



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2022 30 stp
Fakultetet for landskap og samfunn

Hva innebærer vilkårene «skal» og «sikret» etter plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd, 1. setning

Kan Norske kommuner sikre drift og vedlikehold av private overvannsanlegg, ved å benytte denne bestemmelsen?

Heidi Caroline Nymark
Master i eiendomsutvikling

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Tema og aktualitet.....	3
1.2 Sammendrag	5
1.3 Abstract	5
1.4 Problemstilling.....	6
1.5 Avgrensning.....	6
1.6 Oppgavens oppbygning.....	8
1.7 Metode.....	9
2. Rettskilder	9
2.1 Plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd, 1. setning	10
2.2 Forarbeider.....	11
2.2.1 Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)	11
2.2.2 Prop. 110 L (2016-2017).....	12
2.3 Etterarbeider	15
2.3.1 TUDEP-2018-3424-2	15
2.3.2 TUDEP-2018-2389-2	16
2.4 Rettspraksis	17
2.4.1 Rt-2015-257 (Nissegård).....	17
2.4.2 Rt-2011-1304 (Alta)	18
2.4.3 Rg-2007-486 (Nittedal).....	19
2.4.4 Rg-1988-499 (Loppa)	20
2.5 Sikkerhet i andre offentlige utredninger	20
2.5.1 NOU2015:16 – overvann i byer og tettsteder	20
2.5.2 NOU2022:3 - sikkerhet	23
2.6 Sikkerhet og ansvar i forskriftene.....	24
2.6.1 Byggteknisk forskrift.....	24
2.6.2 Byggesaksforskriften	25
2.7 Kravet til sikkerhet i andre lover og bestemmelser	26
2.7.1 Plan- og bygningsloven § 28-1.....	26
2.7.2 Plan- og bygningsloven § 29-6.....	27
2.7.3 Granelova	28
2.7.4 Forurensningsloven § 24a	29
2.8 Privatrett versus offentligrett.....	31

3.	Tolkning av vilkåret «sikret».....	35
3.1	Språklig uttrykk.....	35
3.2	«Sikret» sett i sammenheng med risiko	36
3.3	Sikkerhet i og rundt bygninger	39
3.4	Sikkerhetsgrunnlaget.....	40
3.5	Skjønnsutøvelse av vilkåret sikret	41
3.6	«Sikret» i andre bestemmelser i plan- og bygningsloven	44
3.7	Ny kompetanse og tydeliggjøring av begrepet sikret.....	46
3.8	Oppsummering og refleksjon for vilkåret «sikret»	48
4.	Tolking av vilkåret «skal».....	49
4.1	Uttrykk og betydning.....	49
4.2	Når skal kommunen kreve ansvarsbelegging av overvann?	51
5.	Ansvar for «skal»	54
5.1	Kommunens ansvar	56
5.1.1	Er kvaliteten på ROS-analyser et kommunalt ansvar?	58
5.1.2	Fritar ansvarsrettssystemet kommunen for ansvar?	61
5.1.3	Kommunens ansvar som bygningsmyndighet.....	62
5.2	De private aktørenes ansvar.....	65
5.2.1	Ansvarsrettssystemet	66
5.2.2	Ansvar for beregning og gjennomføring	69
5.3	Overvannsanleggenes eiere	72
5.3.1	Eier og tiltakshaver	72
5.3.2	Objektivt ansvar for eier av avløpsanlegg	73
5.3.3	Naboansvar etter granneloven.....	75
5.4	Oppsummering og refleksjon for vilkåret «skal»	77
6.	Muligheter for kontroll og sanksjoner.....	78
6.1	Tilsyn.....	79
6.2	Sanksjoner	82
6.3	Tvang	83
7.	Kan kommunen stille krav om planer for drift og vedlikehold?	84
8.	Refleksjoner.....	86
9.	Definisjoner	87
10.	Kildeliste	88

1. Innledning

Min interesse for overvannshåndtering har jeg fått gjennom studietiden på NMBU. Jeg opplever at det er et viktig område som følge av endringer i klima, og ikke minst den store fortettingen som foregår i mange byer og tettsteder. Gjennom masteroppgaven håper jeg å sette fokus på et område som jeg opplever er for lite hensyntatt både gjennom byggesaksbehandling og i diskusjoner som omhandler overvann. Det fremstår i tillegg som at det er for lite informasjon til de som blir sittende igjen med ansvaret i siste instans.

Jeg vil rette en takk til min veileder ved NMBU, Steinar Taubøll, samt Elin Riise i Norsk Vann, for innspill og veiledning. Samtidig må jeg takke for all inspirasjon og faglig påfyll jeg har fått på NMBU gjennom mine år der.

1.1 Tema og aktualitet

Det etableres overvannsanlegg og -løsninger i en stor andel byggesaker i norske kommuner. Dette gjelder spesielt for større utbyggingsprosjekter, men i mange tilfeller er det også aktuelt på mindre eiendommer og ved mindre tiltak. Løsningene kan variere fra små regnbed og grønne tak, til større nedsenkede områder, overvannsledninger, lukkede fordrøyningsmagasiner med mer. Overvannsanleggene etableres derfor både over og under bakken, hvorav noe overtas av kommuner og noe forblir i privat eie. Det siste medfører også privat drift og vedlikehold, utenfor kommunens kontroll. Det er sjelden at aktørene samarbeider på tvers av eiendomsgrensene, til tross for at overvann (og flom) beveger seg uavhengig av eiendomsgrenser.

I mange tilfeller vil ulike overvannsanlegg og -løsninger fungere sammen og kunne påvirke hverandre (eller ikke) på tvers av eiendomsgrenser. Når utbygger trekker seg ut ved ferdigstilt anlegg, er det ulike eierkonstellasjoner, som for eksempel sameier og borettslag. Det kan være usikkert hvem som følger opp drift og vedlikehold av de private overvannsanleggene, og om det blir gjort, hvis dette ikke er synliggjort i reguleringsplaner og byggesaker. Det stilles vanligvis ikke krav om planer for drift og vedlikehold i byggesaken, og området er å betrakte som privatrettslig.

Kan man da hevde at «avledning av overvann er sikret» jamfør plan- og bygningsloven § 27-2? Eller er det kun sikret i det øyeblikk overvannsanlegget/-løsningene ble opparbeidet og er nytt, med fare for «å ikke være sikret» på litt lengre sikt?

I byggesaken stilles det krav om at tilknytning til infrastruktur, og at atkomst skal være sikret, jamfør kapittel 27 i plan- og bygningsloven. Kommunen ved bygningsmyndigheten sjekker traséen for dette, og stiller krav om at det må foreligge en tinglyst avtale, hvis traséen går over naboeiendom. I de fleste byggesaker stiller norske kommuner krav til overvannshåndtering med inntil 20-års regn med klimafaktor 1,5. I tillegg stilles det krav om at tre-leddstrategien følges:

1. redusere og forsinke avrenning gjennom infiltrasjon til grunnen
2. forsinke avrenning gjennom fordrøyning
3. sikre trygg avledning til nærmeste bekk eller vann

Kunne kommunen også stilt krav til drifts- og vedlikeholdsavtaler, selv om det er et privatrettslig område? Og kan man hevde at overvann er «sikret» hvis det ikke foreligger?

Dagens regelverk er i hovedsak basert på «den enkelt eiendom», og at tiltak som gjelder for den aktuelle eiendommen sees isolert. Når det gjelder overvann og flom, vil vannet ofte bevege seg over flere eiendommer, og man vil være avhengig av at tiltak på en eiendom ikke skader naboeiendommen ¹. I mange tilfeller er det avgjørende at tiltakene / løsningene må fungere sammen. Det er i tillegg en utfordring at mange områder allerede er «fullt» utbygd, og at ny utbygging og nye løsninger isolert sett får for begrenset betydning.

Overvannsutvalget (NOU2015:16) anslo den totale skadekostnaden fra overvannsskader til et sted mellom 1,6 og 3,3 milliarder kroner per år på landsbasis.² Samtidig påpeker Finans Norge at omfanget av klimarelaterte skader i Norge øker ³: «Skader etter ekstremnedbør står for rundt halvparten av erstatningene etter alle vær- og naturskader de siste 10 årene, som totalt beløper seg til 28 milliarder kroner».

Konsekvensen av at de ulike overvannsløsningene og -anleggene ikke driftes og vedlikeholdes forsvarlig, er at dette på sikt kan bidra til å øke skadeomfanget, da anleggene ikke vil kunne håndtere de overvannsmengder de er ment å skulle kunne ivareta. Da vil

¹ Lov 22. april 2016 nr. 15 Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) §2

² NOU2015:16 s 17.

³ Finans Norges, Klimarapport, mars 2022, s. 13

presset på eventuelle kommunale ledninger bli større enn hva man kan ha gitt tillatelse til gjennom byggesaksprosessen, og dette kan medføre rekkefølgekonskvenser, både med hensyn til skadeomfang, nedstrøms problematikk, utfordringer med flomveier med mer.

1.2 Sammendrag

Oppgaven tar for seg kommunens mulighet til å stille krav om planer for drift og vedlikehold av overvannsanlegg, etter plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd. Bestemmelsen innebærer at avledning av overvann skal være sikret, og at det skal være ivaretatt gjennom byggesaken. Oppgaven belyser innholdet og betydningen av bestemmelsens to vilkår, samt ansvarsforholdene som følger av bestemmelsen.

Forarbeidene synliggjør Departementets intensjon om å utarbeide klare regler, uten tolkningstvil og avvik. De har videre klargjort på hvilket tidspunkt i byggesaken avledning av grunn- og overvann skal være sikret. Gjennom ansvarsrettssystemet har man i tillegg trukket opp grensene for hva som er kommunens ansvar og hva som er tiltakshavers og de ansvarlig foretakenes ansvar.

I studien fremkommer det at det er uklart hva som defineres som overvannsanlegg, og hva vilkåret sikret innebærer. Ansvarsforholdene for hvem som skal sikre avrenning av overvann, er langt på vei ivaretatt. Men det mangler klarhet for de tilfellene hvor det er behov for at aktørene samarbeider om løsninger. Det objektive ansvaret for eiere av overvannsanlegg fremstår som helt klart, samtidig som regelverket er tilpasset kommunalt eierskap, og ikke privat, mindre eierskap.

1.3 Abstract

This master thesis deals with the building authorities possibility to make demands on plans for operation and maintenance of surface water facilities according to “plan- og bygningsloven” § 27-2 fifth paragraph.

The rule of law claims that diversion of surface water “must be secured”, as well as it is expected to be secured during the building case. The thesis places the spotlights on the two conditions in the rule, as well as responsibility that follows from the rule of law.

The legislative preparations clarify the ministry`s intention to create rules that are clear and leave no room for doubts or deviations. It has also been prepared when diversion of storm water “must be secured”.

Through the system of liability law, where the companies assume liability, the boundaries for the communities and the companies areas of responsibility have been clarified.

The definition of surface water still appears unclear, as well as the definition the term “secured”. The responsibilities to ensure the safeguarding of surface water is rather clear. The challenge seems to be the need for all parties to collaborate on sustainable and joint solutions.

The objective responsibility as owner of surface water systems appears clear. The regulations are, however, adapted to municipal ownership.

1.4 Problemstilling

Hovedproblemstilling:

Hva innebærer vilkårene «skal» og «sikret» etter plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd, 1. setning

Underproblemstilling:

Kan Norske kommuner sikre drift og vedlikehold av private overvannsanlegg, ved å benytte denne bestemmelsen?

1.5 Avgrensning

Oppgaven avgrenses i hovedsak til byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Jeg vil kun kort kommentere reguleringsnivå, der dette er aktuelt. I tillegg avgrenser jeg oppgaven til å omhandle byer og tettbebygde strøk, da utfordringene man opplever der klart skiller seg fra mer landlige områder. Oppgaven avgrenses også til de store eierne, som sameier og borettslag. Problemstillingen for disse vil være at det er en rekke «eiere», og at eierskapet av de ulike leilighetene kan endres relativt raskt. Det er derfor grunn til å tro at kunnskap og

viten om overvannsanlegg, samt drift og vedlikehold raskere kan «utvannes» her, enn for f.eks. en enebolig med en og samme eier gjennom flere år.

Jeg vil ikke komme inn på forhold omkring utbyggingsavtaler eller opprettelse og endring av eiendom, da dette i hovedsak foregår forut for byggesakene. Opparbeidelsesplikt for infrastruktur vil heller ikke bli behandlet i denne oppgaven, ei heller økonomiske og administrative konsekvenser. Dette er store områder i seg selv, og vil kunne behandles i egne oppgaver.

Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd om at «avledning av overvann skal være sikret», knytter seg opp mot tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven § 20-1. Bestemmelsen i § 20-1 ramser opp en rekke tiltak som ikke kan utføres uten at søknad er sendt inn til kommunen, og tillatelse er gitt⁴ (med noen unntak⁵).

«Søknadsplikt gir myndighetene mulighet for å forhåndsvurdere tiltak og hindre at de gjennomføres i strid med bindende arealplaner på linje med andre materielle bestemmelser etter loven. Også adgangen til å bruke midlertidig bygge- og deleforbud gir i praksis kommunen mulighet til å foreta en konkret skjønnsmessig vurdering av om et tiltak bør gjennomføres eller ikke blir videreført»⁶

I denne oppgaven vil jeg i hovedsak fokusere på de store byggesakene, som er søknadspliktige, og hvor det er krav til ansvarlig foretak, etter plan- og bygningsloven § 20-3. Men selv i mindre saker, som kan forestås av tiltakshaver⁷ og tiltak som er unntatt fra søknadsplikt⁸, er tiltakshaver ansvarlig for at tiltaket er i overensstemmelse med andre regler og bestemmelser⁹.

Innenfor ansvarsområdet påpeker Miljødirektoratet at «alle i samfunnet har et ansvar for overvann; den enkelte, husholdninger, private foretak og myndigheter¹⁰». De viser til at direktoratet selv, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap, Norges Vassdrags- og Energidirektorat er blant de som har ansvar i tillegg til forvaltningen. I denne oppgaven har

⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 20-2

⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) §§ 20-5 og 20-8

⁶ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 14

⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 20-4

⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) §§ 20-5 til 20-8

⁹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 21-5

¹⁰ Miljødirektoratet, Ansvar for overvannshåndtering, sitert 21.juli 2022

jeg i hovedsak sett på ansvarsforholdene for bygningsmyndigheten (kommunen), de store utbyggerne og sameiene/borettslagene som skal overta anleggene i etterkant.

Det har vært utfordrende å begrense oppgaven, da dette er et stort og omfattende område, som både reiser en rekke spørsmål, og hvor mye «griper inn i hverandre». I tillegg til ovennevnte har jeg ikke utdypet området forurenset overvann, som i seg selv er et stort område. Jeg har heller ikke gått dypt inn på erstatningsansvar og alt det medfører. Jeg har kun nevnt det de stedene det har vært naturlig som del av andre kapitler.

For meg fremstår det som at man kan skrive flere masteroppgaver omkring flere av de temaene jeg har beskrevet, og gå mer i dybden på hvert tema. Det vil også være mulig å gjennomføre undersøkelse(r) med flere kommuner, for å se hvordan oppfølgingen av ferdige anlegg er, og om det faktisk foreligger noen planer for drift og vedlikehold. Det har jeg ikke hatt anledning til å gjøre av tidsmessige årsaker, men det kunne vært interessant å følge det for eksempel gjennom noen år.

Til slutt vil jeg nevne at jeg ikke har vurdert forhold omkring fare for erosjon og skred, heller ikke flom og åpning av bekker. EU's regelverk er ikke vurdert, heller ikke IKT i byggesaksbehandlingen. I tillegg har jeg ikke vurdert forhold der kommunen skal overta anlegg i etterkant av ferdigstilling.

1.6 Oppgavens oppbygning

For å besvare problemstillingen, ser jeg nærmere på betydningen og innholdet i de to vilkårene «skal» og «sikret».

For å vurdere dette, presenterer jeg først rettskildene, hva som er bakgrunnen for bestemmelsene, hvilke vurderinger som ligger til grunn, med mer. Jeg har trukket inn noen andre lover og regler, som er relevante for problemstillingene som drøftes. I tillegg foretar jeg en vurdering av det privatrettslige versus det offentligrettslige, da det foregår et skifte fra det offentligrettslige ved ferdigattest til det privatrettslige eierskapet i etterkant av byggesaken.

Betydningen av de to vilkårene er sentrale i oppgaven, og jeg foretar en tolkning av de to vilkårene under egne avsnitt. På hvilket tidspunkt avledning av overvann skal være sikret, vurderes i eget avsnitt. Ansvar for at vilkårene oppfylles bæres av flere parter, samtidig som store deler av risikoen havner hos «sluttbruker». Plassering av ansvar fremstår derfor som veldig sentralt i forhold til vilkårene «skal» og «sikret», og drøftes i eget kapittel. Muligheter

for kontroll og sanksjoner vurderes i siste kapittel, hvor jeg ser på hvilke muligheter kommunene har for å følge opp tiltakene i etterkant.

1.7 Metode

For å kunne besvare oppgavens problemstilling har jeg benyttet meg av juridisk metode. Jeg har sett nærmere på de to vilkårene i lovteksten, forarbeider og etterarbeider. I tillegg har jeg sett nærmere på enkelte andre bestemmelser og lover, som har betydning for problemstillingen. Det er få dommer innenfor området, men det er ventet at det vil bli flere i årene som kommer som følge av økt nedbør og fortetting av byene. Samtidig foregår det en utvikling både når det gjelder erfaringsgrunnlag, behov for nye og forbedrede bestemmelser mm. Jeg har derfor sett på enkelte nyere utredninger og veiledere, for å vurdere dette opp mot gjeldende regelverk. Overordnet har jeg forsøkt å beskrive dagens situasjon, hva som har vært formålet med bestemmelsene og hvilke vurderinger som har ligget til grunn. Samtidig håper jeg å belyse enkelte områder som fortsatt er uklare, eller ikke ivaretar fullt ut de utfordringene man kan ane konturene av.

2. Rettskilder

Jeg har vurdert forarbeider og etterarbeider, i tillegg til enkelte forskrifter. Det er få dommer innenfor det spesifikke området jeg beskriver. Dette kan skyldes at utviklingen med fortetting av byer, etablering av en rekke ulike former for overvannsanlegg med mer fortsatt er i en «tidlig-fase», og at man ikke til fulle har rukket å se konsekvensene av det helt ennå. Det finnes imidlertid noen dommer som kan være aktuelle å se til, som blant annet omfatter avløpsanlegg og erstatning.

Det finnes mye kunnskap og forskning omkring overvann, både i forskningsmiljøene, i statlige og fylkeskommunale instanser og i norske kommuner. Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) har nylig gitt ut en veileder for håndtering av overvann i arealplaner, noe som på sikt kan bidra til mer fokus på bl.a. nødvendigheten av nok areal for å ivareta overvannshåndtering. Samtidig synliggjorde NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder, utfordringene ved at det er flere myndigheter som forvalter regelverket for overvann, at det er (var) få nasjonale føringer for overvannshåndtering, og at det var manglende

ansvarsplassering innad i kommunen og mellom aktører¹¹. I tillegg påpekte man at det var begrenset adgang til å kreve tiltak i eksisterende bebyggelse, og at det er begrenset med økonomiske virkemidler.

Det har imidlertid vært et fraværende fokus på drift og vedlikehold, mulig fordi dette i utgangspunktet er et privatrettslig område (unntatt når det er kommunen som drifter).

2.1 Plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd, 1. setning

Bestemmelsen lyder som følger:

«Før oppføring av bygning blir godkjent, skal avledning av grunn- og overvann være sikret¹²».

Bestemmelsen gjelder tiltak som omfattes av byggesaksreglene i samme lov § 20-1. I hovedsak (og i sammenheng med denne oppgaven), omfattes tiltak etter § 20-2 som innebærer at tiltaket er søknadspliktig. For de store byggeprosjektene vil det også være krav om ansvarlige foretak, i henhold til § 20-3. Jeg går ikke inn på noen vurdering av mindre tiltak som er unntatt søknadsplikt, eller hvor tiltakshaver kan forestå eget tiltak. Denne oppgaven omhandler de store byggeprosjektene, hvor det blir opprettet sameier og borettslag i etterkant.

Søknadspliktige tiltak må ikke settes i gang før kommunen har gitt tillatelse. *«Kommunen har et særlig ansvar for å kontrollere tiltaket mot plangrunnlaget, i forhold til omgivelsene, byggegrunn og miljøforhold, den ubebygde del av tomta og påse at nødvendige tekniske anlegg er sikret¹³».*

Bestemmelsen innehar ingen tidsbegrensning for hvor lenge overvann skal være sikret, men selve kravet stilles i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen har videre en ordlyd om at *«tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk¹⁴».*

I forarbeidene fremgår det at femte ledd er en såkalt kodifisering av gjeldende rett¹⁵. Med dette menes at man gjør uskrevne regler til lov¹⁶. Kravet ble tidligere inntolket i gjeldende lov

¹¹ NOU2015:16 s. 44/45

¹² Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 27-2

¹³ NOU2003: 24 s. 102

¹⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 27-2 femte ledd

¹⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 337

¹⁶ Jusleksikon, Kodifisering, sitert 21. juli 2022

§§ 68 og 92 første ledd¹⁷. Etter Departementets syn burde «*krav til videre bortledning av grunn- og overvann synliggjøres i lovtekst*». Dette var bakgrunnen for forslaget om ny § 27-2 femte ledd.¹⁸ Hensikten med bestemmelsen var derfor å tydeliggjøre plikten til å sikre tilfredsstillende avledning av grunn- og overvann ved tiltak etter plan- og bygningsloven.

Departementet påpekte samtidig at «*en drenering normalt ikke er evigvarende, og at forslaget til § 27-2 femte ledd andre punktum stiller krav til bestående byggverk om vedlikehold for å opprettholde bortledning av overflatevann*».¹⁹

Intensjonen til Departementet har med andre ord vært at overvann skal være sikret også i etterkant av at byggesaken er avsluttet. Når avledning av overvann skal være sikret før tillatelse kan gis, og vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk skal være sikret, er det grunn til å tro at dette også innebærer en plan for drift og vedlikehold.

Departementet viser til at «*krav til bortledning av overflatevann og drenering vil avhenge av terreng- og grunnforholdene, grunnvannsstanden og fundamenteringen til bygningen. De nærmere krav til drenering klargjøres i forskrift.*»²⁰ Dette vil jeg se nærmere inn på i kapittel 2.6.1.

2.2 Forarbeider

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

Bygningslovutvalgets utredninger; NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning og NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II, dannet grunnlaget for proposisjonen, som ble fremmet i 2008. Man hadde gjennom lengre tid registrert for høy andel av byggefeil, i kombinasjon med manglende tilsynsaktivitet. Det er en dårlig kombinasjon, og det skjedde i en tid hvor det hadde vært høy byggeaktivitet i landet²¹. Flere behov var derfor synliggjort i arbeidet for å forbedre byggeprosessene, og man anså at tiden var moden for en mer gjennomgående endring av hele plan- og bygningsloven. Kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessene sto sentralt, da Kommunal- og regionaldepartementet la fram

¹⁷ jf. Ot.prp. nr. 57 (1985-86) side 67

¹⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 215-216

¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 216

²⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 216

²¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 11 – hele avsnittet

forslag til ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven²². I tillegg så de at det var nødvendig å sikre forutsigbarhet for utbyggerne, samtidig som kravet om effektiv byggesaksbehandling gjorde seg gjeldende. Det bør bemerkes at de allerede på dette tidspunktet var opptatt av større grad av åpenhet i byggeprosessene, samt medvirkning fra berørte interessenter og myndigheter. Interessant er det også at de hadde fokus på at de nye reglene skulle utformes for «å unngå muligheter for tolkningstvil og avvik». Dette vil jeg komme tilbake til, da det er vesentlig i forhold til å vurdere om noe er «sikret».

En evaluering av «Byggesaksreformen» i regi av Norges Forskningsråd (2002-2004), viste at innføringen av en tydeligere arbeidsdeling mellom kommunen og de private aktørene i byggeprosessen, «ikke har hatt den effekten på byggkvaliteten som var forventet». Likevel så man noen tegn til bedring av feil og mangler, samt at det var mer oversiktlig med hensyn til årsaken til at feil oppstår.²³ Etter endring av loven påhviler det aktørene i byggesaken en klar forventning om de at skal opptre i samsvar med det ansvar loven pålegger dem, i tillegg til at Departementet så behovet for å styrke blant annet tilsynsfunksjonen.²⁴

Intensjonen til Departementet har derfor vært å utarbeide klare regler som gjelder alt fra søknadsprosessen og ansvarsforhold, til kontroll og tilsyn. Spørsmålet er om de i stor nok grad tok høyde for utfordringene med overvannsanlegg, ansvar og nødvendig sikkerhet. Det ble riktignok påpekt at fremtidens bygg «må tåle større påkjenninger fra et stadig våtere og heftigere klima, og hvilke utfordringen klimaendringene gir i forhold til blant annet nedbørsmengder²⁵». Det ble videre understreket at dette må ivaretas ved planlegging og utbygging.

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslo endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) for å «legge til rette for mer effektive planprosesser og enklere saksbehandling for kommunene.»²⁶ Jeg har i denne

²² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) hele avsnittet/kapitlet

²³ Ot.prp. nr 45 (2007-2008) s. 13 jf. Nordahl B, Sverdrup S, Hansen, G.K., Saglie, I.L., Norges Forskningsråd, Evaluering av byggesaksreformen (2005)

²⁴ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 12

²⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 13

²⁶ Prop 110 L (2016-2017) s. 5

sammenheng kun tatt for meg de mest interessante endringer i plan- og bygningsloven som er aktuelle for denne oppgaven²⁷. Dette gjelder tidspunktet for når overvann skal være sikret, i tillegg til at det igjen understrekes at kommunen skal godta de ansvarlige selskaperes løsninger, uten selv å gå inn i prosjekteringen. Det ble også påpekt i proposisjonen at det på dette tidspunkt «*ikke klart fremgår av ordlyden at tillatelsen skal være sikret privatrettslig før det gis tillatelse*²⁸». Jeg har ikke vurdert høringsinstansenes syn.

På et overordnet nivå, har det vært et behov for å kodifisering gjeldende rett²⁹. Det har videre blitt synliggjort gjennom Bygningslovsutvalget utredninger, Ot.prop. nr. 45 (2007-2008) og nå i denne proposisjonen, at det har vært et dokumentert behov for å skape klarhet i regelverket, og ikke minst forutsigbarhet for utbyggerne og tiltakshavere. Dette ønsker man å oppnå i tillegg til mer effektive byggesaksprosesser. Ambisjonene har derfor vært høye i arbeidet med å forbedre plan- og bygningsloven.

I proposisjonen påpekes det at det tidligere har vært noe usikkerhet i forhold til praktisering av regelverket, med hensyn til om avrenning av overvann skulle være sikret ved søknad om rammetillatelse eller ved søknad om igangsettingstillatelse. Usikkerheten har medført at kommunene har praktisert bestemmelsen ulikt³⁰. Dette kan ha sammenheng med kommunenes skjønnsutøvelse, behovet for raske byggesaksprosesser, kompetanse hos kommunene med mer. Departementet så derfor et behov for å klargjøre på hvilket tidspunkt i byggesaken avledning av grunn- og overvann skal være sikret³¹.

Ordlyden i § 27-2 femte ledd innebar at bortledning av grunn- og overvann skal være sikret før oppføring av bygning blir satt i gang. Overvannsutvalget påpekte i NOU2015:16 «*at dette er forhold som bør være avklart før det gis rammetillatelse*³²». På denne bakgrunn foreslo departementet «*at det i loven presiseres at løsning for håndtering av overvann skal vurderes og avklares før rammetillatelse gis*³³». Det vil imidlertid kreve at man har de nødvendige ansvarsrettene på plass ved søknad om rammetillatelse, fordi man gjennom ansvarsrettssystemet har trukket opp grensene for hva som er kommunens ansvar og hva som er tiltakshavers og de ansvarlig foretakenes ansvar.

²⁷ Prop. 110L (2016-2017) – hele avsnittet

²⁸ Prop. 110L (2016-2017) s. 41

²⁹ Prop. 110L (2016-2017) s. 41

³⁰ Prop. 110L (2016-2017) s. 41

³¹ Prop. 110L (2016-2017) s. 9

³² NOU2015:16 s. 132 og Prop. 110 L (2016-2017) s. 41

³³ Prop. 110 L (2016-2017) s. 41

I proposisjonen kommer Kommunal- og moderniseringsdepartementet med en ytterligere klargjøring av ansvaret til kommunen når det gjelder byggesaker og overvannshåndtering. De understreker at kommunen gjennom sin vurdering av byggesøknadene «ikke skal godkjenne» de prosjekterte løsningene, men kun vurdere de ytre rammene av tiltaket.³⁴ Det er derfor viktig at kommunen påser at det fremlegges tilstrekkelig dokumentasjon og at søknaden er komplett i henhold til gjeldende regelverk. Det er likevel mulig for kommunene å foreta en skjønsmessig vurdering av hva begrepet «komplett» innebærer, og hvilken dokumentasjon som er påkrevet i de enkelte tilfeller.

Det er verdt å merke seg at selv om kommunen kan være uenige i prosjekterte løsninger, skal saksbehandlerne i kommunen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd. Man plasserer med andre ord ansvaret der det hører hjemme, og kommunen skal ikke vurdere de tekniske sidene ved saken. Det er heller ikke anledning for Kommunen til å overprøve valgte løsninger, da ansvaret for disse ligger hos tiltakshaver og de ansvarlige foretakene. Kommunen har imidlertid anledning til å stille krav om uavhengig kontroll av prosjekteringen³⁵. Kommunen kan også foreta tilsyn med dokumentasjon for de prosjekterte løsningene.³⁶

Presiseringen av at tiltakshaver må ha rett til å legge ledninger over annen manns grunn, gir kommunen et verktøy til å følge opp dette i byggesaken, ulikt andre privatrettslige forhold. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til.

³⁴ Prop. 110 L (2016-2017) s. 43

³⁵ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning §14-3

³⁶ Prop. 110 L (2016-2017) s. 43

2.3 Etterarbeider

2.3.1 TUDEP-2018-3424-2

I uttalelsen gir Departementets svar på spørsmål om kommunen kan kreve ansvarserklæring for prosjektering av overvann ved rammesøknad. Tolkingsuttalelsen er datert 17.09.2018, og mottaker er Gjerdrum kommune. Tolkingsuttalelsen er sannsynligvis relevant for de fleste norske kommuner, og er en klargjøring av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 27-2.

Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) hadde tidligere uttalt seg i en konkret byggesak i Gjerdrum kommune, og hadde kommet til konklusjonen om at *«der håndtering av overvann skal skje på egen eiendom, vil kravet til sikring være oppfylt. Fylkesmannen kan heller ikke se at pbl. § 27-2 gir hjemmel for å kreve ansvarserklæring for prosjektering av overvann ved rammesøknad»*.³⁷

I sin vurdering understreker Departementet at ansvarlig søker har mulighet for å omsøke en byggesak i to trinn, henholdsvis som rammesøknad og søknad om igangsetting. Bakgrunnen for dette er at det ikke skal være nødvendig for søkerne å bruke for store ressurser før de fått klarhet i om tiltaket lar seg gjennomføre. Det er ikke nødvendigvis alle tiltak som blir godkjent, selv om det søkes om rammetillatelse. Derfor anså Departementet at det heller ikke vil være nødvendig med full prosjektering, før etter at kommunen har avgjort om det kan gis tillatelse til tiltaket.

I de fleste byggesaker vil det kun være nødvendig med arkitekturprosjektering, samt i enkelte saker også brannkonsept, ved søknad om rammetillatelse. Men Departementet uttaler likevel at *«det vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak om kommunen kan kreve ansvarserklæring for prosjektering av overvann ved rammesøknad»*. Dette forutsetter at kommunen stiller krav til overvannshåndtering i kommuneplanen og/eller reguleringsplan, noe flere kommuner også gjør. I tillegg understreker Departementet at kommunen skal vurdere om den innsendte dokumentasjonen vedrørende overvannshåndtering er tilstrekkelig. Hva som er tilstrekkelig utdypes imidlertid ikke. Hvis det ikke er sendt inn tilstrekkelig dokumentasjon, har kommunen anledning til å etterspørre dette. Men her vil det være opp til kommunens skjønn hva som er å anse som tilstrekkelig dokumentasjon. Kommunen kan i tillegg kreve ansvarserklæring for overvannshåndtering allerede ved søknad om

³⁷ Brev fra kommunal- og distriktsdepartementet til Gjerdrum kommune 17.09.2018 – hele avsnittet/kapitlet

rammetillatelse, dersom «grunnforholdene, terrengutformingen eller området i seg selv er av en slik art at det er nødvendig å avklare overvannshåndteringen allerede på rammetidspunktet. Dette vil kunne variere fra kommune til kommune, og fra sted til sted.

2.3.2 TUDEP-2018-2389-2

Uttalelsen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 26.06.2018, utdypet spørsmålet om hvorvidt vannforsyning og sløkkevann skal være sikret før godkjenning av tiltaket (byggesaken).³⁸

Gjeldene praksis er at kommunen ved søknad om rammetillatelse, skal vurdere og eventuelt godkjenne de ytre rammene i byggesaken. Dette følger av søknadsprosessen, hvor saken deles opp i to trinn, og de fleste ansvarsrettene ikke vil være på plass før ved søknad om igangsettingstillatelse. Kravene er både utdypet i byggesaksforskriften (SAK10³⁹), i tillegg til at det fremgår av Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) at «*bygningsmyndigheten skal godkjenne at bestemmelsens krav er oppfylt*». ⁴⁰

På denne bakgrunn konkluderer Departementet med at kravet i plan- og bygningsloven § 27-1 innebærer at det skal være sikkerhet for at akseptable løsninger for vannforsyning foreligger før tiltak tillates. De spesifiserer ikke her noe nærmere om hva «akseptable løsninger» innebærer. Departementet understreker i samme uttalelse at det er bygningsmyndighetenes ansvar å forsikre seg om at de akseptable løsningene for vannforsyning er ivarettatt før tillatelse gis. Heller ikke her kommer de inn på noen nærmere vurdering av hva dette innebærer for kommunens del, og hvor langt kommunen kan gå i å be om dokumentasjon.

De viser imidlertid til at godkjenningstidspunktet vil være det samme som for bestemmelsene i plan- og bygningsloven § § 27-2 og 27-4.

I tillegg har kommunen som bygningsmyndighet et ansvar for å sjekke at eiendommen har en juridisk rett til å legge vann-, overvann- og avløpsledninger over annenmanns grunn. Dette vil innebære å vurdere om de privatrettslige avtalene er sikret.

³⁸ Brev fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 26.06.2018 til Sandvika Advokatkontor DA – hele avsnittet

³⁹ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 6-4

⁴⁰ Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) s. 35

Jeg har ikke kommet nærmere inn på brannslukkevann i denne oppgaven, og omtaler derfor ikke dette. Uttalelsen er ikke veldig relevant i forhold til avledning og sikring av overvann, men understreker at kommunen skal foreta en vurdering, og at vann, avløp og overvann skal være sikret før rammetillatelse kan gis.

2.4 Rettspraksis

Det er få relevante dommer innenfor det området jeg skriver om. Men jeg har valgt å belyse noen dommer som omhandler erstatningsansvar som følge av skade på avløpsanlegg.

2.4.1 Rt-2015-257 (Nissegård)

Saken omhandlet en rasutsatt eiendom, men dommen er likevel interessant å se nærmere på i forhold til det ansvaret kommunen kan komme til å pådra seg i andre forhold som gjelder naturskader, som for eksempel fra overvann. I denne saken ble kommunen frikjent fra erstatningsansvar (det vil si av flertallet av dommerne) fordi kommunen hadde tatt hensyn til kjent skredrisiko, uten at det var foretatt ytterligere rasutredning. Hverken kommunen eller byggherren hadde opplysninger om skred på det aktuelle arealet, og omfanget av rasfaren ble først kjent etter at tillatelsen var gitt⁴¹.

I saken behandles forhold der arbeidsgiver svarer for skade som en arbeidstaker volder ved uaktsomhet i arbeidet⁴² «*idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt*⁴³».

I premiss nr. 40 vises det til forarbeidene til tidligere bygningsloven § 68 (nå § 28-1), der det er presisert at det ikke kan bygges på steder hvor det er markert risiko for skade⁴⁴. Det påpekes likevel at det ikke kan stilles krav om absolutt sikkerhet til plassering av bebyggelsen, Utgangspunktet er at det ikke må bygges på steder hvor det er markert risiko for at fare kan oppstå⁴⁵. Det fremkommer også av forarbeidene at det ofte vil være nødvendig å legge vekt på ekspertuttalelser, selv om kommunen som bygningsmyndighet også må foreta

⁴¹ HR. 2015 s. 484-A – Rt. 2015 s. 257

⁴² HR. 2015 s. 484-A – Rt. 2015 s. 257 Premiss 32

⁴³ Lov 13. juni 1969 nr. 26 Skadeerstatningsloven

⁴⁴ Jf. Ot.prp. nr. 57 (1985-86) kapittel 9.1.1.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) s. 66

en selvstendig totalvurdering av risikomomentene. Dette må sees i sammenheng med sannsynligheten for at skade kan oppstå, samt hvilken alvorlighetsgrad dette innebærer.

I samme sak kom Høyesterett derfor til at «kommunens behandling av byggesøknaden ikke var i samsvar med de krav som med rimelighet kunne stilles⁴⁶».

2.4.2 Rt-2011-1304 (Alta)

Det er en rekke saker som omhandler avløpsanlegg, men denne er spesielt interessant fordi den belyser ansvarsforhold ved utilstrekkelig vedlikehold av avløpsanlegg. Gjeldende sak omhandlet erstatningsansvar som følge av skade forårsaket av en propp i en kommunal avløpsledning. Konklusjonen (Høyesteretts flertall) ble at kommunene ikke kunne fraskrive seg det objektive ansvaret etter forurensningsloven § 24a for skader som skyldes utilstrekkelig vedlikehold⁴⁷. Ved uvanlig store nedbørsmengder, vises det imidlertid til at det har vært vanlig at kommuner har fraskrevet seg ansvar for skader, og at dimensjoneringsbeslutningene i hovedsak hvilte på et saklig og forsvarlig skjønn⁴⁸.

I premiss nr. 35 poengteres det at plassering av erstatningsansvar jamfør forurensningsloven § 24a, følger av bevisste overveielser om plassering av risiko for skader som forårsakes av et avløpsanlegg.

Det tydeliggjøres at ansvarsmodellen er valgt for å passe til de kommunale avløpsnettene, hvor kommunen blant annet kan kreve gebyr som omfatter drift- og vedlikehold av anleggene⁴⁹. Andre viktig poeng er at de som rammes av utilstrekkelig vedlikehold gjennomgående vil være abonnenter, og at det har stor samfunnsmessig betydning at anleggene fungerer tilfredsstillende⁵⁰. Ansvarsplasseringen kan i tillegg bidra som et insentiv til å ivareta tilstrekkelig vedlikehold av anleggene.

Noe av det samme ble vurdert i Rt. 2014-656 (Molde), premiss nr. 24, hvor det påpekes at det objektive ansvaret «*først og fremst er begrunnet i hensynet til en rimelig risikoplassering, anleggseierens mulighet for pulverisering og prevensjonsbetraktninger*⁵¹».

I denne saken ble kommunen ikke holdt ansvarlig for mangler ved vedlikeholdet. Det var en

⁴⁶ HR. 2015 s. 484-A – Rt. 2015 s. 257 premiss 73

⁴⁷ HR. 2011 s. 1946-A – Rt. 2011 s. 1304

⁴⁸ HR. 2011 s. 1946-A – Rt. 2011 s. 1304 Jf. avsnitt 35 og dommens avsnitt 50.

⁴⁹ HR. 2011 s. 1946-A – Rt. 2011 s. 1304 premiss 35

⁵⁰ HR. 2011 s. 1946-A – Rt. 2011 s. 1304 premiss 36

⁵¹ HR. 2014 s. 1322-A – Rt. 2014 s. 656 premiss 24

stor stein som hadde kommet inn i anlegget, noe som ble ansett for å ikke kunne tilbakeføres til objektive mangler ved vedlikeholdet.

Begge sakene synliggjør likevel alvoret ved manglende vedlikehold av anleggene, i tillegg til at de synliggjør utfordringene med at regelverket er tilpasset kommunalt eierskap. Jeg vil ikke komme nærmere inn på dette.

2.4.3 Rg-2007-486 (Nittedal)

I denne saken ble kommunen pålagt erstatningsansvar etter vannressursloven § 47, da retten konkluderte med at det dreide seg om et vassdragstiltak. Kommunen hadde tillatt utbygging oppstrøms, i kombinasjon med at overflatevann fra disse områdene ble ført i rør til Glanerudbekken. Konsekvensen ble at tre boligeiere fikk mye vann i sine kjellere ved mye nedbør, og at problemene med oversvømmelse har eskalert uten at man har kunnet gi noen forklaring på det.

Saken ble først avgjort i tingretten, men ble anket til Eidsivating lagmannsrett.

Det fremkom i saken at kommunen ikke hadde opptrådt aktivt, men at de hadde sterkt anbefalt boligeierne å sikre eiendommene mot flom⁵². Det ble konkludert med at det var kommunen som var tiltakshaver, som følge av at kommunen eier og er ansvarlig for den delen av rørsystemet som fører overflatevann ut i bekken.

Lagmannsretten kom til at kommunen ikke hadde oppfylt sine plikter, blant annet fordi det ikke fremkom noen konsekvensvurderinger ved å føre overvannet i ledninger til bekken.

Lagmannsretten la til grunn at kommunen hadde kompetanse om at utbygging i nedbørsfelt kan ha stor betydning for avrenning til vassdrag, med den konsekvens at vannes ledes raskere og faren for flom øker⁵³.

Det ble påpekt at hendelsen kunne vært unngått dersom kommunen hadde kartlagt konsekvensene ved å føre overvannet til Glanerudbekken. Lagmannsretten påpekte samtidig at det er flere årsaker til oversvømmelsene, men at de ulike årsaker er samvirkende. Dette er

⁵² Le. 2006 s 3333 – Rg. 2007 s. 486

⁵³ Le. 2006 s 3333 – Rg. 2007 s. 486

verdt å merke seg, da det vil gjelde for mange overvannsanlegg. Kommunen ble ansvarlig for 75% etter dette.

Denne saken viser betydningen av at det blir gjennomført konsekvensutredninger i tråd med regelverket, noe som er like aktuelt for private aktører som for kommunen.

2.4.4 Rg-1988-499 (Loppa)

Kommunens arbeidsgiveransvar for sine ansatte ble synliggjort i Rg-1988-499 (Loppa). Derav følger erstatningsansvaret etter bestemmelsen i skadeerstatningsloven § 2-1 om at *«arbeidsgiver er ansvarlig på objektivt grunnlag for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren»*⁵⁴. Kommunen ble holdt ansvarlig for skade på bolig etter ras, da bygning var tillatt oppført på et område som bygningsrådet hadde definert som rasfarlig terreng. Retten påpekte at bygningsrådet (kommunen) er pålagt en særlig plikt til å sørge for at usikker grunn kan bebygges, jf. bygningsloven § 68 (nå § 28-1). Samtidig hadde ikke tiltakshaver søkt eksperthjelp for å undersøke om grunnen var tilstrekkelig sikker. Likevel ble det gitt tillatelse til oppføring av bolig, uten at bygningsrådet var på befaring eller innhentet sakkyndige uttalelser. Det ble konkludert med at kommunen er ansvarlig når dens ansatte handler forsettlig eller uaktsomt i strid med det som kan forventes.⁵⁵

Dommen synliggjør at kommunen ved sine ansatte har et selvstendig ansvar for å vurdere at byggegrunnen er sikker, og at det handler om kompetansegrunnlag, og at kommunen kan kreve ytterligere dokumentasjon (og ekspertuttalelser) dersom det er grunn til tvil.

2.5 Sikkerhet i andre offentlige utredninger

2.5.1 NOU2015:16 – overvann i byer og tettsteder

Utredningen presenterer en omfattende gjennomgang av dagens situasjon og regelverk, med en overordnet målsetning for all overvannshåndtering om å *«forebygge skade på byggverk, helse og miljø, og å utnytte overvann som en ressurs»*⁵⁶. Utgangspunktet for utredningen var

⁵⁴ Lov 13. juni 1969 nr. 26 Skadeerstatningsloven § 2-1

⁵⁵ Rg. 1988 s. 499

⁵⁶ NOU2015:16 s. 15

stortingsmeldingen om Klimatilpasning i Norge⁵⁷ og i NOU 2010:10 Tilpasning til eit klima i endring⁵⁸.

Kravene om sikkerhet mot skader som følge av overvann, samt håndtering av overvann i byggesaksbehandling er interessante å vurdere nærmere. I tillegg vil jeg vurdere noe omkring ansvarsforhold, men vil i liten grad gå inn på erstatningsområdet. Utredningen er svært omfattende, og det vil ikke være mulig for meg å vurdere alle sider av denne.

Utvalget foreslo at nytt punkt i) i plan- og bygningsloven § 3-1 for å sikre at planmyndighetene skal ha *«plikt til å legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur»*⁵⁹. I tillegg foreslo de en rekke endringer i plan- og bygningsloven, blant annet § 1-8 femte ledd om at det ved vurdering av tiltaksgrense mot vassdrag, også skal tas hensyn til vassdragets kapasitet. Dette fordi man blant annet har sett at det kan være aktuelt å forby tiltak som øker avrenningen til vassdraget⁶⁰. I områder med høy grad av byggeaktivitet, kan det føre til økt avrenning til vassdrag, og gjennom dette føre til endringer i vannstand, strømningsmønster og erosjon.

Gjennom en endring i § 3-1 første ledd, ny bokstav ønsket man å stille ytterligere krav til både løsninger for utslippsreduksjon, og tilpasning til forventede klimaendringer:

«legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur».

Dette er forhold som må og skal ivaretas på planstadiet, men som likevel vil få betydning for den etterfølgende byggesaksprosessen. Det er også foreslått at § 11-7 annet ledd punkt 3 får tatt inn «områder for vanddisponering», som et underformål under grønnstruktur. Det er foreslått flere endringer i plandelen. Det mest interessante er muligens den foreslåtte endringen i § 18-1 første ledd bokstav d) *hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann*. Gjennom dette forslaget ønsker man å *«løsrive overvannshåndtering fra ledningsterminologien»*⁶¹. Begrunnelsen var å sikre at avrenning håndteres på best mulig måte. Igjen en noe «ullen» beskrivelse, som ikke forklarer hva man mener med best mulig. Det er likevel gjort klart at overvannshåndtering ikke er noe som kun skal skje «under bakken», og at det er nødvendig med ulike løsninger også over bakken.

⁵⁷ Meld. St. 33 (2012-2013)

⁵⁸ NOU2010: 10

⁵⁹ NOU2015:16 s. 247

⁶⁰ NOU2015:16 s. 247

⁶¹ NOU2015:16 s. 249

Et annet interessant forslag til bestemmelser i plan- og bygningsloven er ny § 18-2 første ledd, hvor man utvalget foreslår å ta inn en bestemmelse om at kommunen skal kunne stille krav om at fellesarealer skal erverves, slik at man sikrer felles avledning av overvann i samsvar med planen.⁶² Det foreslås også ny § 28-3 første ledd: *Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, overvann, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunn*⁶³. Det vil bli interessant å se hvordan man skal utøve denne regelen, samtidig som man skal ivareta naboloven § 2. Jeg vil ikke gå inn på noen nærmere drøftelse vedrørende dette.

Et av forslagene som helt klart vil ha stor betydning, er forslag til ny § 28-9 tredje ledd, hvor man foreslår at kommunen kan gi pålegg om *«etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg fastlagt i plan, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper*⁶⁴. Her legger man likevel inn noen vilkår, blant annet om at det må være nødvendig for gjennomføring av kommuneplan eller reguleringsplan. Vilkårene om at det ikke må medføre urimelige kostnader eller ulemper, må bli en skjønnsmessig vurdering.

Når det gjelder Forurensningsloven, så tar man på nytt opp definisjonen av avløpsanlegg gjennom forslag til ny§ 21. Her var det delte meninger om definisjon på avløpsanlegg, herunder overvannsanlegg. Den ene definisjonen var at *«avløpsanlegg omfatter alle typer av anlegg for transport og behandling av avløpsvann, herunder anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann (overvannsanlegg)*.

Det andre forslaget var at: *med avløpsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann. Med avløpsvann forstås spillvann og overvann*⁶⁵.

At man fortsatt ikke enes om en klar definisjon, sier antagelig noe om hvor utfordrende området er, spesielt når overvann med sine ulike løsninger, skal være omfattet av definisjonen.

Det siste jeg vil trekke frem er forslag til ny § 24 a i forurensningsloven. Også her var utvalget delt i sitt syn på hvordan bestemmelsen skulle utformes, og stilte opp tre ulike alternativer⁶⁶.

⁶² NOU2015:16 s. 248

⁶³ NOU2015:16 s. 250

⁶⁴ NOU2015:16 s. 250

⁶⁵ NOU2015:16 s. 251

⁶⁶ NOU2015:16 s 252

Dette viser i seg selv noe av kompleksiteten i bestemmelsen, og så langt er ingen av alternativene etterfulgt.

2.5.2 NOU2022:3 - sikkerhet

Utredningen som ble publisert i år, kom i etterkant av skredet på Gjerdrum, og omhandler i hovedsak utfordringene med bedre håndtering av kvikkleireskred. Det som er interessant å ta med seg, er blant annet vurderingene omkring risikobilde, hva som er akseptabel risiko og mål for håndtering av risiko. Risikovurderinger og ikke minst hva kommunen(e) kan akseptere, såkalt risikoaksept er også nyttige verktøy når man skal vurdere sikkerhet⁶⁷. I utredningen vurderes også samfunnsøkonomiske forhold, med blant annet nytte-kostnadsanalyser. Det er ikke et område jeg vil komme inn på i denne oppgaven, og viser til at mye allerede er gjort i NOU2015:16 innen dette området.

Ansvarsområder blir vurdert. Selv om utredningen omhandler skred, viser plasseringen av ansvar at det er mange aktører som har selvstendig ansvar⁶⁸. Det samme gjelder for overvannshåndtering, og jeg vil komme nærmere inn på det i kapittel 5.

I utredningen benytter man begreper som klassifisering etter faregrad og risiko, i tillegg til at man ser på betydningen av overvann og kritiske punkt⁶⁹ ROS-analyser har blitt trukket frem, og hvordan dette benyttes i blant annet byggesaksbehandling⁷⁰.

I tillegg stilles det søkelys på et interessant område, vedrørende system for læring av hendelser⁷¹. Min vurdering vedrørende håndtering av overvann (og flom), er at det også kunne være interessant med et system eller en erfaringsbank. Det finnes mye informasjon tilgjengelig, både i form av skadedata, og åpenhet omkring hendelser, dommer i erstatningssaker osv. Men en systematisert oversikt med løsninger, ville antagelig kunne gi et erfaringsgrunnlag som kommunene kunne benyttet som dokumentasjon i sin saksbehandling. Det ville også kunne tilføre verdifull kompetanse til de som skal prosjektere og utføre tiltakene. Spesielt fordi området overvann omfatter flere fagområder, som jus, hydrologi, landskap, geologi, kommunalteknikk mm. For å bygge kompetanse innenfor området, er det

⁶⁷ NOU2022:3 s. 29 og 51

⁶⁸ NOU2022: 3 s. 66

⁶⁹ NOU2022:3 s. 86

⁷⁰ NOU2022:3 s. 117 og 124

⁷¹ NOU2022:3 s. 214

derfor nødvendig med tverrfaglighet og å kunne bygge en kunnskapsbank som omfatter mer enn et fagområde isolert.

2.6 Sikkerhet og ansvar i forskriftene

2.6.1 Byggteknisk forskrift

For Byggteknisk forskrift 26. mars 2010 nr. 489 (TEK10) ble det i NOU2015:16 fremmet forslag om å gjøre endringer i blant annet overskriften til § 7.2 slik at denne også skulle omfatte overvann. Dette er ikke fulgt opp, og bestemmelsen omfatter så langt kun sikkerhet mot flom og stormflo.

I tillegg var det ønskelig å endre samme paragraf tredje ledd, ved å innta ordet «overvann», samt at sikkerhetsklasser for nedstrøms bebyggelse skulle ivaretas. Samtidig ønsket man å ta med et krav om at «*ved planlegging skal beregnede verdier for fremtidig havnivå og nedbør benyttes*»⁷². Dette er heller ikke etterkommet så langt, og man har kun sikkerhetsklasser for flom.

Årsaken til at overvannsutvalget ønsket sikkerhetsklasser også for overvann skyldes at «*ny utbygging ikke bare fører med seg problemer med overvann lokalt, men at det også kan føre til økt mengde avrenning nedstrøms*»⁷³. De påpekte videre at dette kan medføre at sikkerheten mot overvannsskader kan bli lavere ved ny etterfølgende utbygging. De understreket også at «*oversvømmelse som følge av overvann utgjør en sammenlignbar fare med oversvømmelse som følge av flom i vassdrag*»⁷⁴.

TEK17 § 7-1 (1) hjemler imidlertid at «*byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger*»⁷⁵.

§§ 13-9 til 13-12 inneholder aktuelle bestemmelser om fukt, fukt fra grunnen, overvann og nedbør. I henhold til de generelle bestemmelsene i § 13-9 «*grunnvann, overvann, nedbør,*

⁷² NOU 2015:16 s. 255

⁷³ NOU2015:16 s. 96

⁷⁴ NOU 2015:16 s. 96

⁷⁵ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)_19. juni 2017 nr. 840

bruksvann og luftfuktighet skal ikke trenge inn og gi fuktskader, soppdannelse eller hygieniske problemer».

Byggteknisk forskrift er interessant i forhold til oppgaven på grunn av hensynet til helse, miljø og sikkerhet, og fordi overvannsløsninger som ikke fungerer etter sin hensikt på litt lengre sikt kan medføre problemer med nettopp dette.

2.6.2 Byggesaksforskriften

For forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) ble det foreslått at man under § 6-4 bokstav g) skulle ta inn håndtering av overvann som del av bestemmelsen⁷⁶. Det ble begrunnet med *«løsning for håndtering av overvann, så langt det er relevant for tiltaket, skal vurderes og avklares før rammetillatelse gis»*. Dette ville innebære en presisering av gjeldende rett, etter utvalgets oppfatning.

I denne sammenheng understreket overvannsutvalget at man gjennom ordlyden «med sikkerhet for..... håndtering av overvann» vektla at praktiske og rettslige hovedtrekk var avklart, gjennom for eksempel dokumentasjon av rett til avledning til overvannssystem. Samtidig viste de til at detaljprosjektering ville kunne utføres i forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse.

Det ble poengtert at byggesaksforskriften §§ 5-4 jf. 6-5 ikke ga noe entydig svar på om løsning av overvann skulle være en del av rammetillatelsen. Risikoen dette innebærer er at tiltaket er ferdig prosjektert før overvannsløsningen godkjennes. Overvannsutvalget var veldig tydelige på at løsninger for håndtering av overvann skal vurderes og avklares før det gis rammetillatelse.⁷⁷

Pr i dag omfatter bestemmelsen *«sikkerhet for godkjent veg-, vann-, overvanns- og avløpsløsning⁷⁸»*. Det skal med andre ord være avklart at opparbeiding av overvannsløsning er tilfredsstillende avklart allerede ved rammetillatelsen. Tidspunktet for avklaringen er interessant for oppgaven. Samtidig sier bestemmelsen ingen ting om hva som er *«sikkerhet»* eller *«tilfredsstillende avklart løsning»*.

⁷⁶ NOU2015:16 s. 258

⁷⁷ NOU2015:16 s. 131/132

⁷⁸ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning_§§ 5-4 jf. 6-5

I tillegg er det for oppgavens del interessant hvilke bestemmelser man har for ansvar og ansvarsretter i kapittel 12. Dette kommer jeg nærmere inn på under kapittel 5.2. Fjerde del som omhandler kontroll, tilsyn og sanksjonsmuligheter vil jeg komme nærmere inn på under kapittel 6.

2.7 Kravet til sikkerhet i andre lover og bestemmelser

Selv om oppgaven i hovedsak fokuserer på hva ordene «skal» og «sikret» i plan- og bygningsloven § 27-2 betyr, er det likevel enkelte andre bestemmelser som er viktige å se nærmere på. Jeg har derfor valgt å ta med en nærmere beskrivelse av den betydningen jeg mener de har, som er viktig i denne sammenheng.

2.7.1 Plan- og bygningsloven § 28-1

I forhold til vurderingen av begrepet «sikret» i oppgaven, er § 28-1 interessant. Bestemmelsen oppstiller krav om «*tilstrekkelig sikkerhet*» mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, i tillegg til fare eller ulempe som følge av tiltaket selv⁷⁹. Men igjen blir det en skjønnsvurdering av hva som er tilstrekkelig sikkerhet, noe som må sees i sammenheng med oppstrøms/nedstrøms-problematikk, lokale forhold, klima, miljø med mer.

Andre ledd gir kommunen et verktøy for å kunne stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal, og i verste fall nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk. Etter raset på Gjerdrum⁸⁰ er det grunn til å forvente at kommunene i større grad vil kunne benytte seg av denne bestemmelsen i tiden fremover. Men hvorvidt man vil anse overvannsproblematikk som en tilstrekkelig fare, er uvisst. Overvann vil på den ene siden kunne representere en naturfare, som følge av endringer i klima med økende grad av styrtregn. Men overvann vil også kunne medføre fare som følge av fortetting i nedbørsfeltet, tekniske endringer som følge av utbygging, samt manglende drift og vedlikehold av overvannsanlegg.

⁷⁹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 28-1

⁸⁰ NOU2022: 3

Det er i bestemmelsens tredje ledd åpnet for at «*Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak*».

I forarbeidene presiseres det at det ikke kan bygges på steder hvor det er markert risiko for skade⁸¹. Det er likevel mulig å bygge i områder hvor det er påvist fare, hvis det stilles vilkår om sikringstiltak som trykker eiendommen og byggegrunnen. TEK17 kapittel 7 innehar bestemmelser om sikkerhet mot naturpåkjenninger, bl.a. § 7-2, hvor det oppstilles sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatt område⁸². Sikkerhetsklassene viser til konsekvens av flom, og bestemmelsen viser til at dersom det er fare for liv, skal sikkerhetsklassene for skred, jf. § 7-3 benyttes. I de fleste tilfeller vil utbygger være avhengig av såkalte ekspertuttalelser og undersøkelser. Samtidig må kommunen foreta en vurdering av risikomomentene, både når det gjelder sannsynlighet og skadepotensiale.

2.7.2 Plan- og bygningsloven § 29-6

Første ledd i bestemmelsen oppstiller enkelte krav til sikkerhet, gjennom vilkårene om at «*tekniske installasjoner og anlegg skal prosjekteres og utføres slik at de gir ytelser som er forutsatt og tåler de indre og ytre belastninger som normalt forekommer*⁸³». Det er derfor et krav i byggesaken at de tekniske løsningene skal være sikre i forhold til de ytelsene de skal levere eller ivareta. Men det er ikke noe krav om at løsningene skal tåle ekstraordinære situasjoner, som for eksempel et 200-årsregn. Det er i tillegg vanskelig å ta høyde for økte nedbørmengder i årene som kommer, uten at man vet dette med sikkerhet.

I bestemmelsens andre ledd stilles det krav om at «*tekniske installasjoner og anlegg skal oppføres eller installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til forsvarlig helse, sikkerhet og miljø.... blir oppfylt*». Kravene sier likevel lite om hva dette innebærer, og legger i stor grad opp til skjønn. Hva som er godt nok, må vurderes av de ansvarlige foretakene og vil i tillegg være avhengig av en vurdering av lokale forhold, forventet nedbør i årene som kommer mm.

Siste setning i samme ledd oppstiller krav om at «*eieren av anlegget skal sørge for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell*». Eieren av (større)

⁸¹ Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) s. 66

⁸² Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggeteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840 § 7-2

⁸³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 29-6

private overvannsledninger og -anlegg vil ofte være sameier og borettslag. De vil være avhengige av at de forutgående bestemmelsene er fulgt opp i tråd med forutsetningene. Det vil i tillegg være nødvendig med informasjon og overlevering av dokumentasjon fra de som har prosjektert og utført anlegg og ledninger. Dokumentasjonen må vise hva som er utført, samt hvor ledninger og anlegg befinner seg. Det bør også være klare føringer på hva som er nødvendig drift og vedlikehold, og hvem som kan ansees for fagkyndig i denne sammenheng. Spørsmålet er om dette vanligvis blir ivaretatt. Jeg har ikke foretatt noen undersøkelse blant borettslag eller sameier, men det er mulig at man bør gjøre det i etterkant av denne oppgaven.

Bestemmelsen gir også kommunen en mulighet til å pålegge eieren å treffe nødvendige tiltak, dersom tekniske installasjoner og anlegg er til ulempe for omgivelsene. Dette kan være en sikkerhetsventil dersom kommunen oppdager (eller får meldinger om) at anlegg ikke fungerer etter sin hensikt, og i verste fall fører til en forverring av situasjonen, med for eksempel avrenning av overvann.

2.7.3 Grannelova

Det er 2. ledd i «Lov om rettshøve mellom grannar», som er interessant å vurdere nærmere i denne oppgaven:

«Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom».

Bestemmelsen regulerer «tålegrensen» mellom naboer, samt hva man må tåle og forvente som påregnelig ved tiltak på naboeiendom⁸⁴. I bestemmelsen utdypes det at hvis noe er å anse som «farlig» vil dette omfattes av loven. Hvis tålegrensen overskrides, blir sameiet/borettslaget ansvarlig på objektivi grunnlag.

I LA-2008-33819 påpekte lagmannsretten at *«for å avgjøre om noe er urimelig eller uturvande, skal det legges vekt på hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjøre for å hindre eller avgrense skaden eller ulempen. For å avgjøre om noe er urimelig, skal det legges vekt på om det er ventelig etter tilstanden på stedet, og om det er verre enn ventelig som følge av*

⁸⁴ Lovkommentar, Naboloven § 2, sitert 06.08.2022

vanlige bruks- og driftsmåter på slike steder⁸⁵». I tillegg påpekte de at det er vesentlig om eiendommen som utsettes for skade, er særlig sårbar for dette.

I LA-2014-177258 påpekte lagmannsretten at «for å kunne bli ansvarlig, må vedkommende ha den nødvendige tilknytning til eiendommen på skadevoldersiden. For å kunne bli holdt ansvarlig må vedkommende også ha tilknytning til det skadepotensialet som førte til skaden»⁸⁶.

Nils Nygaard (1991) påpeker at «grunneieren eller oppdragsgiveren ofte ikke vil ha annet med gjennomføring av tiltaket å gjøre enn å engasjere en entreprenør til å utføre oppgaven». Da blir spørsmålet om ansvaret kan plasseres hos for eksempel entreprenøren hvis skade oppstår? I forhold til denne oppgaven, er det drift og vedlikehold av overvannsanleggene som er fokuset. For sameier og borettslag vil det antagelig ofte være nødvendig å benytte seg av eksterne aktører som har den nødvendige kompetansen. Ifølge Nygaard vil ansvaret også kunne plasseres på oppdragstageren fordi vedkommende vil ha den nødvendige tilknytningen til skadepotensialet, hvis det var dennes gjennomføring av arbeidet som førte til skaden⁸⁷. I tillegg vil vedkommende ha den nødvendige tilknytningen til eiendommen gjennom oppdragsavtalen og igangsetting av arbeidet på eiendommen. Men det er grunn til å tro at utfordringen antagelig heller vil bli at man ikke ivaretar nødvendig drift og vedlikehold. I tillegg kan skjulte feil og mangler ved anlegget medføre skade i etterkant, men vil ofte være vanskelig å kunne bevise. Spesielt hvis overvannsanlegget består av enkelte nedgravde deler.

2.7.4 Forurensningsloven § 24a

Ordlyden i bestemmelsen er som følger:

«Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig⁸⁸».

⁸⁵ LA 2008 s. 33819, punkt 4.2, s. 6

⁸⁶ Nygaard, Nils (1991) Nærmare om grannelova § 5, ansvars plassering etter grannelova § 9, s. 183, sitert 06.08.2022

⁸⁷ Nygaard, Nils (1991) Nærmare om grannelova § 5, ansvars plassering ved bygge- og anleggsarbeid, s. 184, sitert 06.08.2022

⁸⁸ Lov 13. Mars 1081 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven)

Definisjonen på avløpsanlegg i § 21 innebærer at anlegg for overvann er å forstå som et avløpsanlegg, hvor det foregår transport og behandling av overvann. Ordlyden er absolutt, men sier ingenting om hvorvidt bestemmelsen skal kunne fravikes ved avtale.

Ved objektivt ansvar kan eier av anlegget bli erstatningsansvarlig uavhengig av skyld. Dette må vurderes i en årsakssammenheng, hvor det må være en beviselig sammenheng mellom skaden(e) og «den påstått ansvarsbetingende handling⁸⁹».

I denne sammenheng kan det også være aktuelt å vurdere forholdene dithen at skader som følge av overvannsanlegg kan være påregnelige. Hvis det går et visst antall år, uten at anlegget driftes og vedlikeholdes tilstrekkelig, vil det være påregnelig at skade vil kunne oppstå. Dette burde være et insitament til å forebygge skader, gjennom blant annet gode rutiner for drift og vedlikehold.

Når det gjelder overvannsanlegg og eierskap, oppstår det likevel noen utfordringer. I forarbeidene⁹⁰ påpekes det at de fleste avløpsanlegg eies og drives av kommuner, og at utgifter kan tas inn via kommunens gebyrer. Utvalget så ingen betenkeligheter ved plasseringen av det objektive ansvaret, da de mente at også private eiere vil ha mulighet til å forsikre seg mot erstatningsansvaret. Det ble i tillegg påpekt at plassering av ansvar vil kunne ha en preventiv virkning. I forarbeidene har man i utgangspunktet tatt hensyn til rene avløpsanlegg, og ikke overvannsanlegg. Det er heller ikke tatt høyde for den fragmenterte eierstrukturen man ofte finner for overvannsanlegg, hvor kommunen kan være eier av noe, og det kan være vanskelig å påvise hvor skade faktisk har oppstått.

Hvorvidt skade skyldes for dårlig kapasitet, manglende vedlikehold eller om det skyldes uvanlig store nedbørsmengder kan ha betydning. I Rt-2007-431 (Stavanger-dommen) ble muligheten for å fraskrive seg ansvar som skyldes mangel på kapasitet til å ta unna uvanlig store nedbørsmengder behandlet av Høyesterett⁹¹. Saken gjaldt tilbakeslag fra kommunal avløpsledning, med vannskade på en bolig som resultat. Kommunen hadde inntatt vilkår om ansvarsfraskrivelse, og i denne saken kom Høyesterett frem til at det ikke kunne ansees urimelig. Dette betyr at anleggseier kan fraskrive seg ansvar for skader, når disse skyldes uvanlig store nedbørsmengder. Det vil antagelig være urimelig å stille krav om at kommunen skal dimensjonere ledninger for ethvert regn, men at forutsetningen må være at nedbøren må

⁸⁹ Jusleksikon, Adekvat årsakssammenheng, sitert 04.08.2022

⁹⁰ NOU1994:12 s. 262

⁹¹ HR. 2007 s. 522-A – Rt. 2007 s. 431, premiss 24

overstige de forutsetningene som er lagt til grunn ved dimensjonering av anlegg og ledninger. Jamfør dommens avsnitt 46, gjelder ikke det samme hvis avløpsledningen ikke lenger har tilstrekkelig kapasitet som følge av utbygging, eller det er feil ved nettet.

Dette er i overensstemmelse med videreføringen av vassdragsloven 1940 § 47 nr. 2, som påla eier av kloakkledning ansvar når ledningen hadde for dårlig kapasitet. Ansvaret omfattet likevel ikke ekstraordinære nedbørshendelser⁹².

For overvannsanlegg er det likevel en utfordring, når det er andre som har iverksatt tiltakene. Det kan gjelde både for opparbeidelsen av anlegg (som det enkelte sameie eller borettslag overtar), og det kan gjelde i tilfeller der nedbørsfeltet får økt avrenning som følge av utbyggingstiltak oppstrøms. I utgangspunktet er anleggseier ansvarlig, men det kan i enkelte tilfeller være aktuelt å lempe på erstatningsansvaret etter skadeerstatningsloven § 5- 2⁹³.

Likeså er det noe utfordrende at sameiet/borettslaget ikke har noen reell valgmulighet, men kun får overlevert et anlegg som man i etterkant har objektivt ansvar for. Man har ikke hatt noen mulighet for å påvirke prosjektering og utførelse, og er ansvarlig for de eventuelle feil og mangler som kan ha oppstått underveis – og ikke minst som kan oppstå etter hvert.

2.8 Privatrett versus offentligrett

I spørsmålet om når og hvor lenge overvann skal være sikret, går det et skille mellom det privatrettslige og det offentligrettslige ansvaret. Her finner vi to ulike regelsett, hvor brudd på det ene ikke nødvendigvis medfører ansvar etter det andre.

De offentligrettslige reglene omfatter blant annet byggesaken (samt forutgående regulering), samt saksbehandlingsregler og klagerett. Det privatrettslige omfatter eiendomsgrenser, eventuelle skader på naboeiendom med mer.

Hovedregelen er at kommunen (byggningsmyndigheten) ikke skal ta stilling til privatrettslige spørsmål, jamfør plan- og bygningsloven § 21-6:

«Med mindre annet følger av loven her, skal byggningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det fremstår som åpenbart for byggningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden

⁹² NOU1994:12 s. 259

⁹³ Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven)

forutsetter, skal søknaden avvises. Tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold. Kommunen kan fastsette frist for supplering av søknaden»⁹⁴.

Uttrykket «med mindre annet følger av loven her», er ment å skulle ta forbehold for de bestemmelser som uttrykkelig oppstiller vilkår om at bestemte privatrettslige forhold må foreligge for at kravene i plan- og bygningsloven skal være oppfylt og tillatelse kan gis. Dette gjelder blant annet for § 27-2 avløp (herunder også overvann). Private interesser som rett til å legge ledninger over annen manns grunn, skal derfor likevel komme inn ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelsen, som ledd i kommunens vurdering av tiltaket.»⁹⁵

Også i arbeidet med forslag til ny bygningslov (Ot.prp. nr. 45 2007-2008) påpekte utvalget at plan- og bygningsmyndighetenes vurdering av privatrettslige forhold ved byggesaksbehandlingen, er en problemstilling som ofte er oppe i praksis. Et særskilt spørsmål var derfor om bygningsmyndighetene i større grad burde ha et ansvar for å bidra til avklaring av privatrettslige forhold under byggesaksprosessen.⁹⁶ Samtidig ble det påpekt at dette ville innebære at kommunen som bygningsmyndighet måtte tatt stilling til vanskelige rettslige problemstillinger. Man var også bekymret for at byggesakene ville kunne stoppe opp eller bli forsinket. Effektivisering av byggesaksprosessen var et av hovedmålene med ønsket om å «rydde i regelverket», samt plassere ansvaret der det hørte hjemme. Konklusjonen ble imidlertid at det ikke var grunnlag for å endre vesentlig i rettspraksis omkring dette spørsmålet. Man så heller et behov for å «lovfeste prinsippene som er trukket opp i praksis»⁹⁷

På denne bakgrunn foreslo Departementet å videreføre gjeldende utgangspunkt om at *«byggningsmyndighetene ikke skal ha en alminnelig plikt til å vurdere om et tiltak er i samsvar med privatrettslige forhold, med mindre det følger av loven at bestemte private rettsforhold er en betingelse for å få byggetillatelse».*

Departementet foreslo også at avslag av en byggesak som følge av mangler i privatrettslige forhold, skulle begrenses til *«de helt klare tilfellene der tiltakshaver ikke kan dokumentere noen rett til å disponere over byggetomta.»⁹⁸*

⁹⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 21-6

⁹⁵ Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Viken (nå Statsforvalteren) til Asker kommune datert 06.07.2020 s.3

⁹⁶ Ot.prp. 45 (2007-2008) s. 25/26

⁹⁷ Ot.prp. 45 (2007-2008) s. 29

⁹⁸ Ot.prp. 45 (2007-2008) s. 47

Forholdene omkring bygningsmyndighetenes ansvar og plikt til å avvise en byggesak som følge av privatrettslige mangler, fremstår derfor som et område som er drøftet ved flere anledninger.

Det finnes likevel et unntak, hvor kommunen er pålagt å sjekke at det finnes tinglyst dokumentasjon om at det foreligger en avtale om å føre ledninger over annen manns grunn.⁹⁹

Når det gjelder avtaler om drift og vedlikehold, er dette langt på vei regulert gjennom plan- og bygningsloven § 29-6, hvor det stilles krav om at drift og vedlikehold skal sikre helse, miljø og sikkerhet. Spørsmålet er kanskje om andelseiere i et større boligkompleks vet hva slags type overvannsanlegg eiendommen har, hvor anleggene er lokalisert, og hvordan drift og vedlikehold følges opp. Med mindre dette er nedfelt i en avtale.

Boe (2012) påpeker at *«skillet mellom offentlig rett og privatrett må ikke tas som annet og mer enn et systematisk skille for å få oversikt over rettsspørsmålene. Det er ikke vanntette skott mellom privatrett og offentlig rett. Tvert om finnes det mange avskygninger, overganger og grenseland mellom disiplinene»*. Han understreker også at *«i privatrett står individets frihet og ansvar i sentrum; reglene skal ivareta den enkeltes ønsker om å kunne utnytte sine goder økonomisk. Samfunnshensynene kommer sterkere til syne i offentlig rett. Skal fellesinteresser kunne sikres, må myndighetene kunne gripe inn med rammer, forbud og påbud mot handlinger og beslutninger som truer fellesskapets interesser. Samtidig skal avgjørelsene fattes etter mest mulig demokratiske 'prinsipper. Ikke minst rettsikkerhetsformålet går som en rød tråd gjennom offentlig rett»*. Det vesentlig er at rettsikkerhetsregler skal hindre myndighetene fra å gjøre overgrep overfor individer. *«Avgjørelser skal være betryggende og kontrollerbare, slik at individer blir behandlet på en måte som er rettstaten verdig»*.¹⁰⁰ Dette utdypes nærmere i forslaget om ny forvaltningslov¹⁰¹ hvor det andre hensynet som nevnes i mandatet, er nettopp hensynet om at *«loven skal utformes slik at den ivaretar borgernes og private virksomheters rettsikkerhet»*

Også Utvalget (2003) påpekte at *«rettsikkerhet i forvaltningen kan uttrykkes som et krav om at borgerne ikke blir utsatt for vilkårlighet fra forvaltningsmyndighetenes side¹⁰²»*. De trakk

⁹⁹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 27-2 andre ledd

¹⁰⁰ Boe, E. (2012): Grunnleggende juridisk metode s 51

¹⁰¹ NOU2019:5 s. 147

¹⁰² NOU2003: 24 s 60

også frem viktigheten av uhildet og upartisk vurdering, prinsippet om likebehandling, og ikke minst at innbyggerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling.

I saker som omhandler større utbyggingsprosjekter er det viktig å sikre fellesinteresser, spesielt fordi senere eierne «vil bli ansvarlige uten skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig»¹⁰³. Det er et potensiale for at feil og mangler kan oppstå både i planprosessen, og i prosjekterings- og utførelsesfasen i byggesaken. Når kommunene/bygningsmyndigheten ikke stiller krav om planer for drift og vedlikehold, er det overlatt til utbygger og eventuelt sameiet/borettslag å sikre dette i etterkant. Det er imidlertid ingen myndighet som sikrer at dette faktisk skjer. Hvis det i tillegg har oppstått feil og mangler med anlegget, eller prosjekteringsgrunnlaget har vært for dårlig, vil det ved skade i etterkant kunne medføre et større erstatningsansvar for sameiet/borettslaget. Det er grunn til å stille spørsmål ved om rettsikkerhetsformålet er oppnådd i denne typen saker, og om ikke myndighetene burde gripe inn med rammer og påbud om planer for drift og vedlikehold. Mangel på det samme, vil derfor være en risiko i forhold til individets frihet og ansvar. Bygningsmyndigheten/kommunen har i sin saksbehandling et krav om veiledningsplikt.¹⁰⁴ Det heter seg videre at *«forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning»*. Videre påpekes det at *«hovedformålet med loven bør være å sikre flest mulige korrekte og godt underbygde avgjørelser. For å oppnå dette må loven ivareta rettssikkerheten, først og fremst for den enkelte som blir berørt av avgjørelsen, men etter omstendighetene også for allmenne interesser»*. Det er usikkert hvorvidt sameier og borettslag har den nødvendig kompetanse, til å sikre at kravet om tilstrekkelig drift og vedlikehold er oppnådd. I tillegg risikerer de å overta et anlegg, som hvor det kan ha oppstått feil og mangler som ikke er oppdaget i plan- og byggesaksprosessen.

Det er et krav i byggesaksbehandlingen om likhet og forutsigbarhet: *«Forbudet mot usaklig/urimelig forskjellsbehandling bygger på et krav om likhet for forvaltningen, og at et slik likhetsprinsipp legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse. Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling»*.¹⁰⁵ Det er en viss likhet hvis

¹⁰³ Lov 13. Mars 1081 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven) § 24a

¹⁰⁴ Lov 10. februar 1967 nr. 63 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11

¹⁰⁵ Oslo Advokat RUV, Jusinfo.no, Usaklig forskjellsbehandling og likhetsprinsippet, sitert 04.08.2022

byggningsmyndigheten ikke på noe tidspunkt stiller krav om planer for drift og vedlikehold av ferdig bygde overvannsanlegg. Men spørsmålet er om resultatet blir likt, når det er overlatt til «tilfeldighetene» om det foreligger en tilstrekkelig plan for drift og vedlikehold, som også blir fulgt opp i etterkant av byggesaken. Det fremstår også som tilfeldig, all den tid man mangler gode definisjoner på hva et overvannsanlegg er og består av. Kommunen som byggningsmyndighet har ingen hjemmel til å pålegge utbyggere (og senere sameier/borettslag) å samarbeide med eiere av andre omkringliggende eiendommer. Med lokale stedsvariasjoner, og endringer i klima og nedbør fremstår det hele som relativt uforutsigbart.

3. Tolkning av vilkåret «sikret»

3.1 Språklig uttrykk

Vilkåret for å kunne gi tillatelse etter plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd, er at avledning av overvann skal være «sikret».

En språklig forståelse av begrepet «sikret» er at tiltaket er trygt, ikke vil medføre skade, samt ikke medføre en forverring av situasjonen sammenlignet med tidligere. I tillegg vil sikret i denne sammenheng kunne bety at de valgte overvannsløsningene fungerer etter forhold og forventninger til ytelse. Det vil også ha betydning hvilken funksjonstid overvannsanlegget forventes å ha, samt formålet med anlegget. Men vilkåret åpner likevel for noe uklarhet og tvil. Det er ingen presisering av hva «sikret» betyr. At avledning av overvann skal være «sikret» kan variere fra område til område, grunnet blant annet klima, årstider og geografiske forskjeller. Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE 2022) påpeker at ved intense nedbørshendelser vil overvann opptre på ulike steder til ulik tid og med ulik varighet, hastighet og dybde. De understreker videre at høy vanndybde og vannhastighet er to faktorer som kan utgjøre en reell fare. Andre farer de påpeker er regn på frossen mark og konvektiv nedbør som kan gi plutselig oversvømmelse med høy intensitet¹⁰⁶.

Risiko fremstår som sentralt når man skal vurdere hvorvidt noe er sikret eller ikke, og jeg vil derfor komme nærmere inn på dette.

¹⁰⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 18-20

3.2 «Sikret» sett i sammenheng med risiko

Departementet har fastslått at *«håndtering av overvann vil normalt sett kunne skje på egen eiendom, og sikringskravet vil dermed være oppfylt i slike tilfeller. Det er kun i tilfeller der overvannshåndteringen medfører bruk av nabogrunn at sikringskravet må dokumenteres»*¹⁰⁷.

I mindre byggesaker vil det ofte la seg gjøre å håndtere overvannet på egen eiendom, for eksempel i småhusområder hvor man finner eiendommer med gress og annen vegetasjon, og hvor utnyttelsen av eiendommen ikke går på bekostning av vanngjennomtrengelige flater. Kravet om sikring vil da være oppfylt, med unntak av de tilfeller hvor det vil det være nødvendig å føre overvann over annen manns grunn, for eksempel via overvannsledninger.

I Prop. 110 L fremkommer det at *«bortledning av avløpsvann skal være sikret betyr 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»*. Dette kan sikres gjennom avtale, men det er ikke et uttrykkelig krav om at retten skal være sikret ved tinglysning.¹⁰⁸ Sikringskravet innebærer med andre ord at tiltakshaver må kunne dokumentere en uomtvistelig rett til å anlegge ledninger over annen manns grunn.

Miljødirektoratet vurderer sikkerhet som *«en unngåelse av skade på helse, miljø og infrastruktur»*¹⁰⁹. Samtidig er unngåelse av skade og vurdering av risiko vesentlig for å forstå hva vilkåret «sikret» innebærer.

I rundskriv T-5/97¹¹⁰ fremgår det at *«kommunene har ansvar for å sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer og bygninger innen kommunens grenser»*. I denne sammenheng er plan- og bygningsloven. § 28-1 vesentlig. Lovens forarbeider slår fast at intensjonen med plan- og bygningslov § 68, nå § 28-1, var å unngå oppføring av nye bygninger på eiendommer uten nødvendige sikringstiltak, dersom eiendommene kunne være utsatt for fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.¹¹¹ I Ot.prp. nr. 57 (1985-86) presiseres det imidlertid at *«det ikke kan settes krav om absolutt sikkerhet til plassering av bebyggelsen. Utgangspunktet er at det ikke må bygges på steder hvor det er markert risiko for at fare kan oppstå»*¹¹². I ettertid er rundskriv T-5/97 erstattet med H-5/18 hvor det blant annet fremheves at man ikke kan

¹⁰⁷ Prop. 110L (2016-2017) s. 43

¹⁰⁸ Prop. 110L (2016-2017) s. 41

¹⁰⁹ Miljødirektoratet, Ansvar for overvannshåndtering, sitert 21.juli 2022

¹¹⁰ Rundskriv T-5/97 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 7

¹¹¹ Ot.prp. nr. 45 side 51/52

¹¹² Ot.prp. nr. 57 (1985-86)

forebygge all risiko i samfunnet¹¹³, men at det er vesentlig å finne «akseptabelt nivå» for risiko. Videre påpekes det at «grensen mellom akseptabel og uakseptabel risiko må fastsettes i planen». Jeg vil ikke komme nærmere inn å dette her, men påpeke at det vil likevel legge et stort ansvar på kommunen, som må «ta aktivt stilling til hvilken risiko planen aksepterer».

I Departementets forslag til ny bygningslov (2007-2008) ble det fremhevet at *«hovedsiktemålet med endringene er en oversiktlig og brukervennlig lov som sikrer kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessene. Samtidig må loven og forvaltningen av denne, fremme en bærekraftig utvikling og god arkitektonisk og universell utforming av tiltak som også ivaretar hensynene til helse, miljø og sikkerhet»*¹¹⁴. Kvalitet, miljø og sikkerhet er begrep som går igjen i arbeidet med å sikre overvann, jamfør plan- og bygningsloven.¹¹⁵ I arbeidet med lovforslaget ble det påpekt at *«framtidens bygg må tåle større påkjenninger fra et stadig våtere og heftigere klima»*.¹¹⁶ Det ble allerede her vist til klimaendringenes påvirkning på nedbørsmengder, samt økt ras- og skredfare som følge av dette. Departementet understreket at disse forhold er det viktig å ta hensyn til både ved planlegging og gjennomføring av byggevirksomheten.

Kommunens vurdering må sees i sammenheng med kompetansegrunnlaget, og bestemmelsen er en selvstendig avslagshjemmel. Kompetansegrunnlaget vil ofte være basert på ekspertuttalelser, samtidig som kommunen må foreta en egen vurdering av risikomomentene. I forarbeidene¹¹⁷ påpekes det at «tilstrekkelig sikkerhet» innebærer en konkret vurdering av risikomomentene. Dette innebærer en vurdering av sannsynligheten for at skade kan oppstå, samt omfang og konsekvens av eventuelle skader. Norges Vassdrags og Energidirektorat (NVE 2022) påpeker at det er to måter kommunen kan styre risiko på. Ved å redusere sannsynligheten for at skade kan oppstå, vil man være i forkant av problemene. Hvis det ikke lar seg gjøre, vil det være behov for å redusere konsekvensene i etterkant¹¹⁸. I tillegg til minstekravene i regelverket, påpeker NVE at det må være et politisk spørsmål for kommunen

¹¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18, Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling s. 2

¹¹⁴ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 11

¹¹⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 27-2

¹¹⁶ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 13

¹¹⁷ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 338

¹¹⁸ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 10

å vurdere hvilken risiko de skal være villige til å akseptere. De påpeker at den enkelte kommune må:

- bestemme hvilken overvannsrisiko de aksepterer som henholdsvis påregnelig og ekstrem driftssituasjon
- kartlegge hvilken avrenning som blir skapt ved en ekstrem driftssituasjon
- tilpasse arealbruk og vanninfrastruktur slik at det ikke oppstår uakseptabel skade

Dette må sees i forlengelsen av forarbeidenes krav til en konkret vurdering av risikomomentene. Hvis kommunen vurderer at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet, eller at sikringstiltak vil kunne medføre at «tilstrekkelig sikkerhet» er ivaretatt, vil det ikke lenger være grunnlag eller hjemmel for avslag.

Byggteknisk forskrift¹¹⁹ (TEK17) opererer med sikkerhetsklasser for blant annet flomutsatte områder. Men flom i denne sammenheng er begrenset til «*oversvømmelse ved økt vannføring og vannstand i elver, bekker og vann som følge av stor nedbør eller snøsmelting*¹²⁰».

Forskriften mangler derfor det samme verktøyet til bruk for overvann og flom i for eksempel urbane områder, som følge av styrtregn.

Overvannsutvalget foreslo i NOU2015:16 at det skulle utarbeides egne sikkerhetsklasser for byggverk i områder som er utsatt for skader som følge av overvann¹²¹. De påpekte at «*oversvømmelse som følge av overvann utgjør en sammenlignbar fare med oversvømmelse som følge av flom i vassdrag, og at det derfor ville være rimelig å behandle disse på samme måte*». Forslaget har foreløpig ikke medført noen endring i byggteknisk forskrift, til tross for at Utvalget understreket betydningen av at sikkerhetsklasser for nedstrøms bebyggelse må opprettholdes¹²². Den innledende bestemmelsen i § 7-1 første ledd, presiserer imidlertid at byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade fra naturpåkjenninger. Dette samsvarer med innholdet i plan- og bygningsloven § 28-1. Men fortsatt vil det innebære utøvelse av skjønn basert på dokumentasjon og kompetanse, og forskriften gir ingen beskrivelse av hva som er «tilstrekkelig sikkerhet». Forarbeidene klargjorde imidlertid at «*hovedansvaret for å framskaffe dokumentasjon på at*

¹¹⁹ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 13-12

¹²⁰ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 7-2

¹²¹ NOU2015:16 s. 96

¹²² NOU2015:16 s. 97

byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe, ligger på tiltakshaver¹²³»

Byggteknisk forskrift §§ 13-9 til 13-12 inneholder imidlertid bestemmelser om sikring av bygninger mot fukt, regn og overvann, og vil være viktig i kommunens vurdering av hva som er tilstrekkelig sikkerhet og risiko i forhold til dette.

3.3 Sikkerhet i og rundt bygninger

I formålsbestemmelsen til Byggteknisk forskrift (TEK 17) § 1 fremgår det at *«forskriften skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi»¹²⁴.*

Helse, miljø og sikkerhet er begrep som nok er innarbeidet hos de fleste gjennom daglig bruk, og som går igjen i flere bestemmelser i regelverket. Det tydeliggjøres ytterligere hva man spesifikt mener i denne sammenheng gjennom bestemmelsen om at *«grunnvann, overvann, nedbør, bruksvann og luftfuktighet ikke skal trenge inn og gi fuktskader, soppdannelse eller andre hygieniske problemer¹²⁵.* Her stilles det ytterligere krav til sikringstiltak i overensstemmelse med formålsbestemmelsen, samt plan- og bygningslovens § 27-2, femte ledd. Det samme gjelder bestemmelsen om at *«terreng rundt byggverk skal ha tilstrekkelig fall fra byggverket dersom ikke andre tiltak er utført for å lede bort overvann, inkludert takvann»¹²⁶.* Bestemmelsene i TEK17 bidrar til å klargjøre hva man legger i vilkåret «sikret» i plan- og bygningsloven § 27-2.

Forskriftens bestemmelse § 15-8 annet ledd spesifiserer ytterligere krav for å forhindre oversvømmelser og andre ulemper, ved at det stilles krav til bortledning av overvann og dreinsvann. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det er forventet at årsnedbøren generelt vil øke, og at korttidsnedbøren blir mer intens¹²⁷. Norges Vassdrags- og Energiverk (2022) viser til at kraftig, lokal nedbør eller nedbør kombinert med stor smelting kan gi

¹²³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 51/52

¹²⁴ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840 § 1

¹²⁵ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840 § 13-9

¹²⁶ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840 § 13-11

¹²⁷ Norsk Vann sin veiledning for klimatilpasset overvannshåndtering i rapport nr. 162/2008

overvannshendelser som utvikler seg raskt. I utbygde områder kan slike hendelser gi store skader på byggverk, infrastruktur, helse og miljø, og i verste fall føre til tap av liv¹²⁸.

Fare og skade er knyttet til oversvømmelse, hastigheten på vannet, endringer i vannbalansen og forurensning.

Det må likevel påpekes at bortledning av overvann er en utfordring, da det er ønskelig å benytte overvann som en ressurs. Det ble foreslått av overvannsutvalget i NOU 2015:16 å gi TEK § 7-2 uttrykkelig anvendelse for overflatevann, som en endring i byggt teknisk forskrift. Men dette er så langt ikke fulgt opp av departementet.

3.4 Sikkerhetsgrunnlaget

Håndtering av risiko knyttet til naturfare skjer på en rekke ulike måter. Ulike tiltak har ulik virkning, men henger likevel sammen. Hvor gode vi er på ett område påvirker andre deler av arbeidet. Er vi gode på forebygging, får vi sjeldnere hendelser vi må håndtere, (Meld. St. 10 (2016–2017)¹²⁹. Dette vil utgjøre en del av risikobildet.

At avrenning av overvann skal være sikret, vil si å unngå uønskede konsekvenser. Type uønskede konsekvenser kan være helseskader, materielle ødeleggelser og miljøskader. Jeg vil i denne sammenheng kort omtale ROS-analyser, da det i hovedsak er et verktøy til bruk i planprosesser. Men ROS-analysene som gjennomføres i planprosesser legger føringer for hva som skjer i etterfølgende byggesak(er), og er en viktig referanseramme i forhold til sikring og risiko.

Vurderinger av kunnskapsgrunnlaget inngår gjerne i risikoanalysen¹³⁰. For byggesaker hvor det har vært en forutgående regulering, vil man ha utarbeidet en ROS-analyse som hensyntar en vurdering av kompetansegrunnlag, og vurdering av usikre antagelser, fastsettelse av sannsynligheter, usikkerhet med mer for å danne seg det totale risikobildet. Men i Riksrevisjonens rapport¹³¹ avdekkes det en utfordring ved at «*vedtatte planer ikke blir endret selv om det kommer nye krav eller oppdatert kunnskap om naturfare*¹³²». Videre fremkommer

¹²⁸ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 16

¹²⁹ NOU 2022:3 s. 53

¹³⁰ NOU 2022:3 s. 53

¹³¹ Riksrevisjonen, Undersøkelse av myndighetenes arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur, dokument 3:6 (2021-2022), offentliggjort 03.03.2022

¹³² NOU2022:3 s. 119 jf. Riksrevisjonens rapport

det av spørreundersøkelsen som Riksrevisjonen har utført «at få kommuner opphever tidligere vedtatte planer selv om de avdekker ny naturfare i planarbeidet. En konsekvens av at få kommuner opphever tidligere planer i slike tilfeller, er at naturfare i for liten grad tas hensyn til i planleggingen. Riksrevisjonen konkluderer med at det samlet er fare for at kommuner tillater utbygging i områder med naturfare uten å ha risikovurdert dette tilstrekkelig i forkant»¹³³.

Her peker man altså på to omfattende utfordringer, både ved at ROS-analysene ikke nødvendigvis er av god nok kvalitet, og at eldre reguleringsplaner ikke oppdateres/oppheves selv om man får ny kunnskap om fare og risiko. Reguleringsplanene er et av hovedgrunnlagene for byggesakene, i tillegg til gjeldende regelverk generelt. Det er derfor vesentlig at reguleringsplanene både er oppdatert i forhold til ny kunnskap og at de innehar bestemmelser som er bindende for utbyggerne, sett i forhold til det risikonivå kommunen og andre myndigheter har fastsatt. Det er derfor grunn til å tro, at et større arbeid bør gjøres innenfor dette området. Selv om det gjøres et arbeid for å fastsette normer og standarder for ROS-analyser, i tillegg til et elektronisk verktøy, er det grunn til å tro at de fleste kommuner likevel ville hatt nytte av å gjøre et mer inngående arbeid med både eksisterende og nye reguleringsplaner. Dette for å sikre at byggesakene som kommer i etterkant av reguleringen, vil følge opp de krav og tiltak som er nødvendig for å sikre sine områder mot fare og skade.

I tillegg vil ulike rapporter, modellering av områder, dreneringslinjer, ekspertuttalelser og undersøkelser danne grunnlaget for å vurdere sikkerhet og risiko. Det er tiltakshaver som har ansvaret for å skaffe til veie tilstrekkelig og rett dokumentasjon, samtidig som kommunen har ansvar for å vurdere oppdatert informasjon og kunnskap.

3.5 Skjønnsutøvelse av vilkåret sikret

Hva som utgjør kompetansegrunnlaget, og hvordan vurderingene av om noe er tilstrekkelig sikret, er ikke regulert i loven. I rundskriv T-5/97 påpekes det at «hvis kommunen har konkret kunnskap om at det foreligger fare eller ulempe, skal søknaden avslås eller sikringstiltak påbys¹³⁴». I H-5/18 er det spesifisert at «i første rekke bør risiko og sårbarhet unngås ved

¹³³ NOU2022:3 s. 119 jf. Riksrevisjonens rapport

¹³⁴ Rundskriv T-5/97 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 24

*lokalisering av bebyggelse og anlegg*¹³⁵». Videre fremgår det direkte av § 4-3 at en skal bruke følgende hensynssone: «område med fare, risiko eller sårbarhet». Kommunen har derfor flere virkemidler. Det kan imidlertid være et spørsmål om når planmyndigheten «skal» innarbeide slike bestemmelser om utbygging i sonene, herunder forbud, som er «nødvendig» for å avverