelser til reguleringsplanen utarbeides. Eller der overvannsproblematikk gjør seg gjeldende, men man fortsatt ønsker utbygging, kan man legge rammer for hvordan utbyggingen skal skje. Pbl. §§ 11-9 til 11-11 lister opp hva det kan gis bestemmelser om i kommuneplanens arealdel. Ordlyden i bestemmelsen er imidlertid «kan», kommunen har derfor ingen plikt til å innta planbestemmelser, selv om overvannsproblematikk gjør seg gjeldende. Etter pbl. § 11-9 nr. 1 kan kommunen gi planbestemmelse om krav til reguleringsplan for visse arealer eller visse tiltak, eksempelvis der det er behov for reguleringsplan for å sikre helhetlige planløsninger knyttet til overvann. Det kan også gis bestemmelse om at områdereguleringsplan må foreligge før detaljregulering kan bli vedtatt.

Etter pbl. § 11-9 nr. 3 kan det også gis planbestemmelser med krav til nærmere angitte løsninger for blant annet vannforsyning, avløp og avrenning. «Avrenning» er antatt å skulle dekke både mengde, hastighet og kvalitet på avrenning. I forarbeidene (Prop. 32 L (2018-2019) s. 13) oppgis som eksempel at dette kan skje gjennom bestemmelser med tak for tilførsel av overvann til ledningsnettet, om at nye tette flater kompenseres gjennom fordrøynings tiltak, eller at det skal velges drenerende/gjennomtrengelige dekker i visse områder. Kommunen kan også gjennom planbestemmelser klargjøre krav om opparbeiding av

teknisk infrastruktur, jf. pbl. § 11-9 nr. 4. Eksempelvis kan kommunen stille krav om at et område ikke kan utbygges før overvannsanlegg er tilstrekkelig etablert.

Gjennom arbeidet med kommuneplanens arealdel kan kommunen identifisere områder med potensiell fare for overvann, og dermed i størst mulig grad unngå utbygging i disse områdene. Aktsomhetsområdene kan videre i nødvendig grad merkes av som hensynssoner på plankartet, med bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltakene. Kommunene kan også gjennom arealdelen sørge for nok areal til trygge flomveier i byggeområdene, disse må være sammenhengende og lede overvannet trygt gjennom bydeler og byggeområder, helt frem til resipient med tilstrekkelig kapasitet. Arealdelen kan også legge til rette for bekkeåpninger, spesielt i de tilfeller disse er en del av en viktig flomvei. Har kommunen arealer med betydelig potensial for overvannsskade, kan det være behov for en mer detaljert utredning av fare og trygge flomveier på overordnet plannivå. Ved slik bruk vil kommunen ha et godt grunnlag for å avmerke trygge flomveier i plankart med arealformål, eller som hensynssoner med særlig krav til infrastruktur. På denne måten vil man også kunne legge et grunnlag for videre regulering, på detaljreguleringsplannivå vil det være tilnærmet umulig å planlegge et sammenhengende nettverk av flomveier i et større område. På kommuneplannivå har man også gode muligheter til å sette krav om dokumentasjon av reell fare i reguleringsplaner, og sikre at naturbaserte løsninger blir prioritert. Gjennom arealplankart og bestemmelser, kan kommunen sikre god nok sikkerhet mot fare og skade fra overvann på oversiktsplannivået i kommunen, som også vil være førende for reguleringsplannivået. Om og i hvilken grad kommunen har plikt til å hensynta overvannsinteresser, vil imidlertid avhenge av hva som fremgår av de overordnede føringene. Det vil også være et planfaglig og politisk skjønn hva som blir prioritert innenfor de ulike geografiske arealene.

#### 4.4.3 Innarbeidelse av overvann på reguleringsplannivå

Kommunen har betydelige muligheter til å stille krav og planlegge helhetlig for interesser knyttet til overvann i kommuneplanen. Hvis man har gode bestemmelser om håndtering av overvann i arealdelen, kan man eksempelvis ha satt krav om dokumentasjon av reell fare i reguleringsplaner eller sikret at naturbaserte løsninger for håndtering av overvann blir prioritert. Til sammen kan arealplankartet med bestemmelser sikre trygghet mot fare og skade fra overvann på oversiktsplannivået i kommunen. Innholdet vil da være førende for reguleringsplan. I motsetning til den «grovmaskede» arealdelen, skal detaljert styring av arealbruken skal skje gjennom reguleringsplan. Reguleringsplaner er i prinsippet det samme

som arealplaner, men avgrenset til et geografisk område i kommunen, jf. pbl. § 12-1 første ledd. I likhet med kommuneplanens arealdel styres reguleringsplaner gjennom bruk av arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Etter pbl. § 12-4 første ledd er reguleringsplaner også rettslig bindende. Etter bestemmelsens andre ledd skal den ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser. Herunder er føringene i arealdelen vesentlige for hva man plikter å ta hensyn til i reguleringsplaner. Reguleringsplaner skal ikke utarbeides for alle utbyggingstiltak, jf. pbl. § 12-1 andre ledd. Der det følger av kommuneplanens arealdel, eller loven for øvrig skal det imidlertid utarbeides. Til en viss grad må kommunen etter bestemmelsen bruke skjønn for å avgjøre behovet for reguleringsplanlegging ut over det som er krevd i kommuneplanens arealdel. Særlig vil det avhenge av den kartleggingen som er gjort i planprosessen, for å eventuelt identifisere et behov knyttet til overvann. Arealformål, hensynssoner og bestemmelser følger av henholdsvis pbl. §§ 12-5, 12-6 og 12-7.<sup>76</sup>

#### 4.4.3.1 Områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner

Områdereguleringsplaner er behandlet i pbl. § 12-2, og kan brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer for arealbruken. Altså eksisterer det for det første ingen plikt til utarbeidelse av områdereguleringsplan, jf. ordlyden «kan», dersom det ikke er krav om det i arealdelen. Ut fra sitt politiske og planfaglige skjønn kan kommunen imidlertid velge å utarbeide områdereguleringsplan der det er behov knyttet til overvannsinteresser.

Områdereguleringsplan vil gjøre det mulig å planlegge helhetlige overvannssystem med høyere detaljering enn arealdelen, med arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Dersom områdereguleringsplanen ikke setter krav til detaljregulering, ligger den direkte til grunn for behandling av byggesaker og utgjør siste plannivå. For å forbygge mot fare og skade fra overvann i størst mulig grad, burde det derfor planlegges for håndtering av overvann i detalj på områdereguleringsplannivå på samme måte som for detaljregulering. Dersom områdereguleringsplanen derimot setter krav til detaljregulering, jf. pbl. § 12-7 nr. 11, kan retningslinjer for håndtering av overvann på overordnet nivå være tilstrekkelig. Da kan det være tilstrekkelig at også områdereguleringsplanen er «grovmasket».

Detaljreguleringsplan er behandlet i pbl. § 12-3. Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt krav fastsatt i vedtatt områderegulering. I motsetning

---

<sup>76</sup> For en mer vidtgående beskrivelse av arealformål, hensynssoner og bestemmelser knyttet til overvann på reguleringsplannivå henvises til NVEs overvannsveileder (2022) pkt. 4.5

til en områdereguleringsplan kan en detaljreguleringsplan initieres av private, det følger uttrykkelig av bestemmelsens andre ledd. De aller fleste detaljreguleringsplaner blir initiert og utarbeidet av andre enn kommunen selv (Holth & Winge, 2019, s. 116). Typisk vil dette være en privat utbygger som ønsker å gjennomføre sine utbyggingsprosjekter. Bruk av områdereguleringsplan kan derfor være egnet til å sikre at utviklings- og utbyggingsprosjekter vurderes ut fra en større helhet, hvor også andre interesser i området blir ivaretatt. Områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner er ellers likestilt i loven. I en detaljreguleringsplan kan det derfor være forslagsstilleren som har ansvar for å kartlegge reell fare fra overvann i planområdet og som har ansvar for å styre ny utbygging vekk fra fareområder eller planlegge risikoreduserende tiltak. Hva som fremgår av overvannsinteresser i planer over i «hierarkiet» vil derfor være særlig viktig.

#### 4.5 En oversikt over gjeldende rett

Kommunen har altså svært vidtgående rettslige hjemler for å planlegge og utøve forebyggende overvannsarbeid etter plandelen av plan- og bygningsloven. På den andre siden følger det ingen plikter i plandelen til å ivareta interesser knyttet til overvann. Bestemmelsene er skjønnbaserte, og baserer seg på planfaglig og politisk vilje til å innarbeide overvannsinteresser i plan, se tabell 3. Det gjøres mye godt arbeid knyttet til klimatilpasning og overvannshåndtering i norske kommuner, imidlertid er vi som det vil bli redegjort for i neste delkapittel, ikke helt i mål. Selv om samfunnet er godt i gang med den store omstillingen til et klima i endring og mange kommuner håndterer overvann godt i dag, er vi dårlig rustet for det som kommer.

	Kommunal planstrategi	Kommunalt planprogram	Kommunal planbeskrivelse	Kommuneplan	Område-reguleringsplan	Detaljregulering
<b>Forholdet til overvannsinteresser</b>	Skjønnsbasert. Politisk vilje	Skjønnsbasert hvis planstrategi er taus.	Trolig ofte plikt til ROS, mulig KU, ellers skjønnbasert hvis øvrig planverk er taus. Ikke plikt i bebygde områder.	Skjønnsbasert hvis øvrig planverk er taus	Skjønnbasert hvis øvrig planverk er taus	Skjønnbasert hvis øvrig planverk er taus

Tabell 3. Gir en oversikt over hvilken plikt kontra mulighet som foreligger i ulike deler av en planprosess



Hvilken plass overvannshåndtering får i byggesaksbehandlingen, vil i stor grad avhenge av hvordan hensynet innarbeides gjennom disse planprosessene og hvordan det vektlegges etter et planfaglig og politisk skjønn. Ettersom plan på lokalt nivå som et utgangspunkt skal bygge på føringer og krav i planer på overordnet nivå, er det kritisk at interessene knyttet til overvann forankres på øverste nivå med tydelige føringer og innarbeides nedover hele plansystemet. Gjennom forankring og god planlegging, vil det også basert på planene være mulig å ivareta hensynene i et helt nedbørfelt i byggesaksbehandlingen. En annen side av dette er at overvannsproblematikken er sammensatt, og det samme er løsningene. For å kunne håndtere overvann på best mulig måte, utnytte det som en ressurs, og sikre mot fare og skade som følger av overvann, må planene bygge på et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Herunder kreves gode kartleggings- og utredningsverktøy og kompetente fagkyndige. Dersom interessene knyttet til overvann ikke synliggjøres nok, eller synliggjøres på manglende, utdatert eller feil kunnskapsgrunnlag i plan, vil det være trolig være liten mulighet til å vektlegge overvannshåndtering, herunder se potensielle problemer, interessemotsetninger og farer utenfor det aktuelle omsøkte tiltaket i en eventuell byggesaksbehandling.

#### 4.5 Gode juridisk teoretiske muligheter – vanskeligere i praksis

I perioden 2013 til 2021 undersøkte Riksrevisjonen (RR) norske myndigheters arbeid i etterkant av stortingsmeldingen *Klimatilpasning i Norge*<sup>77</sup> hvor undersøkelsen resulterte i Dokument 3:6.<sup>78</sup> Blant annet har RR forsøkt å kartlegge kommunenes praktiske arbeid med klimatilpasning innenfor helhetlig ROS, strategisk planlegging<sup>79</sup> og arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Her har det blitt foretatt en dokumentanalyse av rapporten, herunder av hva det er mange kommuner mangler i plan, og ikke minst mulige årsaker til utfordringene. RR foretok en spørreundersøkelse blant landets kommuner, og fikk en svarprosent på mellom 59 og 76 prosent (s. 16) mellom de ulike plantyper- og analyser. De gjennomførte en caseundersøkelse, der bl.a. Asker kommune var valgt ut grunnet kommunens arbeid med overvannsproblematikk (s. 17). I tillegg ble det gjort flere intervjuer/møter for å kartlegge årsaker og erfaringer fra ulike myndigheters perspektiv. Tre statsforvaltere, tre direktorat og

---

<sup>77</sup> Meld. St. 33 (2012-2013)

<sup>78</sup> (2021-2022). Det ble her rettet alvorlig kritikk mot myndighetenes arbeid, både med å tilpasse bygninger og infrastruktur i lys av et endret klima, men også blant annet mot klimatilpasning og samarbeidet mellom ulike myndigheter.

<sup>79</sup> Kommunens planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel med tilhørende handlingsdel og evt. andre strategiske dokumenter

seks departementer, i tillegg til enkelte aktører i transportsektoren.<sup>80</sup> I det følgende vil en del funn som er relevant for oppgavens problemstilling belyses. Listene gis i tabellform, noen problemområder vil være felles for flere kategorier, listen er heller ikke uttømmende.

#### Generelle utfordringer og overvannsutfordringer

- *Kommunene er for lite oppmerksomme på hvilke konsekvenser klimaendringer vil ha*
- *Ingen nasjonale beregninger for overvann, verken i dag eller i fremtidens klima*
- *Ingen nasjonale aktsomhetskart for overvann*
- *Sannsynligheten for manglende kartlegging er høy, manglende kunnskap om fareområder utgjør en stor risiko*
- *Kommunen vurderer i liten grad helhet i nedbørfelt, men vurderer saker isolert*
- *Manglende vurdering av konsekvenser for nedre del av nedbørfelt ved tiltak i øvre del*
- *Problemer i nedbørfelt er komplekse og har ulike årsaker, kommunen har tidspress og/eller manglende kartlegging av overvann*



#### Utfordringer i kommunal planprosess

- *Detaljerte planer mangler faglige vurderinger og utredninger som viser at plan kan gjennomføres i tråd med sikkerhetskrav i pbl. og TEK17*
- *Kommunene er flinke til å anvende bestemmelser i arealdelen, men mange følger de ikke opp*
- *Planer blir ikke endret ved ny kunnskap eller nye krav, ingen pliktregel i pbl. som pålegger kommunen å oppdatere plan ved ny kunnskap, derfor ikke sikkert at ny kunnskap blir brukt*
- *SPR oppfordrer kommunen til å vurdere revidering eller oppheving av gjeldende planer basert på klimatilpasning, men ingen plikt til å følge dette*
- *Kommunene har ikke gode nok systemer i planprosessen for oppdatering av planer i tråd med ny kunnskap*
- *Mange har ikke vurdert klimaforholdene frem i tid i utarbeidelsen av plan, herunder naturfare*

Figur 17. Generelle utfordringer med overvann basert på en dokumentanalyse av Dokument 3:6

Figur 18. Utfordringer i den kommunale planprosessen basert på en dokumentanalyse av Dokument 3:6

Figur 17 til 19 viser noen sentrale utfordringer og noen mulige årsaker til utfordringene i kommunens arbeid med klimatilpasning og overvannshåndtering. Riksrevisjonen kartla at omtrent 315 000 bygninger i tettsteder med over 2000 innbyggere ligger innenfor områder med potensiell vannakkumulasjon.<sup>81</sup> Etter hvert som klimaendringene inntreffer, vil antallet bygninger innenfor kartlagte fareområder kunne øke (Dokument 3:6, s. 31). En årsak til dette er at kommunene er for lite oppmerksomme på hvilke konsekvenser klimaendringene vil ha,

<sup>80</sup> Bl.a. Statsforvalterne i Oslo og Viken, Vestland og Trøndelag, DSB, NVE og Miljødirektoratet. Departementene for klima- og miljø, kommunal- og modernisering, justis og beredskap mv.

<sup>81</sup> Oppsamling av vann

### Utfordringer knyttet til ROS-analyse

- *Det varierer hvor grundig kommunene er i analysearbeidet med ROS, selv om kommunene har omtalt naturfare i helhetlig ROS, betød det nødvendigvis ikke at de hadde analysert sannsynligheten for og konsekvensen av, at naturhendelser skal inntreffe*
- *Preg av pro forma med gjenbruk av tidligere materiale*
- *Kommunene bruker alt fra sjekklister til avanserte analyser i ROS*
- *Analyser utført ifbm. reguleringsplaner er av varierende kvalitet, en viktig årsak er at analysen utført av konsulenter, mens kommunen kan mangle nødvendig kompetanse til å stille de riktige krav til analysen og vurdere kvalitet i ettertid (bestillerkompetanse)*
- *Reguleringsplan og byggesaker er ofte utbyggerdrevet*
- *Kommunepolitikere ofte opptatt av utvikling, og dermed utbygging*
- *Utfordringene kommunen har og kompetansen/kapasiteten de har kan være omvendt proporsjonale*
- *Kommunen skal ta mange hensyn og utrede mange forhold i en planprosess, dette gjør planarbeidet komplisert*
- *Vanskelig for kommunene å vite hvor «føre var» de skal være i planarbeidet, vanskelig å avveie hensynet til fremtidig naturfare mot andre hensyn. Ved å være føre var vil kommunen måtte stoppe utbygging i mange områder*
- *ROS-analyser ifbm. det kommunale planarbeidet dekker ofte ikke områder med eksisterende bebyggelse, kun behov for «planområdet» for utbygging jf. pbl. § 4-3. Ikke krav om ROS hvis ikke planen legger ut nye områder for utbygging, heller ikke plikt til å følge opp i område- og detaljregulering og byggesak, kun ved ny utbygging. Ingen plikt til å farekartlegge områder uten planlagt utbygging, opp til kommunen selv.*
- *Kun 66 prosent av kommunene brukt helhetlig ROS som kilde i arbeidet med kommuneplanens arealdel*
- *Arealdelen skal i utgangspunktet vise hvor det er sikkert å bygge eller ikke sikkert å bygge knyttet til naturfare, likevel foregår mye av den konkrete farekartleggingen først som en del av reguleringsplanarbeidet eller i byggesaken. Når nødvendige kartlegginger først blir utført i byggesaken, er det vanskelig for kommunen å endre kravene etter at reguleringsplanen er vedtatt. Når en sak har kommet så langt som til byggesak, er det få muligheter til å rette opp utformingen av byggeprosjektet.*
- *Det foreligger for lite systematikk i kommunene for å følge opp problemområder avdekket i helhetlig ROS i det videre planarbeidet, det er få kommuner som systematisk og dokumentert, overfører tiltak fra oppfølgingsplan til kommuneplanens samfunnsdel med handlingsplan, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Kommunene mister derfor koblingen mellom de ulike dokumentene*
- *Kommunens planer kommer på ulike tidspunkter, planprosessene er lange, og planene har ulik tidshorisont. Dermed er det vanskelig å sikre sammenheng mellom de ulike prosessene. Gamle planer svekker også muligheten til å jobbe systematisk fra helhetlig ROS til det kommunale planarbeidet.*
- *En utfordring at ulike miljøer i kommunen jobber med de ulike prosessene knyttet til utredning, planarbeid mv.*
- *Problemet handler ikke bare om implementering av lovkrav, men også om ressurser. Sikringstiltak kan være kostbare, og kommunen må vurdere om den har midler til å gjennomføre dem. Kommunen kan søke om tilskudd fra NVE, men over halvparten av søknadene avslås. Behovene er større enn midlene NVE har til rådighet. Forsikringsordninger til svake intensiver til forebygging og sikring, fremfor gjenoppbygging og erstatning.*

og derfor blir sikringen av eksisterende byggverk ikke godt nok ivaretatt. Riksrevisjonen behandler overvann som en av naturfarene, på bakgrunn av at endringer i klima vil øke nedbøren og fare for overvann, samt at det er glidende overganger mellom overvann, regnflom og flom. Det presiseres at overvann ikke nødvendigvis regnes som naturfare i andre sammenhenger (Dokument 3:6, 2021-2022, s. 32), se oppgavens kapittel 5 for videre omtale av dette. Som det fremgår av figurene er kommunenes utfordringer svært sammensatt, og årsaksfaktorene til den dårlige klimatilpasningen i landet er derfor mange. For overvann spesifikt trekkes kompleksiteten av nedbørfelt, manglende kartlegginger, nasjonale beregninger og aktsomhetskart seg frem, jf. figur 17. I tillegg er manglende vurdering av konsekvenser for nedre del av nedbørfelt ved tiltak i øvre del, herunder vurderinger av saker isolert og manglende vurderinger av helhetlige nedbørfelt et stadig tilbakevendende tema. Disse utfordringene står imidlertid ikke alene, det er lite poeng i å etablere ny kunnskap hvis kommunene uansett ikke har tenkt å revidere, oppheve eller lage nye planer som følge av den nye kunnskapen, jf. figur 18. Tilsvarende er det lite poeng i å utarbeide helhetlig ROS hvis den ikke følges opp i det videre planarbeidet, jf. figur 20.

Gjerdrumutvalget (NOU 2022: 3) uttalte i denne sammenheng at standardisering er viktig for å få til en enhetlig registrering av hvordan overvann ledes til vassdrag og lokalisering av bekkelukkinger og andre kritiske punkt i vassdrag. Utvalget uttalte at ROS-analysen kan og skal være arenaen der risiko og sårbarhet blir sett i sammenheng og hvor tydelige anbefalinger om risikohåndtering blir gitt (NOU 2022: 3, s. 120). Dermed må ROS-analysen løftes frem og forutsetningene for utarbeidelse av gode ROS-analyser bør styrkes. Fraværet av krav til innhold og prosess medfører at ROS-analysene blir av ulik kvalitet. Det er vanskelig for kommunene å vite hva som forventes både i tilknytning til eget ROS-arbeid og for kvalitetssikring av eksterne ROS-analyser. Når det ikke stilles krav til prosess fra øvrig hold, kan det også føre til at kommunen gjennomfører ROS-analysen på måter som ikke er tilstrekkelig til å avdekke sårbarheter og reell risiko, og følgelig heller ikke er egnet til å forebygge risiko. Dette var uheldig særlig med tanke på at analysene kunne være styrende for senere avgjørelser.

Utbygginger kan påvirke eller påvirkes av et større område enn det som er direkte omfattet i reguleringsplan eller byggesak, både når det gjelder stabilitet, overvann og andre forhold (NOU 2022: 3, s. 134). Videre kan flere utbygginger som hver for seg er akseptable, til sammen medføre større utfordringer eller utgjøre en økt risiko, ikke minst for overvann. Slike

forhold kan avdekkes dersom de vurderes på kommuneplannivå, men det er ikke gitt at en naturlig kommer inn på alle disse temaene i tilstrekkelig detalj til at forhold kan avdekkes eller avbøtes der. Det er da på reguleringsplannivå eller byggesaksnivå en må vurdere og ta hensyn til slike forhold. Overvannstemaet bør løftes inn på høyere plannivåer, både områdereguleringer og kommuneplan. Det er særlig viktig at kommunene gjør en helhetlig vurdering av overvannssituasjonen i kommunen i dynamiske analyser. Når et tiltak er gjennomført vil det påvirke totalbildet, og analysen må gjennomføres på nytt. Kommunenes planer etter plan- og bygningsloven og vann- og avløpsplaner bør i større grad kobles sammen, slik at overvann blir vurdert både i et hydrologisk og VA-teknisk perspektiv, og i lys av tetthet på utbygging, helning, vannveier og omfanget av tette flater. En slik kobling vil også bidra til at nye utbygginger vil sees i sammenheng med kommunens øvrige planer for overvannshåndtering. Hvilke krav kommunen stiller til tiltak i nye utbyggingsprosjekter, vil dermed være forankret i en overordnet plan for tiltak.

## Kapittel 5. Avslagsmuligheter i byggesaksbehandlingen der overvannsinteresser gjør seg særlig gjeldende

### 5.1 Overvann i byggesaksbehandlingen

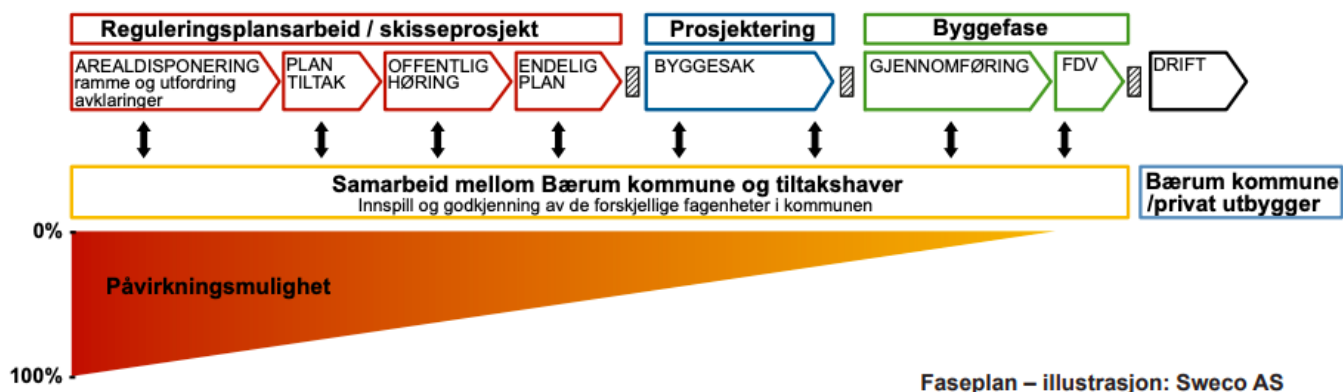
I oppgavens kapittel 4 har vi sett at kommunen har relativt stor skjønnsfrihet i sin planleggingsvirksomhet, herunder vid adgang til å styre overvannshåndtering gjennom sine arealplaner. Som en kontrast til dette er byggesaksbehandlingen mer bundet. Om et omsøkt tiltak er i tråd med det som fremgår av lov, forskrift og plan, skal kommunen godkjenne søknaden, jf. pbl. § 21-4. Behovet for tidlig, grundig og helhetlig behandling av hensynet til overvann i planfasen er helt vesentlig for kunne vurdere hele nedbørfelt.

Praksis (NOU 2015: 16) har vist at kravene som følger av lov og forskrift i byggesaksbehandlingen oppleves som utydelige og håndheves derfor i varierende grad. Konsekvensen er at overvann ikke ivaretas godt nok i byggesaksbehandlingen. Hvordan valgte løsninger for overvann skal dokumenteres og uklare ansvarsforhold mellom aktørene oppleves også som tema heftet med mye usikkerhet. Overvannsutvalget uttrykker at det er et gjennomgående problem at myndigheter, ansvarlige foretak og tiltakshavere mangler kunnskap og erfaring med hvordan overvann bør disponeres.

Ved ren byggesaksbehandling av tiltak uten at overvannsinteresser er innarbeidet i plan, risikerer man både å bygge i fareområder for vannakkumulasjon eller overvannsflom, eller å bygge i områder som heller kunne blitt utnyttet i lys av tretrinnsstrategien og bruk av naturbaserte løsninger. Når byggesaksprosessen er i gang, er det som regel for sent å starte planlegging av helhetlige tiltak. En sentral del av virkemidlene mangler, og det geografiske omfanget for trygg overvannshåndtering er som regel for lite. Som det er redegjort for over er noe av det mest sentrale i en planprosess involvering og medvirkning fra ulike interesser i planleggingsfasen. I byggesaksbehandlingen er dette rommet betydelig forminsket, viktige kilder til veiledning og innspill vil derfor i mange tilfeller være tapt. Basert på den planprosessen planmyndigheten har utført i tidligere faser, er det nettopp i byggesaksprosessen mange av tiltakene skal se dagens lys.

Figur 17 er et eksempel hentet fra Bærum kommunes overvannsstrategi (Bærum kommune, 2017, s. 10). Figuren illustrerer at handlingsrommet for god overvannshåndtering i utbyggingsprosjekter blir mindre desto lengre ut i prosessen man kommer. Det er viktig å

sette overvann på dagsordenen tidlig i planleggingsfasen. Om de ikke er tatt hensyn i tidlig fase, er kommunens påvirkningsmulighet svært snever. I byggesak er muligheten for påvirkning betydelig innsnevret, spesielt gjelder dette i tilfeller prosjekteringen nærmer seg ferdig. Figuren illustrerer nok en gang betydningen av at overvann integreres godt i planverket.



Figur 21. Påvirkningsmuligheter i ulike faser av utbyggingsprosjekter. Illustrasjon: Sweco AS. Hentet fra Bærum kommunes overvannsstrategi (2017)

I det videre skal det redegjøres for hvilke muligheter bygningsmyndighetene har til å vurdere fare for og ta hensyn til overvann i de tilfeller planen ikke er oppdatert med tanke på overvann, eller i sin helhet er taus om problematikken. En naturlig følge av manglende hensyntaking i planleggingsfasen, er at det vil bli krevende for bygningsmyndighetene å håndheve bestemmelser som baserer seg på at det foreligger en plan som sier noe om temaet. En annen utfordring vil være i hvilken grad overvannsfare er kartlagt, hensyntatt og fulgt opp. Hvis bygningsmyndighetene ikke har oversikt over hvor fareområdene er, eller ikke har klare instruksjoner om veien videre i plan, vil det vanskelig kunne bli tillagt noen vekt. En avslagshjemmel for overvann vil i denne sammenheng være bestemmelser som gir kommunen mulighet til å avslå et omsøkt tiltak, kun basert på det som fremgår i lov og forskrift. Det skal først redegjøres for planer som avslagshjemmel, før noen ulike mulige avslagshjemler drøftes. Det vil eksistere andre mulige avslagshjemler, herunder i andre lovverk og andre bestemmelser i plan- og bygningsloven, listen er derfor ikke uttømmende.

## 5.2 Planer som avslagshjemmel i byggesak

Det viktigste og mest sentrale virkemiddelet for god overvannshåndtering er gode og tydelige areal- og reguleringsplaner som setter konkrete krav til hvordan overvann skal håndteres. Om dette blir gjort på en fornuftig måte, vil det i byggesaksbehandlingen sette skranker for hva bygningsmyndigheten kan tillate. En slik løsning vil kunne gi forutberegnelighet for saksbehandlingen, herunder også tiltakshavere. Gjennom gode planer som har innarbeidet overvannsinteresser i lys av virkemidlene i oppgavens kapittel 4, vil tiltakshaver kunne skaffe seg oversikt over hva de må forholde seg til og planlegge og prosjektere sine byggeprosjekter ut fra planens rammer. Det er i planbehandlingen det er mulighet for å integrere overordnede og helhetlige hensyn til overvann. Som kommunal- og distriktsdepartementet uttaler i tilknytning til helhetlig planlegging (2018b, s. 10):

*Etter § 4-3 skal alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for utbyggingen vurderes. På overordnet plannivå har planmyndigheten god mulighet til å se farer og behov for sikringstiltak i et mer helhetlig perspektiv. Overvannshåndtering, støyhåndtering, flom- og skredsikring er eksempler på arealkrevende sikringstiltak som best ivaretas på overordnet plannivå.*

Ved å anvende alle planvirkemidler, med tilhørende arealformål, hensynssoner og bestemmelser, kan kommunen gjennom sin planmyndighet og sitt forvaltningsskjønn gå nokså langt i å konkretisere ønskede løsninger for overvannshåndtering. På den ene siden vil bygningsmyndighetene være bundet av planene når de skal gi tillatelse til, sette vilkår for, eller avslå et omsøkt tiltak. På den andre siden vil en tiltakshaver som ønsker å realisere sine utbyggingsplaner, måtte være villig til å oppfylle kommunens krav til ønsket løsning.

## 5.3 Midlertidige forbud mot tiltak som avslagshjemmel – pbl. § 13-1

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner som tidligere nevnt to rettsvirkninger for byggesaksbehandlingen, herunder skranker for hvilke tiltak kommunen kan godkjenne og grunneiers rettskrav på tillatelse til omsøkt tiltak om det er i samsvar med gjeldende plan, jf. pbl. § 21-4 første ledd. Kommunen er med andre ord bundet av sin egen planlegging.

Hovedregelen er at søker har et rettskrav på å få innvilget søknad som er i tråd med rettslig bindende plan, men hovedregelen er ikke unntaksløs. Regelverket inneholder enkelte juridiske virkemidler for å stanse slike tiltak. Med hjemmel i pbl. § 13-1 kan kommunen nedlegge et



midlertidig bygge- og deleforbud i påvente av ny planbehandling for området. Bestemmelsen vil dermed være særlig aktuell der man i nyere tid har kartlagt overvannsproblematikk i det geografiske området for omsøkt tiltak.

Pbl. § 13-1 befinner seg i lovens plandel, men problemstillingen vil ofte dukke opp i forbindelse med byggesøknad. Langt på vei vil bestemmelsen dermed være en midlertidig, rettslig «avslagshjemmel» for bygningsmyndighetene. Det er likevel av avgjørende betydning at forbudet nedlegges *før* det gis byggetillatelse. Det følger av høyesterettspraksis inntatt i Rt. 2002 s. 683 at forbud mot tiltak ikke har virkning for allerede gitte byggetillatelser, selv om tiltaket ikke er gjennomført, jf. hovedregelen om rettsvern mot planendringer i en treårsperiode etter pbl. § 21-9.

Et annet spørsmål er i hvilken grad bygningsmyndighetene evner å se problemstillinger knyttet til overvann i de tilfeller risiko for overvannsfare ikke er utredet og kartlagt på forhånd. Det må i så fall pålegges tiltakshaver å utrede nærmere om problemstillingen skulle gjøre seg aktuell. Klimautvalget 2050 som har utredet veivalgene for klimapolitikken mot år 2050 la til grunn en anbefaling om at det innføres et krav om «planvask» (NOU 2023: 25 s. 140). En såkalt planvask innebærer at kommuneplanens arealdel og vedtatte reguleringsplaner eldre enn fem år, skal «vaskes» eller at kommunen skal sortere ut de områder som er avsatt til ulike former for utbygging, men som ikke nødvendigvis tar hensyn til klima- og miljømål. Uten tilstrekkelig planlegging vil adgangen til å nedlegge et midlertidig forbud avhenge om kommunens kunnskap om overvann, herunder også god kommunikasjon og kompetansedeling innad i kommunen. Det foreligger heller ingen plikt for kommunen til å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak, etter ordlyden står vi nok en gang overfor et «kan»-skjønn med vide og åpne rammer for tolkning, jf. pbl. § 13-1 første ledd. Anvendelse av virkemiddelet vil dermed langt på vei avhenge av kommunens kunnskap om overvannsutfordringer, og for det andre i hvilken grad kommunen prioriterer hensynet til overvann opp mot andre hensyn den skal ivareta.

## 5.5 Sikker avledning av overvann som avslagshjemmel – pbl. § 27-2

I plan- og bygningslovens § 27-2 femte ledd er det uttrykt at avledning av grunn- og overvann skal være sikret, før oppføring av bygning blir satt i gang, jf. første punktum. Det er altså et grunnleggende krav fra lovgiverhold at avrenning ivaretas på en tilfredsstillende måte før

byggetillatelse blir gitt. Ordlyden «skal» tilsier dermed en alminnelig plikt for kommunen til å pålegge tiltakshaver videre plikter for sikker avledning. Ut fra en naturlig språklig forståelse av ordlyden, kan det tilsi at bestemmelsen faktisk er en avslagshjemmel, på den måten at kommunen plikter å avslå en søknad om tillatelse til tiltak dersom avledning ikke er sikret. Bestemmelsen i seg selv gir imidlertid ikke noe entydig svar på hva som ligger i at avledning rent faktisk er «sikret». Det kan også stilles spørsmål ved *når* avledning skal være sikret.

#### 5.5.1 Når avledning av overvann skal være sikret

Ordlyden «før oppføring av bygning blir satt i gang» har ført til en rekke utfordringer i praksis, da noen knyttet kravet til avledning til igangsettingstillatelsen i stedet for i rammetillatelsen, slik at de eventuelle opplysningene om uheldige løsninger kom svært sent i byggeprosessen. En sentral utfordring var at SAK10 §§ 5-4 jf. 6-4, ikke ga noe entydig svar på om løsning for overvann skulle være del av rammetillatelsen. På bakgrunn av dette risikerte man at tiltaket var ferdig prosjektert før overvannsløsningen ble godkjent. Utvalget foreslo imidlertid ikke noen endringer i denne bestemmelsen, da bestemmelsen ble ansett som tilfredsstillende sett i sammenheng med utvalgets øvrige anbefalinger. Videre fremhevet overvannsutvalget at hvis planen gir tydelige føringer for hvilke løsninger for disponering og avledning av overvann som kreves, vil pbl. § 27-2 i praksis være en henvisning til disse. Dette forutsetter på en annen side at løsninger for disponering og avledning av overvann faktisk fremgår av plan, noe det i mange tilfeller i praksis ikke gjør.

KMD fulgte opp problemstillingen i Prop. 110 L (2016-2017), s. 21, og ønsket med det å presisere hvilket tidspunkt i byggesaken avledning av overvann måtte være sikret.

Henstillingen var at avledning av overvann skulle være sikret før tiltaket var ferdig prosjektert. I 2017 fikk vi i lys av dette endringer i byggesaksforskriften, som presiserer at løsning for håndtering av overvann etter dette må vurderes og avklares ved søknad om rammetillatelse, i de tilfeller hvor søknaden er delt opp i ramme- og igangsettingstillatelse, jf. SAK10 §§ 5-4 tredje ledd bokstav j og 6-4 første ledd bokstav g.

#### 5.5.2 Sikringskravets nærmere innhold – herunder hva som må sikres før rammetillatelse gis

Spørsmålet er hva som ligger i begrepet «sikker» avledning av overvann. Forarbeidene legger til grunn at krav til drenering av grunnen og avledning, eller sikring av grunn- og overvann, har som formål å hindre at overflatevann renner inn i bygninger (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s.

215-216). Bestemmelsen gjelder derfor ikke eiendom. Departementet presiserte videre i Prop. 110 L (2016-2017 s. 21) at sikkerhetskravet til tilfredsstillende overvannssystem for avledning av grunn- og overvann skulle tolkes tilsvarende som for sikringskravet til avløpsvann i bestemmelsens første. At avledning av overvann skal være «sikret», i både pbl. §§ 27-2 første og femte ledd var ment å forstås på samme måte, jf. også SOM-2014-3195, hvor dette er lagt til grunn. For å fastslå hva sikringskravet innebærer er man derfor nødt til å se til bestemmelsens første ledd.

I plan- og bygningsloven § 27-2 første ledd er det slått fast at bortledning av avløpsvann for det første skal være sikret «i samsvar med forurensningsloven». jf. første punktum<sup>82</sup>. Pbl. § 27-2 første ledd andre punktum pålegger videre kommunen en plikt til å vurdere om rettigheten til å føre avløpsledningen over annens grunn, alternativt knytte seg til felles ledningsnett, er privatrettslig sikret. I forarbeidene til plan- og bygningsloven ble det uttrykt at med ordlyden «sikret», menes at en tillatelse ikke kan gis før det er på det rene at avløp lar seg ordne privatrettslig, herunder typisk at tiltakshaver kan vise til en rett til å legge stikkledning over naboeiendom. Privatrettslig sikring i denne sammenheng er et slags «beviskrav», herunder at det kan dokumenteres eksempelvis gjennom avtale, at tiltakshaver kan bevisgjøre at det eksisterer en urokkelig rett<sup>83</sup> til å ha ledninger over annen manns grunn og til å knytte seg til et felles anlegg. Bestemmelsen i pbl. § 27-2 oppstiller dermed et unntak fra utgangspunktet i pbl. § 21-6 om at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold. Det stilles altså ikke noe uttrykkelig krav om at retten må være tinglyst (Prop. 110 L s. 41). Bygningsmyndighetenes ansvar blir derfor ved behandlingen av søknad om tillatelse, å undersøke om avledning av avløpsvann er sikret privatrettslig og at bortledning av avløpsvann er sikret i samsvar med forurensningsloven.

I Prop. 125 L (2021-2022) oppsummerte Kommunal- og distriktsdepartementet det som tilsynelatende skulle være gjeldende rett knyttet til bestemmelsen. Departementet uttalte her at noe naturlig avrenning må omgivelsene finne seg i, herunder vann som typisk vil renne fra areal som er ubebygget. Bestemmelsene retter seg derfor mot overvann som faller på eiendommen, og som renner av denne som følge av tiltak. Det ble videre vist til høringsnotatet hvor det ble lagt til grunn at bestemmelsene heller ikke omfatter overvann som renner inn fra andre eiendommer. Begrunnelsen var her at en slik tolkning av bestemmelsen

---

<sup>82</sup> Se Miljødirektoratets veileder (2022), i steg 4

<sup>83</sup> Se K. Hagen (2022) om hva som nærmere ligger i kravet om «urokkelig rett»

kunne medføre at en tiltakshaver får ansvar for å håndtere overvann fra eiendommer som selv burde håndtert sitt eget overvann (s. 35-36). Uttalelsen tilsier for det første at det kun er overvann som følge av tiltaket som avledes etter § 27-2 femte ledd. Kommunen kan derfor i utgangspunktet ikke stille krav om at tiltakshaver avleder overvann fra andre eiendommer etter bestemmelsen. Om det allerede eksisterer overvann som renner på eiendommen, kan kommunen heller ikke stille noe krav til avledning av dette. Et praktisk unntak fra denne regelen, finnes likevel i plandelens bestemmelser. Kommunen har i stor grad mulighet til å oppstille krav om dette i arealplanen for et utbyggingsområde. Som nevnt, forutsetter imidlertid dette at planleggingen i tilstrekkelig grad har hensyntatt overvannshåndtering.

#### 5.5.3 Pbl. § 27-2 femte ledd må ses i sammenheng med byggteknisk forskrift § 15-8

I praksis er det et overordnet mål at avledning av overvann skal skje i samsvar med tretrinnsstrategien, jf. punkt 2.4.3. Strategien er ikke lovfestet i pbl. § 27-2 femte ledd, men kan leses ut av ordlyden i TEK17 § 15-8 første og annet ledd:

*(1) Overvann og drensvann skal i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres lokalt for å sikre vannbalansen i området og unngå overbelastning på avløpsanleggene.*

*(2) Bortledning av overvann og drensvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet.*

Bestemmelsens første ledd tydeliggjør bruken av de to første trinnene i den opprinnelige tretrinnsstrategien. Tredje trinn forutsetter at overskytende overvann som følge av store nedbørhendelser ledes vekk i trygge flomveier, dette kan leses ut av bestemmelsens andre ledd. Selve avledningen som hjemles i forskriftsbestemmelsens andre ledd kan eksempelvis skje gjennom særskilte overvannsledninger og flomveier (Hagen, 2020, s. 80). Der det ikke eksisterer naturlige flomveier for avledning av overvann, kan det stilles spørsmål ved om kommunen kan pålegge tiltakshaver å opparbeide flomveier i medhold av pbl. § 27-2 femte ledd og TEK17 § 15-8 andre ledd.

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har i denne sammenheng omtalt problemstillingen i sin veiledningstekst til TEK17 § 15-8. Her fremgår det at når tilrenningen er større enn det

anleggets sluk og overvannsledninger er dimensjonert for, eller der ledningsnettet tilstoppes eller ødelegges, må det overskytende vannet ledes bort via planlagte flomveier og med minst mulig skade eller ulempe for miljøet og omgivelsene. Ut fra veiledningen tilsier dette at overskytende vann skal ledes bort via «planlagte flomveier». Sagt med andre ord, tilsier ordlyden i veiledningen at kommunen ikke kan pålegge tiltakshaver en opparbeidelsesplikt uten at dette fremgår av planverket.

#### 5.5.4 Noen praktiske utfordringer etter gjeldende rett

Gjeldende rett for pbl. § 27-2 femte ledd om sikker avledning av overvann gir dermed bygningsmyndighetene i kommunene visse kontrollområder. For det første skal de sikre at avledning av overvann er i samsvar med forurensningsloven. For det andre skal avledning av overvann være privatrettslig sikret, herunder at tiltakshaver må bevise at de har tilstrekkelig rettighet på naboeiendom om dette skulle være nødvendig. Bygningsmyndighetene må til slutt kontrollere disse vurderingstemaene før tiltaket eventuelt er ferdig prosjektert, altså før rammetillatelse gis.

Departementet presiserte videre hva en slik vurdering ville innebære. Herunder påpekte de at det ikke er meningen at kommunen som en del av vurderingen om rammetillatelse skal «godkjenne» de prosjekterte løsningene for overvannshåndtering. Etter lovens system var det departementets synspunkt at bygningsmyndighetene kun skal vurdere de ytre rammer av tiltaket (Prop. 110 L (2016-2017) s. 43). Eksempelvis kunne dette være størrelse på bebyggelsen, antall bruksenheter og grad av utnytting, samt avklaring av formelle tillatelser om vei, vann og avløp. Det trolig viktigste vurderingsmomentet som faller inn under de «ytte rammer», er vurderingen av om tiltaket i det hele tatt kan realiseres på det aktuelle sted i forhold til gjeldende arealplaner eller fremtidig ønsket arealdisponering. Imidlertid krever det i så fall at kommunen har integrert overvannshensyn i planverket. Vurdering av de tekniske sidene i forbindelse med saksbehandlingen, falt således utenfor bygningsmyndighetenes ansvarsområde, da de skal legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Kommunen skal dermed på ingen måte overprøve valgte løsninger i byggesaksbehandlingen. Departementet skyver dermed ansvaret over på tiltakshaver og de ansvarlige foretakene. Dersom løsningen tiltakshaver eller ansvarlig foretak velger innehar mangler eller viser seg å

være utilstrekkelige, i form av at det oppstår skade på bebyggelse, er det disse som har ansvar og som potensielt kan holdes erstatningsansvarlige. Kommunens ansvar begrenses i denne sammenheng til å påse at dokumentasjonen som fremlegges er tilstrekkelig. Utover dette faller kontroll med prosjektering utenfor saksbehandlingen. En såkalt avslagshjemmel der det ikke fremgår noen særlige hensyn knyttet til overvannshåndtering, vil derfor begrense seg til å avslå en søknad om søknaden ikke er i tråd med bestemmelsene etter forurensningsloven eller om søknaden ikke er tilstrekkelig sikret privatrettslig. Kun hvis disse vilkårene ikke er tilstrekkelig oppfylt, vil bygningsmyndighetene ha hjemmel til å avslå søknaden. Om det skal være grunn til å avslå søknaden med hensyn til overvann på grunn av andre årsaker, må avslagshjemmelen eventuelt finnes andre steder i regelverket.

I praksis kan prosjektering føre til feil som kan ha store konsekvenser for overvannshåndtering. Som et eksempel ble problemer med kvaliteten på utredninger og kommunenes bestillerkompetanse også tatt opp Riksrevisjonen i Dokument 3:6 (2021-2022), jf. pkt. 4.5.. I denne sammenheng er dette et illustrerende bilde på viktigheten av godt overvannsarbeid i planleggingsfasen. Riksrevisjonen peker i denne sammenheng på at et av de grunnleggende problemene når det kommer til å hensynta klimatilpasning, er at slike analyser ofte kan være utført av konsulenter uten nødvendig kompetanse. I en del tilfeller er ikke analysene tilstrekkelig grundige og konkrete. Særlig mangler de små kommunene kompetanse til å stille de rette kravene til konsulentene med tanke på analyser i planleggingsfasen. I tillegg mangler mange av kommunene også kompetanse til å vurdere leveransen de får fra konsulentene. NVE peker i intervju med RR også på at utfordringene kommunene har, og kompetansen/kapasiteten de har, kan være omvendt proporsjonale (s. 74). For en nærmere gjennomgang av kommunenes kontroll med prosjektering av.<sup>84</sup>

Regelverket oppstiller imidlertid noen muligheter som faller utenfor byggesaksbehandlingen, herunder reglene om uavhengig kontroll og tilsyn.<sup>85</sup> Behovet for ekstern kontroll oppstår når det er vanskelig å sikre at de som utfører en jobb på oppdrag fra en oppdragsgiver yter den nødvendige innsatsen som kreves for å oppnå den avtalte kvaliteten på produktet og/eller tjenesten (Holth & Winge, 2023, s. 6). Holth & Winge omtaler dette som et prinsipal-agent problem i sin utredning av tiltak for styrket kontroll i byggesaker. I utgangspunktet skal

---

<sup>84</sup> Se eksempelvis Junker, E. (2015) om kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak

<sup>85</sup> Se pbl. kapittel 14 og 15

agenten levere et produkt/tjeneste for prinsipalen. Når kvaliteten på agentens arbeid er lett å observere vil agenten ha insentiver til å levere et produkt/tjeneste til avtalt kvalitet. Når kvaliteten på agentens arbeid er vanskelig å observere, vil agenten kunne være tjent med å levere et produkt/tjeneste som ikke tilfredsstiller avtalt kvalitet. I byggesaker oppstår prinsipal-agent problemet som følge av en informasjonsasymmetri mellom tiltakshaver og foretaket som er kontrahert til å utføre arbeid i prosjektet. Prinsipal-agent problemet oppstår også i byggesaker fra et offentlig perspektiv ettersom kommunen skal påse at byggetiltak er i henhold til plan- og bygningsloven. Kontrollsystemet som skal forsøke å imøtekomme denne problemstillingen, er nettopp kommunalt tilsyn og uavhengig kontroll fra ansvarlig kontrollerende foretak.

Byggkvalitetsutvalget uttaler i denne sammenheng at det er mye positivt å si om norsk bygge- og anleggsvirksomhet (2022, s. 7). Det bygges mye, og mye bygges gjennomgående med høy kvalitet. Men ikke desto mindre har bygge- og anleggsvirksomheten sine utfordringer. Utvalget rapporterer om at det skjer for mange og for alvorlige byggefeil. Det er derfor grunn til å anta at det ikke i mindre grad vil skje feil når det kommer til utformingen av overvannsløsninger. Utvalget peker i denne sammenheng på et stort og komplisert regelverk både for kommunene og tiltakshavere, hvor oppfølging og kontroll med tiltak også er mangelfull. I praksis er det også en god del interessante utfordringer knyttet til tilsyn og kontroll. Dette faller rettslig sett utenfor byggesaksbehandlingen, og utenfor denne oppgavens problemstilling. I denne sammenheng er det tatt med for å belyse at kommunen ikke står helt uten rettslige virkemidler for kontroll utenfor byggesaksbehandlingen, et annet spørsmål er i hvilket omfang tilsyn og kontroll gjennomføres i tilknytning til overvann. I likhet med resten av plan- og bygningsretten skjer det utrolig mye spennende på området for tilsyn og kontroll, det henvises derfor til andre kilder om tematikken, samt en oppfordring til andre fagmiljøer eller interesserte å undersøke tematikken opp mot overvannsproblematikk nærmere.<sup>86</sup>

## 5.6 Krav til sikker byggegrunn som avslagshjemmel – pbl. § 28-1

Plan- og bygningsloven § 28-1 fastslår at grunn bare kan bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er «tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold», jf. første punktum. Kommunen har ved saksbehandlingen av alle

---

<sup>86</sup> Se også Holth & Winge (2022) om tilsyn og uavhengig kontroll i plan- og bygningsloven

bygge- og delingssøknader altså en plikt til å vurdere om kravene i bestemmelsen er oppfylt, basert på vurderingen kan kommunen avslå en byggesøknad, dermed er bestemmelsen også en avslagshjemmel om kommunen anser at risikoen er for stor. I andre tilfeller kan kommunen heller vurdere å nedlegge forbud eller stille særlige vilkår til tiltakshaver.

Overvannsutvalget (NOU 2015: 16 s. 83) uttaler i denne sammenheng at pbl. § 28-1 er den mest vidtgående bestemmelsen som tar sikte på å hindre skader fra overvann og andre trusler. Utvalget redegjør videre områder som er utsatte for skader fra overvann og andre trusler, vanligvis ikke vil bli åpnet for bebyggelse gjennom kommuneplan eller reguleringsplan, siden det i forbindelse med forberedelsen av slike planer, skal utarbeides en ROS-analyse som nærmere kartlegger denne type faremomenter. Utvalget beskriver at bestemmelsen derfor er mest aktuell å anvende der man ikke har vært klar over problemene på planstadiet. I denne sammenheng har kommunen gjennom både arealplanlegging og byggesaksbehandling et ansvar for å unngå at utbygging fører til økt skaderisiko for bygninger og infrastruktur. Som det ble redegjort for i pkt. 4.5 er ROS-analysene imidlertid av svært forskjellig kvalitet og analysen anvendes i varierende grad av kommunene.

Bestemmelsen er plassert i lovens byggesaksdel, og gjelder således byggesaksbehandlingen. Likevel antas bestemmelsen også å være førende for plan (NVE, 2022, s. 31), selv om man i tidligere faser av planleggingen ikke alltid har gode nok data til å avgrense fareområdene nøyaktig. Taubøll & Paus skriver i denne sammenheng at «bestemmelsen i praksis, bare vil komme til anvendelse i de tilfellene faren ikke var hensyntatt i plan, eller der plan ikke foreligger» (Taubøll, S. & Paus, K. H. (2022) s. 98). Dette må sees i sammenheng med kravet til risiko- og sårbarhetsanalyse i pbl. § 4-3, som sier at alle risikoforhold av betydning skal vises i analysen og avmerkes som hensynssoner. Som vi har sett i pkt. 4.5 har mange kommuner lagt ned betydelig arbeid med overvann på planstadiet, imidlertid har færre kommuner justert planene sine med tanke på fremtidige klimaendringer, i tillegg er vi på ingen måte i mål når det kommer til kartlegging av arealer med overvannsfare. På den måten kan sikkerhetskravet etter pbl. § 28-1 være en mer aktuell hjemmel for overvannsproblematikk enn noen gang.

Videre følger det av pbl. § 28-1 første ledd andre punktum at sikkerhetskravet også gjelder for «grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak». Før bygningsmyndighetene godkjenner en byggetomt skal de ikke bare vurdere sikkerheten for



den aktuelle byggetomten tiltaket skal skje, de må også vurdere om bygging her kan øke naturfaren for andre tomter. Dette kan være særlig aktuelt når det kommer til overvann, da ny utbygging kan øke flomfaren nedstrøms (Taubøll & Paus, 2022, s. 99). Kravet gjelder dermed både eiendommen som skal bebygges og øvrige eiendommer, uten hensyn til om området er regulert til utbyggingsformål. I tillegg gjelder kravet for eiendommer og grunn som utsettes for fare eller ulempe som følge av tiltaket (NOU 2015:16, s. 129). Hjemmelen i pbl. § 28-1 gjelder primært nybygg samt tilbygg og påbygg, og er derfor vanskelig å anvende direkte på overvannsproblematikk i eksisterende bebyggelse. Etter bestemmelsens første ledd andre punktum fremgår det imidlertid klart at hjemmelen også vil ha innvirkning på eksisterende bebyggelse, eksempelvis nedstrøms. Regelen ble presisert slik av overvannsutvalget (s. 130):

*Dersom avrenningen fra et byggetiltak påfører andre eiendommer utilfredsstillende farer eller ulemper, skal tiltaket i utgangspunktet nektes. Alternativt må det settes vilkår som gjør påvirkningen akseptabel.*

#### 5.6.1 Overvann som fare i rettslig forstand

Om overvann, herunder overvannsflom, i det hele tatt kan regnes som naturfare som faller inn under pbl. § 28-1, er imidlertid ikke så sikkert som uttalelsene fra overvannsutvalget kan peke i retning av. Farebildet ved overvann kan ofte synes å ha fått liten plass sammenlignet med eksempelvis flom og skred, men synes imidlertid å få mer og mer plass de senere år, jf. pkt. 2.5. Slike hendelser kan som beskrevet forårsake store skader, både direkte ved flomskader og indirekte, eksempelvis ved utløsning av skred eller ødeleggelse av kritisk infrastruktur. I tilknytning til spørsmålet om overvann kan regnes som naturfare, skriver Taubøll & Paus (2022) at klimaendringene som gir hyppigere styrtregn regnes for å være utenfor menneskelig kontroll, og dermed kan man si at de medfører økt naturfare. Faren for overvannsskader må delvis anses som en naturfare, og delvis som en menneskeskapt fare forårsaket av fortetting i nedbørfeltet, anleggelse av overvannsrør, utbygging i historiske vannveier mv. Ettersom overvannsflom både skyldes naturlige og menneskeskapte faktorer, har det blitt spesielt vanskelig å regulere ansvarsforholdene, både når det gjelder planlegging og ansvaret for potensielle skader (Paus & Taubøll, 2022, s. 96). Uklar ansvarsplassering er en stor utfordring i håndteringen av overvann, både innad i kommunen og mellom kommunene og andre aktører (Jf. NOU 2015: 16, s. 45). Taubøll & Paus (s. 96-97) uttrykker videre at en klargjøring av kommunens ansvar for sikkerhet mot naturfare, kan gjøre det enklere å utvikle reglene for

overvannshåndtering. Kommunen har etter § 28-1, som nevnt, en lovpålagt plikt til å sørge for at bygging ikke skjer på arealer som er truet av naturfare. Etter bestemmelser i TEK17 uttrykkes dette videre som nasjonale sikkerhetskrav, som det heller ikke kan dispenseres fra, jf. kap. 7. På den andre siden er det ved de menneskeskapte farer hovedsakelig økonomiske og politiske vurderinger som legges til grunn for vurderingen av hvilke farer som vurderes akseptable, og dermed hvilke tiltak som må gjennomføres og eventuelt pålegges private. Den juridiske situasjonen for vurderingene av «naturfare» og «menneskeskapt fare» er dermed meget forskjellig.

Dette viser at det ikke er helt klart om overvann juridisk sett regnes som naturfare. Begrepet «naturforhold» etter pbl. § 28-1 gir ingen sikker avgrensning av hvilke tilfeller hjemmelen er ment å regulere. Etter en naturlig språklig forståelse av begrepet, er det ikke noe som tilsier at overvann ikke kan være naturforhold. Utfordringen er trolig heller det som fremgår ovenfor, nemlig at overvannsproblematikk er et tosidig problem, herunder naturfare på den ene siden og menneskeskapt på den andre. I forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 338) fremgår det at bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende regel i 1985-lovens § 68. Forarbeidene til § 68 viser videre til at begrepet «naturforhold», skulle tilsvare 1965-lovens ordlyd om «synking, vannsig, flom, ras eller lignende». I rundskriv H-5/18 uttaler KMD (2018b) at med begrepet «naturforhold», siktes til de naturgitte omstendigheter ved tomten og omgivelsene som gjør at bebyggelse av eiendommen medfører skade eller ulempe. Forarbeidene sier lite konkret om overvannsbegrepet omfattes eller ikke. Dette kan trolig ha sammenheng med at omfattende overvannsproblematikk er et relativt «nytt» problem, som stadig blir mer omfattende i lys av klimaendringer, befolkningsvekst og arealbruk.

Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med byggteknisk forskrift. I forskriftens § 7-2 reguleres risikoaksept for «flom». Dette begrepet brukes vanligvis om vannstandsøkning i vassdrag, noe som taler i retning av at forskriften ikke gjelder de tilfellene hvor arealer kan bli satt under vann av andre årsaker. Overvannsutvalget foreslo i denne sammenheng å endre TEK17 § 7-2 tredje ledd slik at overvann ble inntatt på samme måte som for flom. Utvalgets begrunnelse var at siden oversvømmelse som følge av overvann utgjør en sammenlignbar fare med oversvømmelse som følge av flom i vassdrag, mente de at det var rimelig å behandle disse på samme måte, herunder at enhetlige sikkerhetskrav ville være fordelaktige. Som nevnt

ble det her gitt en rekke innsigelser mot den praktiske konsekvensen av en slik endring i høringsrunden, gjeldende rett er per dags dato at overvann ikke omfattes av TEK17 § 7-2.

Direktoratet for byggkvalitet (2015, pkt. 2) uttrykker i sin veileder for utbygging i fareområder at overvann ikke er en naturfare som medfører byggeforbud slik flom og skred gjør i visse områder. Overvann «skal ivaretas av prosjekterende og utførende ved all utbygging på lik linje med øvrige laster som byggverket skal dimensjoneres for». Direktoratet henviser særlig til TEK17 §§ 15-8 og 13-11. Dette taler for at overvann ikke er en naturfare etter lov og forskrift. Taubøll & Paus (2022, s. 100) argumenterer imidlertid for at det her må trekkes et skille mellom «overflateavrenning», herunder regn og smeltevann fra plasser, gater, takflater mv. på den ene siden, og på den andre siden hvilke farer som kan oppstå som følge av overvann. Siden DiBK bygger på en definisjon av overvann som «overflateavrenning», herunder at den ikke vurderer fareelementet ved overvann, kan dette tilsi at uttalelsen fra direktoratet i liten grad er egnet til å avgrense rekkevidden av pbl. § 28-1.<sup>87</sup>

Om overvann er omfattet av farebegrepet i § 28-1 kan også belyses gjennom Høyesteretts vurderinger i Rt. 2006 s. 1012 (Eigersund). Saken omhandlet inntrenging av vann i en bygning via grunnen. Høyesterett oppstilte her en nedre terskel for farebegrepet. Førstvoterende uttalte at det avgjørende i denne sammenheng måtte være en samlet vurdering av sannsynligheten for skade opp mot arten og omfanget av eventuell skade. Der det er risiko for vannskader, anså Høyesterett det ikke nødvendig å skille mellom ulike typer vanntransport, eksempelvis vassdragsflom, overvann og vannsig gjennom. Sannsynligheten, arten og omfanget av skade kan variere innenfor de ulike kategoriene, men dette vil ikke nødvendigvis være avgjørende for hva som faller inn under pbl. § 28-1.

### 5.6.2 «Tilstrekkelig sikkerhet»

Hva som er «tilstrekkelig sikkerhet» forklares ikke nærmere etter ordlyden. Forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 338) presiserer at ordlyden sikter til en konkret vurdering av risikomomentene i, og som vi har sett delvis utenfor, det omsøkte byggetiltaket. Lovens sikkerhetskrav er nærmere presisert i TEK17. Den innledende

---

<sup>87</sup> Se også Fremstad (2020) begrepsforståelse knyttet til overvann

bestemmelsen i TEK17 kapittel 7 regulerer i prinsippet det samme for byggverk som lovens § 28-1 gjør for byggegrunnen, jf. TEK17 § 7-1 første ledd. Forskriftsbestemmelsen uttrykker at «byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger». Om fare ikke kan utelukkes, vil derfor pbl. § 28-1 kunne anvendes i den konkrete saken. Av forarbeidene fremgår det at det videre er mulig å differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk, og mellom ulike typer byggverk. Dette må sees i sammenheng med TEK17 § 7-2 andre ledd, der det om flom heter at «Dersom det er fare for liv, fastsettes sikkerhetsklasse som for skred». Fare for overvannsskader fastsettes som nevnt ikke i sikkerhetsklasser. Det fremgår av forarbeidene til 1985-loven (Ot. prp. nr. 57 (1985-1986) s. 66) at det ikke kan settes noe krav om absolutt sikkerhet. Utgangspunktet er derfor at det ikke må bygges på steder hvor det er «markert risiko» for at fare kan oppstå, og det avgjørende er sannsynlighet for skade og graden av denne. Taubøll & Paus (2022, s. 101) skriver i denne sammenheng:

*Når man skal fastlegge hva som er en «fare» som følge av naturforhold er det et utgangspunkt når det gjelder bygging at ikke alle naturpåkjenninger kan betegnes som farer. Det er vanlig at bygninger dimensjoneres for normale naturpåkjenninger, for eksempel snølast og vindlast.*

Terskelen for fare ble vurdert i høyesterettsavgjørelsen inntatt i Rt. 2006 s. 1012 (Eigersund). I denne saken hadde kommunen godkjent byggetomter langs en elv, og et av husene fikk skader på fundamentene som følge av vann i grunnen under huset. Tiltakshaveren saksøkte derfor kommunen for mangelfull håndheving av 1985-lovens tilsvarende bestemmelse § 68. Høyesterett mente at selv om flom og vannsig falt inn under bestemmelsen, måtte det være en terskel for når en fare er vesentlig nok til at bestemmelsen skal brukes. Etter Høyesteretts oppfatning var ikke vanskelige naturforhold uten videre omfattet av bestemmelsen. Retten oppstilte dermed en nedre terskel for farebegrepet etter bestemmelsen, med en henvisning til at vann i byggegrunnen ikke er uvanlig, og at det som regel er et problem som kan løses gjennom en riktig tilpasset fundamentering. Sagt med andre ord, tilsier Høyesteretts uttalelser i Eigersund-avgjørelsen at faren må være av en slik art at forebygging av konsekvensene ikke er vanlig prosjekteringspraksis.

Pbl. § 28-1 andre ledd gir videre kommunen mulighet til å «stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal». Dette innebærer med andre ord at bygningsmyndighetenes vurdering av om byggetillatelse skal gis opp mot sikkerhetskravet, ikke kan avgjøres kun basert på

naturgitte faktorer, men kommunen må også ta hensyn til eventuelle tilpasninger av tiltaket. Mulighetene til å redusere faren for overvann, vil være langt større enn mulighetene til å eksempelvis redusere skredfare.

På den andre siden fremgår det av forarbeidene (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), s. 214) at utgangspunktet for slike vurderinger at det er tiltakshavers eget ansvar å fremskaffe rådgivende uttalelser om naturforholdene på byggetomten. Dette prinsippet er også lagt til grunn i høyesterettspraksis.<sup>88</sup> Kommunen er likevel ikke helt fritatt for ansvar. Dette går klart frem av Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2015 s. 257 (Nissegården). Selve beslutningen om tilstrekkelig sikkerhet foreligger er kommunens ansvar. Som tidligere nevnt kan tilstrekkelig kompetanse når det kommer til slike vurderinger, være en særlig utfordring i mange kommuner, jf. pkt. 4.5. I en god del tilfeller vil man derfor være avhengig av å støtte seg på ekspertuttalelser utenfra når det kommer til de naturvitenskapelige vurderingene. Tilsvarende vurdering fremgår av forarbeidene,<sup>89</sup> hvor det uttales at mindre kommuner ikke kan forventes å ha full kompetansebredde.

KMD (2018b) uttaler i rundskriv H-5/18 at kommunen må kunne bygge på de faremomenter som man vitenskapelig har akseptert som reelle eller sannsynlige på det tidspunktet vedtaket fattes. Dette er også i samsvar med rettspraksis i den ovennevnte Nissegården-avgjørelsen. Her ble kommunen frifunnet på bakgrunn av at den aktsomt hadde bygget på de opplysningene som forelå på det konkrete vedtakstidspunktet. Som Taubøll & Paus skriver fastsetter plan- og bygningsloven landsomfattende krav til sikkerhet. Derfor må det legges til grunn at det ikke er rom for lokale avvik i vurderingsmetodikk og sikkerhetsnivå (s. 103). Rettspraksis viser til at kommunen innen rimelig tid må ta i bruk nye informasjonskilder og vurderingsmetoder etter hvert som de blir tilgjengelige. I motsatt fall kan kommunen bli ansett som uaktsom og komme i erstatningsansvar. Som vist i punkt 4.5, foreligger det ingen nasjonale kartlegginger av overvann, andre kartlegginger og utredninger må i så fall legges til grunn, uavhengig av hvilken kvalitet de innehar. Er det imidlertid kartlagt, kan mye tale for at kommunen har en utvidet plikt til å avslå en byggesøknad etter pbl. § 28-1. Enda verre er at kommunene heller ikke reviderer og oppdaterer plangrunnlaget ved ny kunnskap.

---

<sup>88</sup> Se eksempelvis Rt. 2006 s. 1012, jf. Taubøll og Paus (2022) s. 102

<sup>89</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 183

### 5.6.3 En noe uklar avslagshjemmel for overvannshåndtering

I praksis fremstår det som uklart om, og eventuelt i hvilken grad, kommunen som bygningsmyndighet benytter seg av denne bestemmelsen mot overvann (Hagen, 2022, s. 88). Mye taler i retning av at overvann, herunder overvannsflom, kan medføre samme risiko som flom i vassdrag. Sett opp mot den konkrete vurderingen av fare man skal gjøre etter § 28-1, kan mye tale for at en slik fare også burde regnes som en naturfare rettslig sett. Andre momenter kan imidlertid tale for at det er gode grunner til at overvann ikke burde omfattes av farebegrepet (se her Taubøll & Paus, 2022, s. 103). Over ble det nevnt at bestemmelsen i størst grad gjør seg gjeldende der man ikke ha vært klar over problemene på planstadiet. Bestemmelsens rekkevidde omfatter videre både området for selve tiltaket og omkringliggende områder. For plan- og bygningsloven som system, kan det i denne sammenhengen argumenteres for at man mangler en sentral avslagshjemmel i såkalte «worst case»-scenarioer, eller sagt med andre ord en slags sikkerhetsventil for de tilfeller der det kan oppstå fare og planen er taus. Ofte burde man i tilknytning til overvannsflom ha stort fokus på effekten av ny utbygging på forhold nedstrøms. Som overvannsutvalget skriver på s. 97:

*Generelt sett må en for overvannsflom i større grad enn for flom i vassdrag ha fokus på effekten av ny utbygging på nedstrøms forhold. Dette er ikke prinsipielt forskjellig fra flom i vassdrag eller annen farevurdering, men tettheten av eksisterende bygg, anlegg, infrastruktur og brukerinteresser vil i de fleste tilfeller være mer fremtredende i små nedbørfelt i byer og tettsteder.*

Det er tidligere i besvarelsen redegjort for at klimaendringene skjer raskere enn noen gang, planer tar ofte tid og koster i tillegg kommunene eller andre aktører økonomisk sett, det samme gjør utredninger. Etter dokumentanalysen i pkt. 4.5 stadfestes at utfordringene er enda større. Det kan derfor stilles spørsmål ved om kommunen har tid og ressurser nok til å forberede seg på det som kommer, herunder om vi i større grad burde ha en sikkerhetsventil i byggesakssammenheng. Samtidig er det mye vi ikke vet om hvordan klimaendringene vil slå ut i fremtiden, noe som videre gjør det vanskelig å planlegge. Det er svært vanskelig å finne andre bestemmelser i byggesaksdelen av loven, som oppfordrer til å tenke på hvilken effekt tiltaket vil ha i en større kontekst, dette er imidlertid heller ikke hensikten med byggesaksbehandlingen. Dette understreker samtidig hvor viktig godt forebyggende arbeid gjennom gode, helhetlige planprosesser med stor grad av medvirkning er for

overvannshåndtering. Ved godt planarbeid vil behovet for pbl. § 28-1 som hjemmel for overvann være betydelig mindre.

Et annet spørsmål er det reelle grunnlaget for de juridiske vurderingene etter bestemmelsen. Som nevnt i punkt 4.5, henger vi vesentlig etter i arbeidet med klimatilpasning. Samfunnet har et større behov for nasjonale retningslinjer for hvordan kommunene skal gå frem for å identifisere arealer som kan rammes av overvannsfare. For en del andre naturfarer finnes det standardiserte aktsomhetskart, disse kan imidlertid være av ulik nøyaktighetsgrad, slik at det likevel vil være nødvendig med en separat fareutredning før byggetillatelse kan gis. Aktsomhetskartene kan på den andre siden spille en viktig rolle i arbeidet med å forebygge fare, ettersom de vil gi kommuner og utbyggere mer forutberegnelighet gjennom å forutse et utredningsbehov. På den måten kan det også gjøre det enklere for kommunen å etterleve lovens krav om å sørge for tilstrekkelig sikkerhet, og i sin tur redusere risikoen for senere erstatningsansvar. På den andre siden kan man også argumentere for at manglende kartlegging også gir kommunen mindre ansvar, da man lettere kan slippe unna med at man ikke kunne vite. Selv om det kan stilles spørsmål ved nøyaktigheten av aktsomhetskart for øvrig naturfare, er nasjonal kartlegging av overvannsproblematikk, herunder potensiale for overvannsflom, nesten fraværende. En kommune vil derfor lettere slippe unna med å argumentere for manglende kunnskap, i tillegg til at kommunen vil få vanskeligheter med å stille krav til tiltakshavers prosjektering, såfremt de ikke selv har kartlagt og ervervet kunnskap i utstrakt grad. Som vi har sett i kapittel 4, stilles det ikke uttrykkelig krav til hva som skal kartlegges med tanke på overvannsproblematikk i utredninger, da kreves i utstrakt grad god bestillerkompetanse. Kommunens kontroll med tiltakshavers prosjektering, særlig i byggesaksbehandling, er som vi har sett også svært begrenset. Dette understreker igjen viktigheten av at vi som samfunn utfører en større kartleggingsjobb også knyttet til overvannsutfordringer, eksempelvis i form av aktsomhetskart.

Frem til overvann eventuelt blir inntatt med en eller annen form for sikkerhetsklasser i TEK17, er det rettskildemessig nokså usikkert i hvilke konkrete saker bestemmelsen i § 28-1 gir kommunen tilstrekkelig hjemmel til å kunne pålegge tiltakshavere tyngende plikter når det kommer til overvannshåndtering. TEK17 § 7-2 har som nevnt vært ute på høring, og blitt utsatt for en god del kritikk, særlig med tanke på at forslaget omhandlet samme sikkerhetsklasser som for flom. I forskriftsendringen til byggteknisk forskrift som trer i kraft 01.01.24 er det ikke foretatt noen endringer i kapittel 7. Om overvann etter hvert blir inntatt i

TEK17, eksempelvis i § 7-2, vil kommunen tilsynelatende få en lovfestet plikt til å vurdere om byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot overvann, før det gis byggetillatelse. I andre rekke vil kommunen også ha mulighet til å stille særlige krav om overvannshåndtering overfor tiltakshaver, som vilkår for å gi byggetillatelse der det anses nødvendig. På samme måte som i redegjørelsen for pbl. § 27-2 femte ledd, kan kommunen derfor «skyve» ansvaret for å besørge og bekoste nødvendige sikringstiltak, over på tiltakshaver.<sup>90</sup>

## 5.7 Ny pbl. § 28-10 – lovfesting av tretrinnsstrategien

Ny pbl. § 28-10 om håndtering av overvann skal lyde<sup>91</sup>:

*Tiltakshaver skal gjennomføre tiltak slik at overvann i størst mulig grad infiltreres eller fordrøyes på eiendommen. Forsvarlig avledning skal sikres og opparbeides så langt det er nødvendig. Første og andre punktum gjelder så langt ikke annet er bestemt i arealplan.*

*Kommunen kan avslå tiltak som ikke oppfyller kravene i første ledd.*

*Departementet kan gi forskrift om hva som omfattes av kravene i første ledd, blant annet om hvilke overvannsmengder som skal håndteres.*

Etter en naturlig språklig forståelse av første ledd første punktum, pålegger ny pbl. § 28-10 en plikt til å gjøre noe, jf. ordlyden «skal». Plikten innebærer at tiltakshaver må utføre et eller flere «tiltak» på sin egen eiendom, og at overvann «i størst mulig grad» skal infiltreres og fordrøyes på eiendommen. Første setning samsvarer da med første og andre trinn i tretrinnsstrategien, jf. pkt. 2.4.3. Bakgrunnen for lovvedtaket fremgår av Prop. 125 L (2021-2022) hvor departementet foreslo å lovfeste gjeldende forskriftskrav i TEK17 § 15-8 om at tiltak skal gjennomføres slik at overvann i størst mulig grad blir infiltrert eller på annen måte blir håndtert på eiendommen. Som redegjort for over fremgår «avrenning» allerede av pbl. § 27-2 femte ledd. Som en hovedregel presiserte departementet at «*Krav til overvasshåndtering bør i utgangspunktet følge av arealplan*». Arealplanen kan stille krav som gjelder for tiltaket, og som dermed inngår i prosjekteringen. Samtidig kunne det tenkes at planen ikke regulerer alle forholdene som omfattes av § 28-10, slik at bestemmelsene ville gjelde ved siden av

---

<sup>90</sup> For mer omfattende behandling av farebegrepet, se Taubøll & Paus, 2020, kap. 4 s. 95-117 og Junker & Taubøll (2015) for en utfyllende kommentar til Nissegård-saken. Kommunens erstatningsansvar er også behandlet i en nylig masteravhandling fra UiB, se Bentzen (2021).

<sup>91</sup> Bestemmelsen var omtalt som § 28-9 i NOU 2015: 16, og ble endret først i proposisjonen



arealplanen. Hvor store tiltak, hvor stor vannmengde som skal avledes mv. sier ikke ordlyden noe nærmere om. Forarbeidene på s. 34 flg. kan derfor virke avklarende.

#### 5.7.1 Hva kan kommunen kreve opparbeidet?

Departementet presiserte at alt overvann sjelden kan infiltreres eller fordrøyes på egen eiendom, kun i den grad det er mulig. Formålet er å redusere presset på infrastrukturen i mest mulig grad, siden tradisjonelle tiltak ofte er mer areal- og kostnadskrevende. Overvann som ikke ble håndtert gjennom de lokale tiltakene skulle uansett avledes på forsvarlig måte gjennom en trygg flomvei (s. 34-35). I høringsrunden var det et spørsmål om lovforslaget innebar et krav om at overvann skulle kunne utnyttes som en ressurs, dette svarte KMD avkreftende på. Lovforslaget innebærer ingen krav om at overvannet skal utnyttes som ressurs. Kommunen kunne ikke anvende bestemmelsen for å kreve spesifikke løsninger ut over at overvannet har forsvarlig avledning. Særskilte krav til estetikk eller annen funksjonalitet, eksempelvis som rekreasjonstiltak. Kommunen ville uansett kunne kreve dette i plan.

Forarbeidene presiserer at bestemmelsen i første rekke retter en plikt mot tiltakshaver, slik at hvordan tretrinnsstrategien oppfylles er i utgangspunktet opp til den enkelte. Dette taler for at bestemmelsen egentlig ikke vil gi kommunen noen sterkere avslagshjemmel enn det som allerede fremgår av gjeldende rett i pbl. § 27-2 femte ledd og TEK 15-8. Departementet uttalte at kommunen ikke eksempelvis kan kreve en bestemt plassering av tiltaket på tomte, og at kommunens rolle. Kommunens rolle avgrenser seg derfor til å vurdere om kravene til infiltrasjon, fordrøyning og avledning er oppfylt. Enkelt sagt legger departementet opp til at kommunen blir et slags kontrollorgan for tretrinnsstrategien, uten å kunne komme med egne ønsker etter loven. På den andre siden åpner ordlyden for at kommunen kan vise til at vilkårene i bestemmelsen ikke er oppfylt, og dermed i ytterste konsekvens avslå søknaden. Bestemmelsen inneholdt i lovforslaget etter NOU 2015: 16 adgang for kommunen til å stille vilkår, hvis de mente tiltakshavers løsning for overvann ikke var god nok. Vilåret ble temmelig kritisert i høringsrunden og ble ikke med videre i lovforslaget.

### 5.7.2 Hva innebærer kravet om forsvarlig avledning?

Det opprinnelige lovforslaget til ny pbl. § 28-10 benyttet ordlyden «avrenning», som i proposisjonen ble endret til «avledning». Årsaken var at begrepet «avledning» skulle forutsette at det gjennomføres tiltak som styrer hvilken vei vannet skal ta, gikk bort fra det opprinnelige forslaget «avrenning» som beskriver den naturlige veien vannet tar når det ikke blir gjennomført tiltak på tomten. (s. 34). Altså kreves det at tiltakshaver må foreta seg noe. Forarbeidene presiserte likevel at noe naturlig avrenning må aksepteres, og dette må omgivelsene finne seg i, eksempelvis vann som renner fra areal som ikke er utbygd. Det var videre kun vann som faller på eiendommen, og som renner av denne som følge av tiltaket som omfattes av bestemmelsen. Begrunnelsen var at dette kan medføre at en tiltakshaver får ansvar for å håndtere overvann fra andre eiendommer som selv burde håndtert det. Departementet mente imidlertid at kommunen i slike tilfeller kunne stille krav om opparbeidelse av anlegg etter § 18-1 eller private fellesanlegg etter § 18-2. I høringsnotatet ble det også pekt på muligheten for å stille krav om tiltak på helt eller delvis utbygde eiendommer som slipper ut overvann etter forslaget til ny § 31-14.

Kommunen har dermed ikke mulighet til å stille krav om håndtering av overvann fra andre eiendommer. Kun det vannet som følger av tiltaket, kan kreves håndtert av tiltakshaver. Bestemmelsen hjemler dermed ikke tiltak for overvann som allerede renner fra andre steder på eiendommen, altså vann fra deler av eiendommen som ikke blir påvirket av oppføringen av tiltaket. Departementet uttalte at dette i så fall må hjemles i andre bestemmelser, herunder ble blant annet § 28-1 nevnt som en forutsetning for at bolig kunne bli oppført, departementet uttalte at det også omfattet skade fra overvann. Uansett kan kommunene gjennom arealplan stille krav om overvannstiltak. (s. 35-36). I den grad kommunen ønsker at en tiltakshaver håndterer overvann fra andre eiendommer, måtte det stilles krav om dette i arealplan for utbyggingsområdet som sådan.

Forarbeidene uttrykker at det foreligger to forutsetninger i kravet til forsvarlig avledning. Vannet må for det første bli ledet i en retning som gjør at vannet blir ført til en egnet resipient eller til en flomvei som kan ta imot vannet. For det andre må avledningen skje på en måte som avverger fare fra skade eller vesentlig ulempe (s. 37). Departementet understreket at det ikke er intensjonen at alt overvann, som kan komme fra nedbør tilsvarende 100-års gjentakintervall, bare følger sporet for avledning. I ekstreme nedbørsituasjoner, er det

forventet at vann også renner andre steder. Kravet til forsvarlig avledning er knyttet til sikkerhet, slik at det ikke skal renne av så store mengder at det oppstår uakseptabel fare for skade. Vurderingen vil derfor avhenge av en konkret vurdering i de enkelte områdene om de utførte overvannstiltak fører til en akseptabel, forsvarlig avledning for 100-års gjentaksintervall. Altså er innholdet i «så langt det er nødvendig» etter forarbeidene, for det første at bare vann som ikke infiltreres eller fordrøyes skal avledes, og for det andre må noe naturlig avrenning aksepteres.

«Sikringskravet» etter bestemmelsen, innebærer i likhet med gjeldende pbl. § 27-2 femte ledd at tiltakshaver må ha de nødvendige juridiske rettighetene for å avlede overvannet.

Tiltakshaver må ha faktisk og rettslig mulighet til å føre vannet til vassdrag, kommunalt anlegg eller liknende. Kravet er aktuelt der vannet skal ledes over andre eiendommer. Det kan bli nødvendig å ekspropriere rett til å føre overvannet over grunnen til naboen. Der vannet skal føres i rør, kan ekspropriasjon blant annet gjennomføres etter § 16-4. Der vannet skal ledes i en åpen, blågrønn løsning, uttaler departementet at ekspropriasjon må skje etter bestemmelser i oreigningsloven. I kravet til avledning lå også:

*For dei fleste tiltak vil det vere behov for slik tilrettelegging. At «avledning» skal vere «opparbeidet», inneber at vatnet skal førast i ønskt retning. Retninga for avleiing bør komme fram av arealplan. Dette kan til dømes gjerast ved å leie vatnet til eit kommunalt overvassanlegg gjennom bekk eller røyr (s. 52).*

### 5.7.3 Hvor mye vann kan kreves håndtert?

I høringen ble det lagt opp til at grunneier gjennom treleddsstrategien skal håndtere overvann generert av nedbørhendelser opp til 200-års gjentaksintervall<sup>92</sup>. Forslaget ble kritisert av en rekke høringsinstanser, og flere pekte blant annet på et for lavt kunnskapsnivå når det gjelder forventet nedbør og konsekvensene lokalt. Departementet mente at et skjønnsmessig begrep, eksempelvis «forsvarlig avrenning», ikke var tilstrekkelig, og at det lovfestede kravet til

---

<sup>92</sup> Dimensjonerende nedbør blir ofte presentert som såkalte IVF-kurver. Disse beskriver nedbørintensitet (I) som for ulike varigheter (V) kan forvente å forekomme med en viss hyppighet/frekvens (F). Hyppigheten kan uttrykkes som gjentaksintervall. Verdier for ulike gjentaksintervall gir estimat for hvilken nedbørintensitet som kan forventes å bli overskredet. Én gang i løpet av en gitt tidsperiode. 200-års gjentaksintervall har fått benevnelsen IVF200. Gjentaksintervall blir vurdert lokalt og kan variere fra sted til sted avhengig av nedbørforholdene (Prop. 125 L (2021-2022) s. 36-37)

overvannshåndtering så langt som mulig bør tilknyttes en gitt grense, slik at det bør tydeliggjøres hvilke overvannsmengder som skal håndteres. Dette ble blant annet begrunnet i hensynet til forutberegnelighet, ved at regelverk som fastsetter krav til fysiske tiltak og anlegg, i så stor grad som mulig burde kunne vurderes på forhånd. Konflikter mellom tiltakshaver og kommunene kunne på denne måten også unngås, selv om det kan knyttes usikkerhet til hvor nivået ligger i den konkrete saken.

Departementet foreslo derfor å sette nivået til klimajustert 100-års gjentakintervall.<sup>93</sup> Dette er en betydelig regnhendelse, som kan være større enn dagens IVF200, men med lavere usikkerhet. Begrunnelsen var at det finnes bedre data for denne grensen. Departementet vurderte om kravet bør komme direkte frem av lovteksten, for et mer fleksibelt system ble det av departementet foreslått at grensen heller blir regulert i forskrift. Kunnskapsgrunnlaget og metodikken for beregning av overvann utvikler seg stadig, og departementet gikk derfor ut fra at det kan utvikles ny og mer utfyllende metodikk som gir et ønsket nivå for overvannshåndtering. Forskrifter kan enklere og raskere justeres for å tilpasses utviklingen. Departementet foreslår derfor en ny forskriftshjemmel i ny § 28-10, jf. tredje ledd. Samtidig blir det foreslått at byggteknisk forskrift § 15-8 skal oppgi at overvannsløsningen skal sikres til 100-års gjentakintervall. På bakgrunn av dette trår en ny TEK17 også i kraft 01.01.2024, forskriftsbestemmelsen skal lyde:

*(1) Løsninger for infiltrasjon, fordrøyning og avledning av overvann skal til sammen dimensjoneres for nedbør med klimajustert 100-års gjentakintervall, så langt ikke annet er bestemt i arealplan.*<sup>94</sup>

Departementet understrekte imidlertid at det ikke er intensjonen at denne overvannsmengden skal håndteres på den enkelte eiendommen. Bestemmelsen innebærer i de fleste tilfeller et krav om forsvarlig avledning av overvann til de vannveiene kommunen har oppgitt for området. Kravet er altså basert på at kommunen har en overordnet plan for veiene som avledet overvann skal ta. I denne sammenheng skal det også trekkes frem at SAK10 fra 01.01.2024 får en ny bestemmelse på bakgrunn av ny bestemmelse i pbl. § 28-10. Den nye bestemmelsen stiller altså ikke konkrete krav om hvordan infiltrasjon, fordrøyning og avledning skal løses.

---

<sup>93</sup> Klimajustert IVF100

<sup>94</sup> Endringen trer i kraft 1. januar 2024. For søknader som kommer inn til kommunen før 1. januar 2025, kan tiltakshaver velge å følge bestemmelsene som gjaldt før forskriftsendringen

Det er ønskelig at man bruker infiltrasjon og fordrøyning i størst mulig grad. For de resterende vannmengdene må det brukes avledning. For trinn tre, er det derfor inntatt ny SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j som nå også vil inneholde flomveier:

j. atkomst, vannforsyning, avløp, avledning av overvann, **flomveier for overvann** og fjernvarmetilknytning.

SAK10 § 5-4 regulerer hvilke opplysninger som skal være gis ved søknad om tillatelse til tiltak. Ved første øyekast kan ordlyden da tale for at man kan eksempelvis kan pålegge tiltakshaver å opparbeide en spesifikk flomvei som vilkår for å godkjenne søknad. DiBK (2023) uttaler imidlertid om bestemmelsen at:

*Kommunen skal her ikke vurdere selve løsningen for overvannshåndtering. Håndtering av overvann avklares ved rammesøknad, men det er ikke krav om detaljprosjektering av avledning av overvann og flomveier.*

Utførelsen av tretrinnsstrategien blir dermed også etter denne bestemmelsen tiltakshavers herredømme. Kommunen blir dermed et kontrollorgan for å sikre det formelle rundt flomveiløsningen. Som det fremgår av direktoratets uttalelse vil det heller ikke være krav om detaljprosjektering av flomveier. På den andre siden er det ingen som stopper kommunen fra å regulere, sette hensynssoner og bestemmelser.

#### 5.7.4 Krav i arealplan til håndtering av overvann

I lys av det ovennevnte presiserte departementet at kommunen kan stille krav i arealplan om tiltak for håndtering av overvann. Etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 kan kommunen i bestemmelser til arealdelen til kommuneplanen stille krav til nærmere oppgitte løsninger for «avrenning». Dette innebærer at kommunen kan gi planbestemmelser «med tak for tilførsel av overvann til ledningsnett, om at nye tette flater kompenseres gjennom fordrøyningstiltak, eller at det skal velges permeable dekker i visse områder», jf. Prop. 32 L (2018-2019) s. 13. Videre følger det av forskrift av 26. juni 2009 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister vedlegg 1 bokstav A at reguleringsplan kan oppgi overvannsnett som teknisk infrastruktur, og at reguleringsplan kan regulere overvannstiltak for «infiltrasjon/fordrøyning/avledning».

Departementet anbefalte i denne sammenheng at kommunen tar konkret stilling til overvannshåndtering i arealplan og gir bindende bestemmelser med krav om overvannstiltak, som eventuelt kan knyttes til rekkefølgebestemmelser. Der kommunen har fastsatt andre krav i arealplan, vil disse kravene gjelde. Det avhenger av en tolkning av bestemmelsene i planen om de fullt ut erstatter kravene i ny § 28-10, jf. bestemmelsens første ledd tredje setning hvor det fremgår at første og andre punktum gjelder så langt ikke annet er bestemt i arealplan.

## Kapittel 6. utfordringer knyttet til overvannshåndtering i praksis

Kapittelet inneholder en case fra Bærum kommune, hvor det vil illustreres noen praktiske utfordringer knyttet til gjeldende rett. I kapittel 4 og 5 er det redegjort for at kommunen har svært mange muligheter for å kartlegge fare og innarbeide interesser knyttet til overvann, særlig i planprosessen. Lovverket oppstiller imidlertid få plikter direkte knyttet til hvilke interesser som skal vektlegges. Grunnet at svært mange bestemmelser er skjønnsbasert i plandelen, og at de fleste avslagshjemler i byggesaksdelen forutsetter at interessene er innarbeidet i plan for å få «full» rettslig virkning, kan man møte på mange problemer i det virkelige liv til tross for at mulighetene finnes i lovverket.

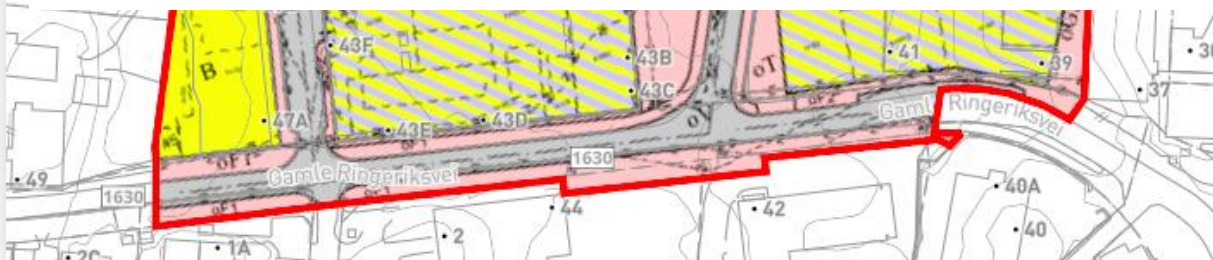
### 6.1 Sakens bakgrunn – og løsningen i Gamle Ringeriksvei

I 2008 ble det på bakgrunn av at flere grunneiere på Bekkestua sentrum nord i Bærum kommune ønsket ny/videre utvikling av sine bebygde tomter, utarbeidet et planprogram til reguleringsplan, jf. pbl. § 12-9. Av planprogrammet fremgikk det at hovedformålet primært skulle være boligutvikling. Det var naturlig å styrke Bekkestua som lokalt senter og kollektivknutepunkt. Planprogrammet var i tråd med både øvrige planer for området og statlige retningslinjer for areal- og transportutvikling. Overvann var ikke nevnt. Med bakgrunn i to tidligere private forslag til regulering, ble det i 2014 utarbeidet en områdereguleringsplan for Bekkestua nord. Områdereguleringen ble utarbeidet av kommunen, men de privat initierende bidro i planarbeidet. Målsetningen med planen var å omforme stedet til en mer bymessig struktur. Planen var dermed i tråd med både overordnede planer og knutepunktutvikling i form av samordnet areal- og transportplanlegging i kommunens sentrumsformål. Interesser eller utfordringer knyttet til overvann var ikke nevnt i områdereguleringen.

I mars 2018 ble det fremmet et privat initiert forslag til detaljreguleringsplan for eiendommene langs Gamle Ringeriksvei 39, 41, 43 og 47. Forslaget gikk ut på omregulering til bolig, med næring/utadrettede funksjoner mot gateplan. Forslaget var i tråd med statlige føringer om arealutnyttelse ved knutepunkter og overordnede planer for Bekkestua. Kommuneplanene beskrev generelle krav til utbygging i sentrumsområder med høy arealutnyttelse og variert funksjonssammensetning. Hensikten og intensjonen med gjeldende reguleringsplan er å legge til rette for utvikling av Bekkestua sentrum som et fremtidsrettet lokalsenter, se reguleringsplankart i figur 22.



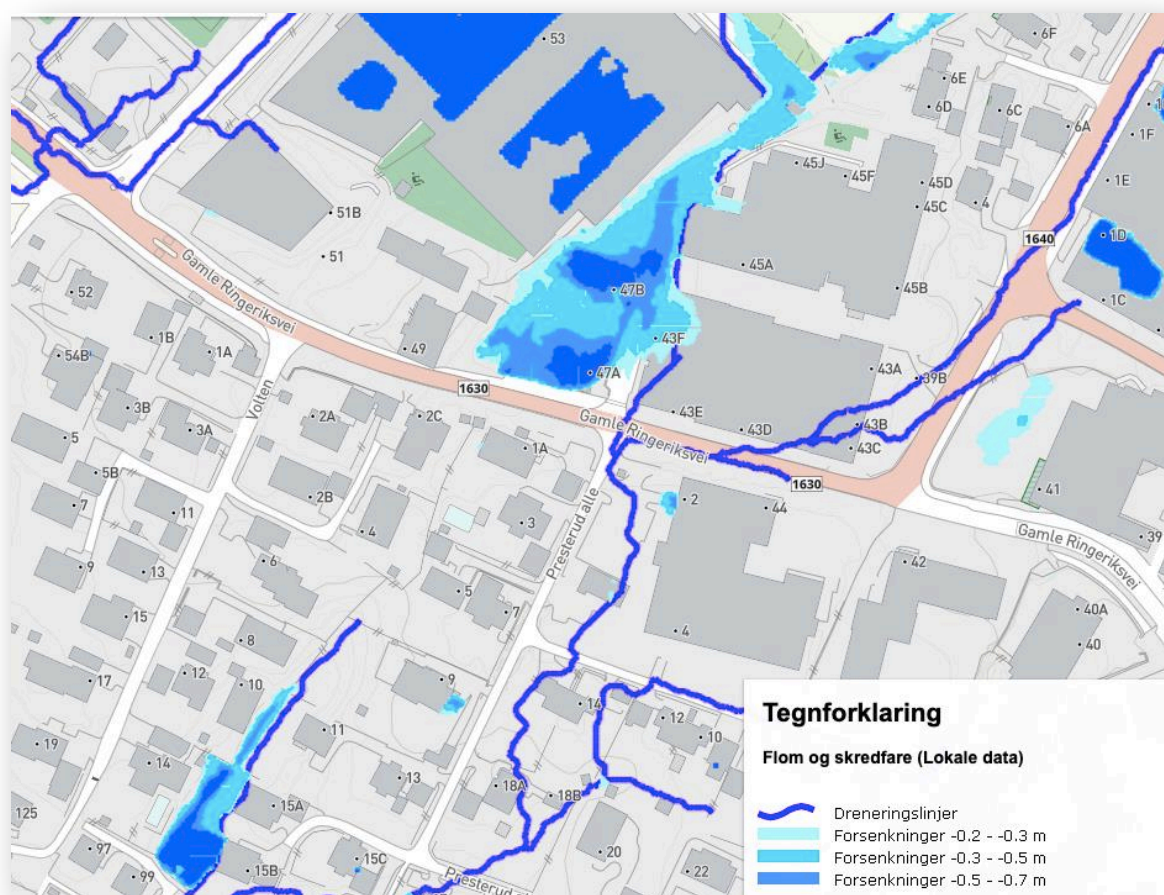
Figur 22. Reguleringsplankart for Gamle Ringeriksvei 39, 41, 43 og 47 Hentet fra arealplan.no



Med et overvannsbilde preget av tette flater, underdimensjonert avløpsnett, bekkeløp i rør og økt fortetting, har Bærum kommune i likhet med mange andre kommuner, de siste årene opplevd at kommunen har blitt oversvømt ved ekstremnedbør. Den 06. august 2016 ble det lokalt i Bærum registrert nedbør med intensitet som tilsvarer et 200-årsregn. Området rundt Gamle Ringeriksvei var i 2018 et område som var særlig utsatt for oversvømmelse ved store nedbørshendelser. Blant annet hadde vannet kommet inn i parkeringskjelleren til Rema1000. Området ble hardt rammet den 06. august 2016. Problemene oppsto fordi det kom mye vann inn til området, og vannet har ikke noe sted å renne, fordi ledningsnett under bakken går fullt. Området lå i et lavpunkt med Gamle Ringeriksvei som terskel.



Den endelige detaljreguleringen kom imidlertid i ettertid av at Bærum opplevde oversvømmelser etter den ekstreme nedbørhendelsen i august 2016 og lignende situasjoner i følgende år. Gamle Ringeriksvei 43 (felt BF1) og 47 (felt B) ble særlig hardt rammet med store kjelleroversvømmelser. Samme år hadde kommunens VA-avdeling i etterkant av kraftige regn i både 2016 og 2017 gjennomført et prosjekt for å kartlegge flomproblematikk i Nadderudområdet. Sweco og DHI samarbeidet om å løse dette for kommunen. Det ene prosjektområdet som var identifisert var Gamle Ringeriksvei 43-53. I overvannskartleggingen fra 2018 beskrev Swecos rapport området som et kjent problemområde. Problemene oppsto fordi det kom mye vann inn til området, vannet hadde ikke noe sted å renne da ledningsnett



Figur 23. Aktsomhetskart for «mulig vannansamling» og «sekundære flomveier». Hentet fra Bærum kommunes karttjeneste. <https://kommunekart.com/klient/baerum/kart>

1

Noe som gjorde området spesielt utsatt for flom. Gamle Ringeriksvei demmet opp vannet, og med tanke på flomsituasjonen i området ble det anbefalt at veien ble senket. Basert på overvannskartleggingen og anbefalingen fra Sweco, ble det bestemt at Gamle Ringeriksvei skulle senkes i forbindelse med utbygging i Gamle Ringeriksvei 43 og 47.



## 6.2 Løsningen i Gamle Ringeriksvei ble utfordringen i Presterud allé

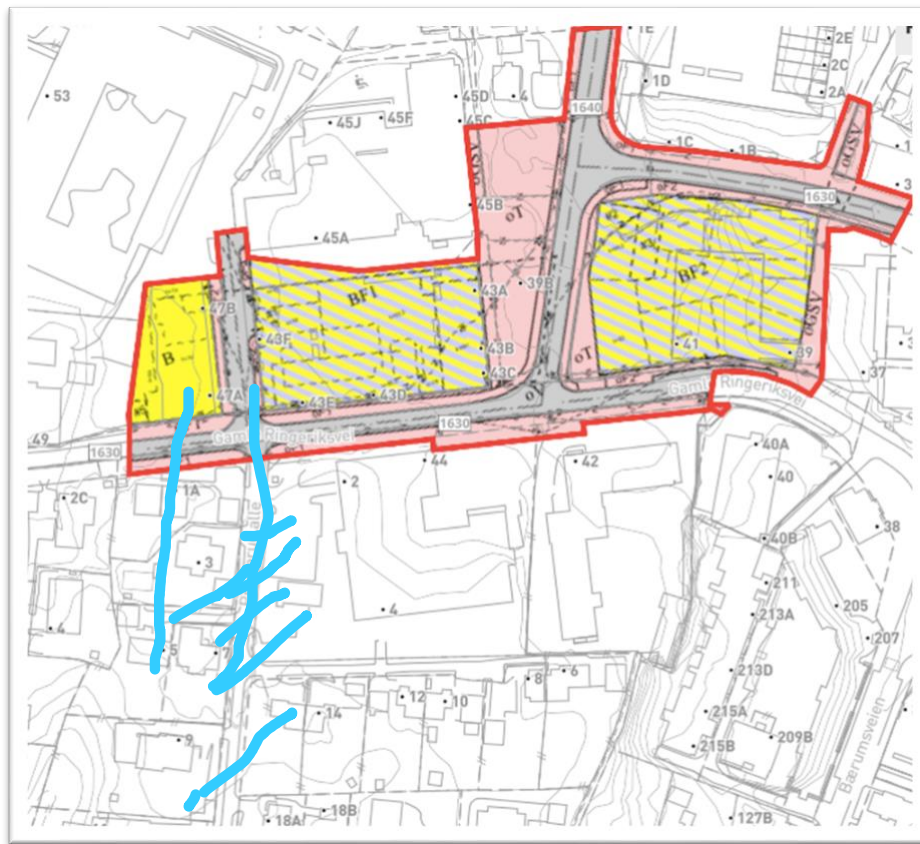
Det ble i forbindelse med utbyggingen i Gamle Ringeriksvei 43 og 47<sup>95</sup> bestemt at Gamle Ringeriksvei skulle senkes med 70 cm på det laveste punktet. Det ble ikke gjort noen endringer i ledningsnett i forbindelse med Swecos utredning. Bærum kommune ba derfor Sweco se på påvirkningen dette ville ha på området nedstrøms. Dagens situasjon var at vannet ville demmes opp på nordsiden av Gamle Ringeriksvei, og det ble modellert at vann derfra ikke ville gå over Gamle Ringeriksvei, selv ved et 200-årsregn. Fra området for tiltaket i Gamle Ringeriksvei kom det i 2018 derfor ikke noe vann nedover Presterud alle. Imidlertid renner det en del vann på terreng på sørsiden av Gamle Ringeriksvei ved biblioteket. Dette vannet følger hagene på Østsiden av Presterud alle og samles i lavpunkt, før det renner videre ned mot Gjønnnes stasjon. Det eksisterer opptil flere lavpunkt i Presterud alle, samt at overflødig vann renner ned til transportinfrastruktur uten videre tiltak, etter regnhendelsen i Bærum i 2016. I tillegg går det to historiske vassdrag gjennom området vedlegg.

Det ble dermed forutsatt at Presterud alle skulle avlede overvann fra sentrumsområdet både i en normalsituasjon via ledningsnett og i en ekstremsituasjon som flomvei. Siden Presterud alle ville bli den fremtidige flomveien for Bekkestua nord ved ekstreme nedbørshendelser, ønsket Bærum kommune med vann og avløp i spissen å sikre en trygg flomvei. Etter Swecos beregninger ville tiltaket medføre at totalmengden vann som skulle sørover ved et 200-årsregn innebære vesentlig økning. Maksimalvannføringen ville øke fra 230 l/s til 620 l/s.

Vannføringen fra øst ville øke noe mer på grunn av mer effektiv avrenning på veien, men det var det nye bidraget fra nordsiden av Gamle Ringeriksvei som medførte størst økning. For referanse ble konsekvensene ved et 50-årsregn også undersøkt, oversvømmelsene var mindre enn for 200-årsregn, men økte også der etter tiltaket. Maksimalvannføringen ville ikke øke vesentlig, men totalvolumet som skal transporteres gjennom boligområdet vil økes fra 250 m<sup>3</sup> til 1200 m<sup>3</sup>.

---

<sup>95</sup> Se vedlagte kart i vedleggene for områdesituasjon mv.

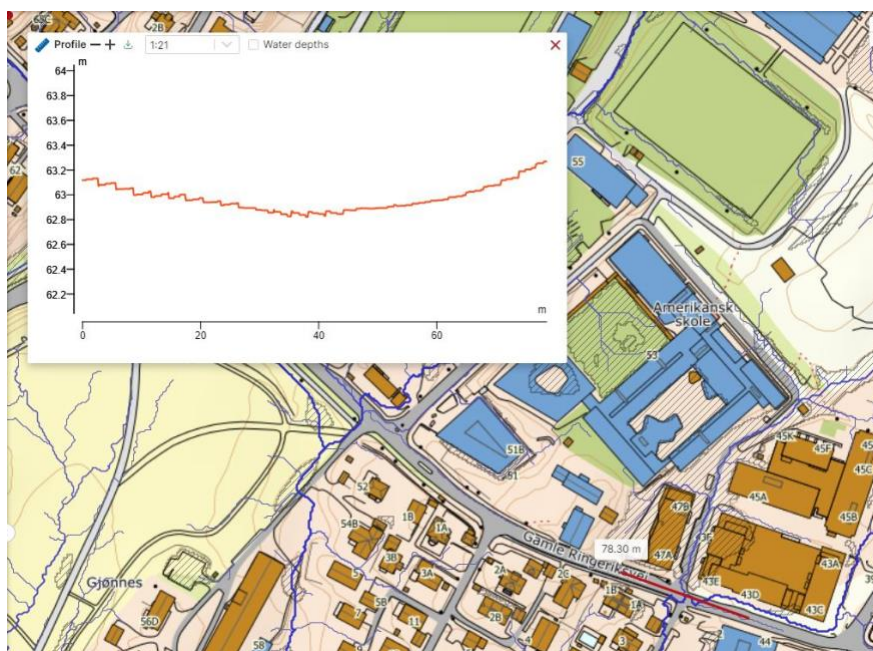


Figur 24. Presterud allé var ikke en del av reguleringsområdet. Men tiltakene oppstrøms endte nedover hvor det er markert med blå farge. Hentet fra arealplan.no med egne linjer i kart.

Basert på Swecos rapporter «overvannskartlegging Nadderud» fra 16.03.2018 og «Vurdering av påvirkning på flomvannshåndtering rundt Gamle Ringeriksvei og Presterud alle» fra 13.12.2018, fikk Rambøll i oppdrag fra Bærum kommune å utarbeide et forprosjekt for å ivareta flomvann i overgangen fra Gamle Ringeriksvei og ned Presterud alle. Behovet var derfor å ivareta tilstrekkelig kapasitet for flomvann gjennom Presterud alle. I tråd med Bærum kommunes overvannsstrategi ønsket vann og avløp en løsning som sikret at kommunen går bort fra tankesettet om at alt overvann skal ledes i rør, et av hovedformålene ble derfor å etablere en trygg flomvei for å hindre skade på omliggende eiendommer. Flomveien skal gå på bakkenivå langs veien fra toppen av Presterud alle ned til Gjønneshjorden. Slik kunne kommunen i tråd med noen av de overordnede målsettinger for overvannsstrategien (Bærum kommune, 2017), sikre trygg bortledning av overvannet, både ved avlaste ledningsnett og ved å lede det til Gjønneshjorden bringe vannets kretsløp nærmere en naturlig tilstand. Langs strekket skulle det også etableres et fordrøyningsmagasin nord i Presterud alle til Gravsbekken. Bygging av flomveien ut til Gjønneshjorden ville medføre at veien måtte få

ensidig fall og kantstein/asfaltpølser, dette måtte det tilrettelegges for helt ned til Gjønneshjorden.

Det innebar justeringer i veien i Gjønneshagen samt breddeutvidelse og heving av gangsti som ligger mellom Presterud alle og Gjønneshagen. Målsetningen var at tiltakene til sammen skulle sikre eiendommene i Presterud alle og Gjønneshagen mot flom ved ekstremnedbør. Deler av flomvannet skal derfor tas hånd om under bakken, dette er allerede utført i dag, og skal anslagsvis kunne holde unna vannet i 10-15 minutter ved et 200-årsregn. Resterende flomvann var så planlagt å videreføres på overflaten nedover Presterud alle og til grøntområdet ved Gjønneshjorden. For at veioverflaten skal kunne brukes som flomvei er det nødvendig å gjøre større tiltak. Veigeometrien må endres ved at det legges fall fra Gamle Ringeriksvei helt ned til Gjønneshjorden. Ved en av eiendommene må det etableres forstøtningsmur. Veien skal da ha ensidig fall mot vest med kantstein og asfaltpølser. Flere eiendommer har blitt og vil bli berørt av tiltakene.



Figur 25. Veiprofil etter senkning av vei. Rød linje i kart markerer strekke for senkning. Senkningen medførte at naturlig flomvei ble Presterud alle.

Tiltakene med utbyggelse til sentrumsformål, har medført både endring i drenerings- og avrenningslinjer og betydelig økt vannføring sørover ved regnhendelser. Som følge av det avgrensede tiltaket er problemene naturligvis ikke borte, de har forplantet seg lenger ned i nedbørfeltet. I samsvar med forslagsstillers uttalelse til bemerkningen ved offentlig ettersyn har senkning av Gamle Ringeriksvei, hvor vannet renner sørover, forbedret flomforholdene

for alle tilknyttet detaljreguleringsplanen. Et helt nødvendig og viktig tiltak knyttet til overvannshåndtering i utbyggingsområdet. Vannet blir imidlertid ikke borte, det vil følge enkleste vei; over den senkede delen av Gamle Ringeriks vei nedover i Presterud alle. Utfordringen er dermed ikke hva som er gjort av tiltak i utbyggingsområdet, problemet er at veien ble senket oppstrøms, før tiltak lenger ned i feltet var avklart og gjennomført. I alle tilfeller ville ikke nødvendigvis tidspunktet for veitiltaket utgjort en forskjell i betydelig grad. For de tilfeller et flomveisprosjekt støter på andre utfordringer, kan det imidlertid ha alt å si.

Etableringen av flomvei i Presterud alle hvor man måtte heve deler av veien innebærer nødvendig oppfylling, som igjen kan medføre ringvirkninger for eiendommene. For grunneiere nedstrøms som ikke har noen del i sentrumsutbygging på Bekkestua, men som må ta konsekvensene i etterkant, kan flomsituasjonen ved ekstremvær som plutselig rammer dem i betydelig større grad, føles noe urettferdig. På generelt grunnlag er det naturlig å anta at det i slike tilfeller både kan oppstå misnøye med kommunens håndtering av utbyggingsprosjekter, og føre til varierende innstilling til nye kommunale tiltak i etterkant. Særlig i de tilfeller kommunen er avhengig av privatrettslige avtaler for å gjennomføre overvannstiltak kan dette være en utfordring. Som det er redegjort for i kapittel 3, er private interesser også en av de grunnleggende interessene plan- og bygningslovens skal ivareta, samt at det er lite som står så sterkt i Norge som den private eiendomsretten.

De nye drenslinjene gjennom området viser at private eiendommer vil bli berørt og sannsynligvis få skader dersom flom oppstår. Vann og avløp (VA) i Bærum kommune er den som gjennom prosessen har løftet frem problematikken og som har ønsket å redusere risiko for skader på private eiendommer ved at flomveien etableres. Flomveiprojektet ble i Gjønneshagen, som privat vei, derfor avhengig av privatrettslige avtaler for å benytte den private grunnen. I prosjektsammenheng er slike forhandlinger tid- og ressurskrevende, og leder ofte til at prosjekter stopper opp. VA hadde imidlertid fortsatt et ønske om at en viktig flomvei skulle bli realiserbar, og så derfor for seg at det skulle fremmes en reguleringsplan som ivaretok formålet om flomvei. Ønsket om reguleringsplan ble imidlertid ikke hørt hos planavdelingen, som mente at dette var unødvendig som følge av eksisterende reguleringer og eierforhold, som for Gjønneshagens del var regulering til privat fellesadkomst og privat eid. Prosjektet ble derfor henvist til nødvendige avklaringer opp mot de berørte grunneiere. Uten de privatrettslige avtalene, vurderte prosjektet derfor en faseoppdelt strategi for gjennomføring av prosjektet. Første fase ble å etablere ny oppdimensjonert overvannsledning

i øvre del av Presterud alle, ca. 70 meter nedover gaten. I slutten av 2023 er dette arbeidet tilnærmet ferdig. Fase to er å gjennomføre en reguleringsplan som omfatter hele Presterud alle og Gjønneshagen frem til flomgrøft på Gjønneshjorden (Gjønneshagen). På den måten ville kommunen også synliggjøre problematikken utbyggingen på Bekkestua medfører for bebyggelsen nedstrøms. I denne sammenheng er det også interessant at det høsten 2023 er søkt om å få oppføre en garasje nært opptil ønsket flomvei i Presterud alle. Det kan stilles spørsmål ved hvilken mulighet byggesak har til å oppdage den ønskede flomveien uten at det fremgår av plan. Den fornuftige og oppvakte byggesaksbehandler vil trolig kunne oppdage problematikken i kartleggingen som er gjort i kommunen. Ellers kan det være grunn til å tro at det vil rettes en innsigelse mot søknaden fra VA-hold. Tredje og avsluttende fase er etablering av flomvei med samtidig rehabilitering/separering av vann- og avløpsledninger i nedre del av Presterud alle. Da prosjektet har møtt motvilje hos reguleringsmyndighet, har også flomveiprojektet foreløpig stanset der.

I likhet med mange andre kommuner, har trolig Bærum kommune frem til nå, vært preget av eldre planer som ble utformet før overvannsproblematikk virkelig ble satt på agendaen. Saken illustrerer hvor viktig det er at kommuneplanen innarbeider aktsomhetsområder og store nok areal i kommuneplanens arealdel, slik at overvann fra ulike utbyggingsområder skal kunne ledes trygt i flomveier til egnet resipient. Det må imidlertid skje langsiktig. Hadde man fulgt de naturlige vannveiene i utbyggingsområdet hadde problematikken i en større del av feltet muligens blitt sett i sammenheng. Det er uheldig om kommunene legger ut nye utbyggingsområder som senere viser seg å ikke kunne imøtekomme kravet til trygg avledning av overvann forbi eksisterende bebyggelse. Fare må alltid være avklart på siste plannivå. Der problematikken ikke fremgår av overordnede planer eller kommunen har tilstrekkelige utredninger og kartlegginger kan dette være krevende. Ny kunnskap vil også kunne medføre at eldre planer ikke lenger vil være mulig å realisere, enkelte vedtatte byggeområder vil av og til måtte omarbeides eller tas ut, herunder gjennomgå en «planvask».

Problematikken i Presterud alle illustrerer at det heller ikke er tilstrekkelig å kun kartlegge og sette føringer for nye utbyggingsområder, allerede utbygde og tidligere regulerte områder må også med. At alle plannivå legger til grunn helhetlig kartlegging av nedbørfelt, kunnskap om resipientens kapasitet, ivaretagelse av eksisterende flomveier mv., blir dermed avgjørende for trygg overvannshåndtering. Hensynet til overvann vil også måtte konkretiseres i detaljregulering og byggesak. Hva som skjer når kapasiteten til overvannssystemene blir

overskredet, må få større oppmerksomhet, også innenfor de ulike organiseringene innad i kommunen,. Som nevnt er det, utover minstekravene i lovgivningen, et politisk spørsmål hvilken risiko samfunnet skal akseptere. Kommunene må kunne legge til rette for fortetting og urbanisering, men da er de også avhengig av å sikre god bruk av vannveier. Mye peker i retning av at de minste endringer i nedbørfeltet oppstrøms, kan ha store konsekvenser nedstrøms. Kommunene har derfor ekstremt mye å vinne på å tenke langsiktig og helhetlig. Tilstrekkelige, oppdaterte og dynamiske kartlegginger, analyser og utredninger, blir derfor også en forutsetning for god overvannshåndtering. En større grad av åpne og naturbaserte tiltak, tilsier at tettbygde områder må ha trygge flomveier. Høy arealutnyttelse kan noen steder gjøre det tilnærmet umulig å håndtere tilstrekkelig volum åpent. Kommunen blir derfor nødt til å diskutere hvilken vei vannet vil ta, og eventuelt sette inn tiltak, dersom de primære overvannstiltakene ikke strekker til. Flomveier skal da vise hvor det er ønsket at vannet skal ta vei når kapasiteten i annen vanninfrastruktur er brukt opp. I det følgende vil det gis et eksempel på hvordan etablering av flomveien i Presterud alle kunne blitt utført i tråd med gjeldende rammebetingelser i Bærum kommune, herunder kommunens planer, og regelverk etter plan- og bygningsloven.

## 7. Avsluttende refleksjoner

Det som fremsto som en tydelig avslagshjemmel i pbl. § 28-10, jf. andre ledd om at kommunen kan avslå tiltak som ikke oppfyller kravene i første ledd, har fått begrenset virkning som avslagshjemmel. Gjennomgående i proposisjonen er kommunen heller oppfordret til å opprette tydeligere føringer i plan. Som det fremgår av forarbeidene (s. 34), endrer ikke bestemmelsen gjeldende rett etter pbl. § 27-2 femte ledd og TEK § 15-8. Det klare utgangspunkt er at den enkelte selv har ansvar for å håndtere overvann fra eget tiltak og hindre at slikt vann gir vesentlige ulemper for omgivelsene utover akseptabel naturlig avrenning. Det innebærer at den enkelte i utgangspunktet er ansvarlig for å vurdere tiltak og etablere, drifte og holde ved like de overvannstiltakene som er nødvendige.

Bygningsmyndigheten blir på lang vei derfor fratatt både myndighet og ansvar for overvannet. Det innebærer at man i utgangspunktet faller tilbake på det som allerede følger av gjeldende rett, med videre problemer, herunder eksempelvis prosjektering.

Den kunnskapsmangelen som illustreres rundt overvann, sett opp mot det farepotensialet overvann kan ha, gjør at det er grunn til å stille spørsmål ved om tiltakshavere burde ha ansvar for trinn 3 i strategien i lys av forventede klimaendringer. Enkelte tiltakshavere basert på fagbakgrunn, vil trolig være mer kompetent enn den enkelte saksbehandler til å vurdere hvilke trinn som må til for å ta i mot vannet. Sikker avledning av overvann i trinn tre vil ofte oppstå i ved ekstremsituasjoner. Å pålegge dette på de enkelte tiltakshavere vil etter min mening kunne oppfattes som noe byrdefullt. Imidlertid kan det hende at myndighetene har sett for seg avledning av vann i småskala. Hvordan man i hver enkelt byggesak skal klare å planlegge for helhetlige flomveier, eventuelt sammen med naboene, er det også grunn til å stille spørsmål ved. I mange tilfeller vil kommunen ha bedre kompetanse til å se problemene enn den enkelte tiltakshaver. På den andre siden illustrerer dette viktigheten av planprosessen.

Bygningsmyndighetenes rolle er ikke å ta langsiktige og helhetlige vurderinger, basert på kartlegging, utredning og stor grad av medvirkning, det er en jobb for planmyndighetene. Når man i tillegg ser utfordringene som fremgår i pkt. 4.5, er det lett å forstå at dette ikke er utfordringer som skal løses i byggesak. Bygningsmyndighetene skal som hovedregel forholde seg til regler, og planene. Gjennom planene og de planprosessene som ligger bak, vil bygningsmyndighetene kunne fatte beslutninger på det til enhver tid underliggende fakta- og plangrunnlag.

Hvis plangrunnlaget er tydelig på hvilke løsninger for overvannshåndtering som er egnet innad i kommunen, og det bygger på oppdatert utrednings- og kartleggingsgrunnlag og oppdaterte planer, kan bestemmelsen lykkes med å fordele ansvaret kommune og tiltakshaver imellom. Dette forutsetter imidlertid at planmyndighetene også blir med på leken. Pkt. 4.5 har vist at det foreligger en rekke utfordringer i dagens analyser og planer, herunder rollefordeling. Blant annet at kommuner ikke reviderer planer til tross for ny kunnskap. I alle tilfeller vil pbl. § 28-10 trolig være en svak avslagshjemmel.

De tre første avslagshjemlene fremstår da som mye tydeligere avslagshjemler, herunder planer, midlertidige forbud og farebestemmelsen i pbl. § 28-1. De to første mulighetene forutsetter imidlertid politisk og planfaglig vilje og skjønn. I byggesaksbehandlingen sitter man da igjen med en bestemmelse som alene ivaretar fare for overvann, i de tilfeller planene er utdaterte eller mangelfulle. Pbl. § 28-1 omfatter også i motsetning til andre hjemler, også områder utenfor selve tiltaket. Plan- og bygningsloven har dermed utfordringer med plan på den ene siden og i byggesak på den andre siden. For det første er det vanskelig å se hvordan pbl. § 28-1 skal kunne anvendes i tilfeller der kartlegging og utredning ikke er tilstrekkelig eller tilgjengelig. For det andre er det et systemproblem med plan- og bygningsloven opp mot naturhendelser kun skal tenke enkelttiltak. Dette fører igjen til mangel på en helhetlig tilnærming til overvann, og vil i mange tilfeller føre til skader nedstrøms, eller at det bygges der det ikke burde ha blitt gjort det. Den sterkeste avslagshjemmelen som kan hindre og skade fra overvann er dermed en bestemmelse hvor det kan knyttes usikkerhet til om hjemler fare og skade fra overvann i det hele tatt. Overvannsbestemmelser i byggesaksbehandlingen bærer noe preg av å være formkrav, hvor tiltakshaver på den andre siden får styre skuta. Kort forklart, skal kommunen ta kontroll over overvannshåndteringen, må løsningen derfor finnes i planprosessen. Landet har derfor behov for en skikkelig

Oppgaven har for øvrig åpnet for mange andre spørsmål. Hvordan overvann håndteres i ROS-analyser i kommunens praktisk hadde vært interessant å undersøke. Hvilken effekt de nye reglene vil få på nyåret er i alle tilfeller spennende. Innimellom har jeg lurt på i hvilken grad man både kan dispensere fra overvannsbestemmelser. Hvordan man kan ekspropriere til fordel for flomveier, herunder sekundære og urbane, og i hvilken grad det kan kreves innløsning er også interessant. Hvis overvann blir inntatt i TEK17-2 blir det ganske stor omstilling, da byggesak vil få et reelt krav til å vurdere fare. Et siste spørsmål som har dukket opp er force majeure i et endret klima.



# Referanseliste

## Lover og forskrifter

*Kongeriket Norges grunnlov av 17. mai 1814*

*Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*

*Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret av 25. juni 2010 nr. 45*

*Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83*

*Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret av 25. juni 2010 nr. 45*

*FOR-2009-06-26-861 - Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)*

*FOR-2010-03-26-488 – Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)*

*FOR-2011-08-22-894 - Forskrift om kommunal beredskapsplikt*

*FOR-2017-06-21-854 - Forskrift om konsekvensutredninger*

*FOR-2017-06-19-840 – Forskrift om krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)*

## For- og etterarbeider

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

Meld. St. 26 (2022-2023). *Klima i endring: Sammen for et klimarobust samfunn.*

NOU 2010: 10 *Tilpassing til eit klima i endring: Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpasing til konsekvensar av klimaendringene*

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

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*

NOU 2022: 3 *På trygg grunn: Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.*

NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp: Veivalg for klimapolitikken mot 2050*

Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77*

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

Prop. 46 L (2016-2017) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Prop. 110 L (2016-2017) *Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger)*

Prop. 32 L (2018-2019) *Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.)*

Prop. 125 L (2021-2022) *Endringer i plan- og bygningloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)*

Dokument 3:6 (2021-2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*

## **Rettspraksis**

Rt. 2002 s. 683

Rt. 2006 s. 1012 (Eigersund)

Rt. 2007 s. 257

Rt. 2007 s. 1573

Rt. 2012 s. 585

Rt. 2012 s. 1985

Rt. 2015 s. 257 (Nissegården)

Rt. 2015 s. 1388

LB-2014-40734

## **Uttalelser fra Sivilombudet**

SOM-2014-3195

SOMB-2018-1219

## **Statlig planretningslinjer**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (lest 02.09.2023)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2018a). *Statlige planretningslinjer for klima- og energitilpasning og klimatilpasning*. (FOR-2018-09-28-1469). Lovdata. Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469> (lest 02.09.2023)

## Øvrig litteratur og kildemateriale

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2018b). *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*. (Nr. H-5/18) [Rundskriv]. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samfunnssikkerhet-i-planlegging-og-byggesaksbehandling/id2616041/> (lest 13.11.2023)

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf> (lest 15.11.2023)

Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse, en praksisorientert metode*. Cappelen Damm AS.

Bentzen, H. (2021). *Kommunens erstatningsansvar ved naturskader: Hvilke krav stilles til kommunens aktsomhet ved behandling av plan- og bygningsloven § 28-1?* (Masteravhandling). Tilgjengelig fra <https://harris.no/wp-content/uploads/2021/08/Masteroppgave-V21.pdf> (lest 06.10.2023)

Bernt, J. F. & S. S. Mæhle. (2007). *Rett, samfunn og demokrati*. Gyldendal Norsk Forlag.

Byggkvalitetutvalget (2022). Forsvarlig byggkvalitet: Kompetanse, kontroll og seriøsitet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-fra-byggkvalitetutvalget---forsvarlig-byggkvalitet---kompetanse-kontroll-og-seriositet/id2689111/> (lest 19.10.2023)

Bærum kommune (2017). *Overvann: fra problem til ressurs! Strategi for overvannshåndtering 2017-2030*. Hentet fra <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/tjenester/vann-og-avlop/klima-og-miljo/overvannsstrategibarum-kommune.pdf> (lest 11.11.2023)

Bærum kommune (2020). *Handlingsplan for overvann: En plan i kommunenes klimatilpasningsarbeid*. Hentet fra <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/tjenester/vann-og-avlop/overvann/handlingsplan-for-overvann.pdf> (lest 15.11.2023)

CICERO (2022). *Barrierer for klimatilpasning på lokalt og regionalt nivå*. Report 2022: 03. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2022/mai/barrierer-for-klimatilpasning-pa-lokalt-og-regionalt-niva/> (lest 04.12.2023)

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). (2015). *Utbygging i fareområder (rev.)*. Hentet fra <https://www.dibk.no/saksbehandling-tilsyn-og-kontroll/temaveiledning-utbygging-i-fareomrader/2.-generelt-om-regelverket> (lest 24.10.23)

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). (2017, 15. september). *Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning*. Tilgjengelig fra <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17> (lest 14.11.2023)

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). (2020, 02. mars). Endringer i byggt teknisk forskrift: Sikkerhet for overvann: Endringer i TEK17 § 7-2 m.m. (Høringsnotat). Tilgjengelig fra

[https://www.dibk.no/regelverk/horinger/hoyringar/forslag-til-endringer-byggt teknisk-forskrift--7-2-m.m.om-sikkerhet-for-overvann/\\_attachment/inline/b5461ab8-da22-4b96-8689-04d2ebcba128:21289104c515f0de3afb8fb5fec61b973cf6cde8/horingsnotat-forslag-til-endringer-byggt teknisk-forskrift-7-2-m.m.om-sikkerhet-for-overvann.pdf](https://www.dibk.no/regelverk/horinger/hoyringar/forslag-til-endringer-byggt teknisk-forskrift--7-2-m.m.om-sikkerhet-for-overvann/_attachment/inline/b5461ab8-da22-4b96-8689-04d2ebcba128:21289104c515f0de3afb8fb5fec61b973cf6cde8/horingsnotat-forslag-til-endringer-byggt teknisk-forskrift-7-2-m.m.om-sikkerhet-for-overvann.pdf) (lest 17.10.2023)

DiBK. (2023). *Nye byggeregler om håndtering av overvann for nye byggetiltak*. Tilgjengelig fra <https://www.dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/nye-byggeregler-om-handtering-av-overvann-for-nye-byggetiltak> (lest 14.12.2023)

Engelsrud, G., Jahren, G. & Sletnes, I. (2020). *Kommunalrett: Oppgaver, organisering, kontroll* (2. utg.). Cappelen Damm AS.

Finans Norge (2023). *Klimarapport Finans Norge 2023*. Tilgjengelig fra: <https://www.finansnorge.no/siteassets/statistikk-og-analyse/klimarapport/finans-norge---klimarapport-2023-enkeltsider.pdf> (lest 17.10.2023).

Fjeldstad, E. C. (2019). *Kommunens adgang til å stille krav til håndtering av overvann*. (Mastergradsavhandling, NMBU). Brage. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2601830> (lest 28.08.2023)

Fremstad, M. Ø. (2020). *Bærekraftig overvannshåndtering – begrepsforståelse og utvikling av indikatorer*. (Mastergradsavhandling, NMBU). Brage. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2673405> (lest 25.11.2023)

Hagen, K. (2022). Overvannshåndtering i byggesak – tiltakshavers ansvar og plikter. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 3, s. 75–93). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch3>

Holth, F. & Winge, N. K. (2019). *Plan- og bygningsrett* (2. utg.). Universitetsforlaget.

Holth, F. & Winge, N. K. (2022). *Tilsyn og uavhengig kontroll I plan- og bygningsloven*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Ropportnr. 2022-07. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/214ac51f716c40ccbd8998e122411da2/tilsyn-og-uavhengig-kontroll-i-plan-og-bygningsloven-pdf.pdf> (lest 27.10.2023)

Hovik, S., Naustdalslid, J., Reitan, M. & Muthanna, T. (2014). *Adaption to Climate Change: Professional networks and Reinforcing Institutional environments*. Environment and Planning C: Government and Policy. Doi: 10.1068/c1230h

Hågensen, K., Stenberg, M., Solli, I. J. & Vestre, T. (2023, 07. august). *Starter evakuering av innbyggere – togspor og veier oversvømt*. Norsk Rikskringkasting (NRK). Tilgjengelig fra

If Skadeforsikring (2023). *Ekstremværrapporten 2023: Slik er Norges kommuner forberedt på et stadig villere og våtere vær*. Tilgjengelig fra <https://www.if.no/globalassets/no/om-if/barekraft/rapporter/ekstremværrapporten-2023.pdf> (lest 01.11.2023)  
<https://www.nrk.no/innlandet/gran-kommune-evakuerer-innbyggere-pa-grunn-av-ekstremvaeret-hans-1.16507675> (lest 19.10.2023)

I. Hanssen-Bauer, E. J., Førland, I., Haddeland, H., Hisdal, S., Mayer, A., Nesje, J. E. Ø., Nilsen, S., Sandven, A. B., Sandø, A., Sorteberg, A. & Ådlandsvik, B. (2015a). *Klima i Norge 2100*. (NCCS report 2/2015). Tilgjengelig fra <https://klimaservicesenter.no/kss/rapporter/kin2100> (lest 10.09.2023)

Junker, E. (2015). *Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak*. KART OG PLAN, vol. 75, s. 51-63. Tilgjengelig fra <https://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Kommunens%20kontroll%20med%20eksterne%20utredninger.pdf> (lest 07.09.2023)

Junker, E. & Taubøll, S. (2015). *Kravene til kommunens aktsomhet ved mulig naturfare – en kommentar til Nissegård-dommen (Rt-2015-257)*. KART OG PLAN, vol. 75, s. 191-198. Tilgjengelig fra <https://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2015/Kravene%20til%20kommunens%20aktsomhet.pdf> (lest 06.10.2023)

Justisdepartementets lovavdeling (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse: Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid/id87536/> (lest 06.09.2023)

Leknes, S. (2020). Voksende byer og aldrende bygder: SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/voksende-byer-og-aldrende-bygder> (lest 12.10.2023).

Lindholm, O. (2008). *Flomproblemer i urbane områder*. Tidsskriftet VANN, 43(3), 259 – 265. Tilgjengelig fra: [https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/2008\\_748056.pdf](https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/2008_748056.pdf) (lest 15.09.2023)

Lindholm, O., Endresen, S., Thorolfsson, S., Sægrov, S., Jakobsen, G. & Aaby, L. (2008). *Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering*. Norsk Vann rapport. Rapportnummer 168|2008.

Lindholm, O. G., Bjerkholt, J. T. & Lien, O. (2012) *Fremmedvann i nordiske avløpsnett*. Tidsskriftet VANN, 47(1), 39-48. Tilgjengelig fra: [https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/2012\\_847610.pdf](https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/2012_847610.pdf) (lest 06.11.2023)

Miljødirektoratet. (2022, 11. juli). *Veiledning: Hvordan håndtere overvann*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/for-myndigheter/overvannshandtering/> (lest 17.08.2023)

Miljødirektoratet. (2023, 15. november). *Overvann*. Miljødirektoratet. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/overvann/> (lest 01.12.2023)

Norsk klimaservicesenter (NKSS). (2015). *Klimaprofilene – et kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning*. Tilgjengelig fra <https://klimaservicesenter.no/kss/klimaprofiler/om> (lest 10.09.2023).

Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE). (2022). *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar: Korleis ta omsyn til vassmengder?* (NVE Veileder nr. 4/2022). Tilgjengelig fra: [https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022\\_04.pdf](https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf) (lest 12.08.2023)

Nygaard, N. (2004). *Rettsgrunnlag og standpunkt*. (2. utg.). Universitetsforlaget.

Oslo kommune. (2023a). *Overvannsveileder: Retningslinjer og veiledning for overvannshåndtering i Oslo kommune*. Tilgjengelig fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13489276-1701350536/Tjenester%20og%20tilbud/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%2C%20normer%20og%20skjemaer/Overvann%20-%20Retningslinjer%20og%20veiledning%20for%20overvannsh%C3%A5ndtering%20i%20Oslo%20kommune.pdf> (lest 20.10.2023)

Oslo kommune (2023b). *Designveileder: Utforming og dimensjonering av trygge flomveier i vei og gate*. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/klimatilpasning-prosjekter/2022/designveileder-for-flomveier-i-vei-og-gate/> (lest 01.12.2023)

Paus, K. H. (2018). *Forslag til dimensjonerende verdier for trinn 1 i Norsk Vann sin tre-trinns strategi for håndtering av overvann*. Tidsskriftet VANN, 53(1), 66 – 77. Tilgjengelig fra: <https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2018/07/Paus.pdf> (lest 06.11.2023)

Paus, K. H. (2020a). *Forslag til formelverk og sjablongverdier for å anslå areal til naturbaserte overvannstiltak*. Tidsskriftet VANN, 55(3), 223-234. Tilgjengelig fra: <https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2020/10/Paus.pdf> (lest 06.11.2023)

Paus, K. H. (2020b, 28. januar). Håndtering av overvann i byer og tettsteder (paperpresentasjon). «VÆR SMART!», Ringsaker. Tilgjengelig fra [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/06-miljo-og-klima/klima/haukeland\\_paus.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/06-miljo-og-klima/klima/haukeland_paus.pdf) (lest 17.10.2023)

Paus, K. H., Høylye, S. S., Bjørnsen, S. L., Nilsen, V., Nordheim, L-G. & Friborg, T. (2022). *Samfunnsøkonomisk analyse av sjablongmessige krav til fordøyning av overvann*. Tidsskriftet VANN, 57(2), 93-105. Tilgjengelig fra <https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2022/06/Paus.pdf> (lest 06.11.2023)

Pedersen, T. B. & Bratlie, R. (2022). *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar – korleis ta omsyn til vassmengder?* (NVE Veileder nr. 4/2022). Noregs vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra: [https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022\\_04.pdf](https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf) (lest 20.09.2023)

Rambøll (2023). *Designveileder – Utforming og dimensjonering av trygge flomveier i vei og gate*: Kunnskapsgrunnlag. Fagrapport. Oslo kommune. Hentet fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/klimatilpasning-prosjekter/2022/designveileder-for-flomveier-i-vei-og-gate/> (lest 01.12.23)

Rogstad, A. (2022). Generelt om vann og juss. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 1, s. 9–46). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch1>

Røed, L-L. (2019, 03. oktober). *Kampen mot flomvannet: Alle må delta*. Oslo kommune, ByplanOslo. Tilgjengelig fra <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/kampen-mot-flomvannet-alle-ma-delta#gref> (lest 12.11.2023)

Seifert-Dähnn, I., Moe, T. F., Sjødahl, E. U., Kvitsjøen, J. & Barkved, L. (2018). Åpne blå-grønne overvannsløsninger – utfordringer ved planlegging og implementering av flerfunksjonelle løsninger sett fra ulike fagperspektiv. KART OG PLAN, Vol. 78, s. 36-44. Tilgjengelig fra: <https://kartogplan.no/Artikler/KP1-2018/Aapne%20blaa%20groenne.pdf> (lest 24.10.2023)

Skullerud, A. (2021). *Pålegg om overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse – en gråson mellom ekspropriasjon, rådighetsinnskrenkning og påbud*. (Masteravhandling, NMBU). Brage. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2835675> (lest 28.08.2023)

Syrstad, A. (2021). *Overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse – virkemidlene i plan- og bygningsloven*. (Masteravhandling, NMBU). Brage. Tilgjengelig fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2767021> (lest 28.08.2023)

Taubøll, S. & Paus, K. H. (2022). *Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering*. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 4, s. 95–117). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch4>

## Figurliste

Figur 1. Vannets kretsløp. Kilde: NVE (2022), s. 9 .....	22
Figur 2. NKSS klimaprofiler. Alle landets fylker har byer og tettsteder vil få sannsynlig økning i ekstrem nedbør og regnflom (tall utgitt i perioden 2015-2017, herunder gjeldende fylkesinndeling frem til 2020). Slik ser samtlige av landets fylkesvise klimaprofiler for ekstrem nedbør og regnflom ut. I alle fylker kan man forvente mer overvann og flere og større regnflommer. Kilde: Norsk Klimaservicesenter (NKSS), 2015.....	25
Figur 3. Et sammensatt bilde. Avløpssystemet er utformet for å håndtere en vannmengde for et historisk klima og fortetningsgrad. I en fremtidig situasjon uten noen form for tiltak vil økt fortetting, et aldrende avløpssystem og forventede klimaendringer øke avrenningens volum og flomtopp. Dette resulterer i økt hyppighet av hendelser hvor vannet bidrar til oversvømmelse, flommer og skader. Illustrasjon og beskrivelse hentet fra Paus (2018). Figur hentet fra Oslo kommunes overvannsveileder, Oslo kommune (2023).....	26
Figur 4. Oslo kommunes pilotprosjekt for lokal overvannshåndtering i Deichmanns gate. Fremstillingen inneholder naturbaserte løsninger som permeable dekker, regnbed og åpen vannrenne. Illustrasjon: Bymiljøetaten. Hentet fra Røed (2019). .....	28
Figur 5. Tretrinnsstrategien for håndtering av overvann med ytterligere trinn som representerer den nødvendige planleggingen (trinn 0), samt vassdragene (trinn 4) og sjø (trinn 5) som resipienter for overvann. Figuren er basert på Lindholm et al, (2008). Hentet fra Paus (2020a).....	28
Figur 6. Tretrinnsstrategien med tilleggstrinn -1, og noen sentrale utfordringer. Basert på Lindholm et al. (2008, hentet fra Paus (2020b).....	30
Figur 7. Fordeling av erstatningsbeløp for perioden 2013-2022. Kilde: Finans Norge og Norsk Naturskadepool. Hentet fra «Ekstremværrapporten», If Skadeforsikring (2023).....	32
Figur 8. Utvikling i erstatninger etter skred, flom og nedbør. Kilde: Finans Norge, Norsk Naturskadepool. KPI-justert erstatningsbeløp i millioner kroner. Hentet fra «Ekstremværrapporten» If Skadeforsikring (2023). .....	32
Figur 9. Oversvømte veier i Gran kommune etter regnværet «Hans» i august 2023. Hovedfartsåren inn til kommunen, riksveg 4, ble stengt to steder. Foto: Ann-Kristin Mo/NRK. Kilde: Haagensen et al. (2023) .....	34
Figur 10. Overvannsflom i Oslos gater i 2019. Foto: Berit Lervik. Hentet fra Oslo kommunes overvannsveileder (2023). ....	34
Figur 11. Togsporet på Jaren stasjon i Gran kommune ble av innlysende årsaker stengt i etterkant av «Hans» i august 2023. Foto: Ann-Kristin Mo/NRK. Kilde: Haagensen et al. (2023) .....	34
Figur 12. Oversvømmelse ved Gjønnnes i Bærum kommune i 2016. Foto: Ukjent. Hentet fra Bærum kommunes handlingsplan for overvann (2020).....	34
Figur 13. Det norske plansystemet .....	40
Figur 14. FN's 17 bærekraftsmål. Håndtering av overvann har betydning for å nå åtte av målene. Disse er markert med stjerne. Hentet fra NVE (2022) s. 26.....	45
Figur 15. De overordnede prosessene i kommunens planarbeid .....	47
Figur 16. Den kommunale planprosessen. Hentet fra regjeringen.no .....	55
Figur 17. Generelle utfordringer med overvann basert på en dokumentanalyse av Dokument 3:6 .....	65
Figur 18. Utfordringer i den kommunale planprosessen basert på en dokumentanalyse av Dokument 3:6 .....	65
Figur 20. Utfordringer knyttet til helhetlige ROS-analyse i kommunene basert på en dokumentanalyse av Dokument 3:6 ....	66
Figur 21. Påvirkningsmuligheter i ulike faser av utbyggingsprosjekter. Illustrasjon: Sweco AS. Hentet fra Bærum kommunes overvannsstrategi (2017) .....	70





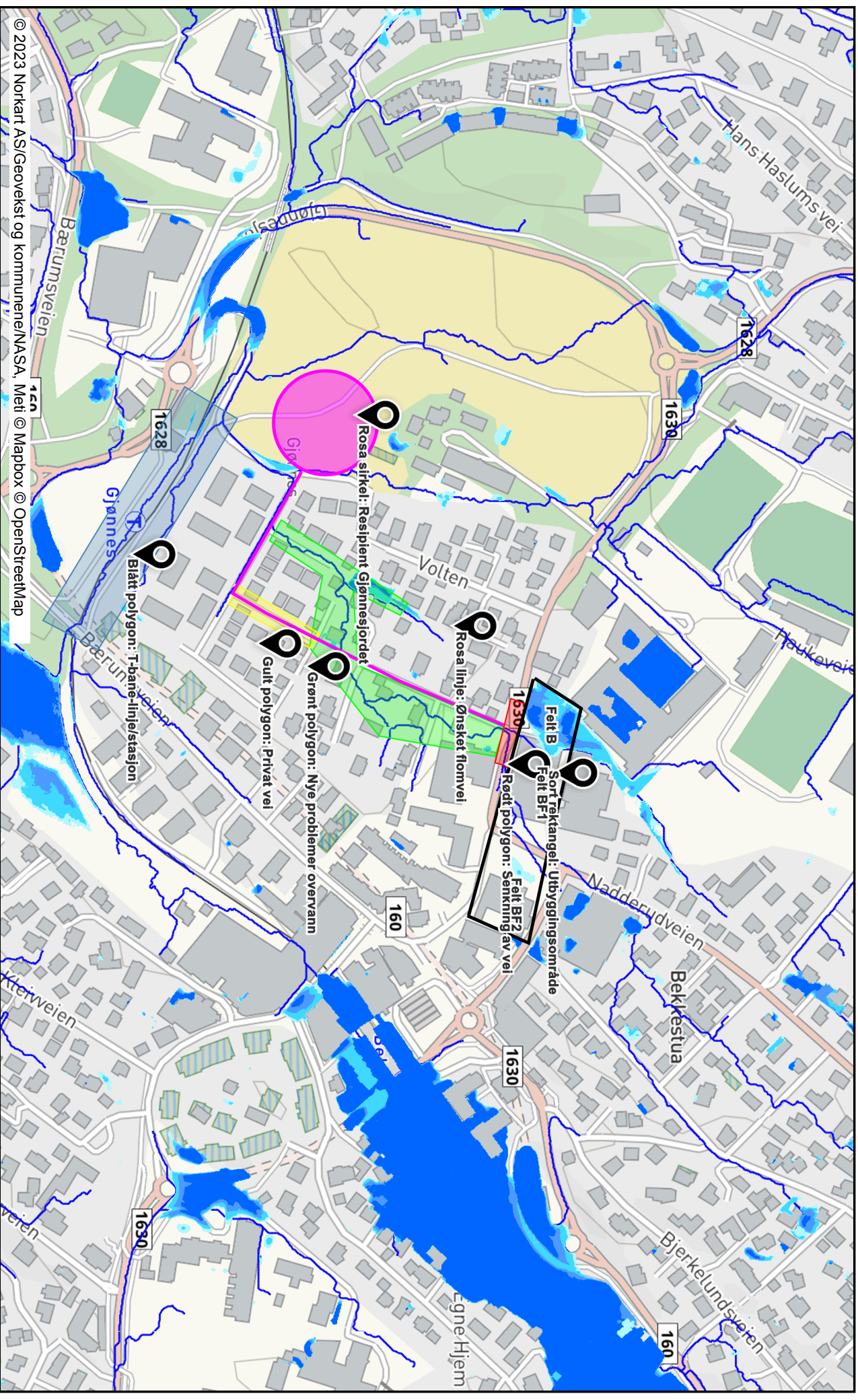


# Et sammensatt bilde i Presterud allé





Dato: 12.12.2023

Målestokk: 1:5000

Koordinatsystem: UTM 32N



Tegnforklaring

	Dreneringslinjer
	Forsenkninger -0,2 - -0,3 m
	Forsenkninger -0,3 - -0,5 m
	Forsenkninger -0,5 - -0,7 m



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway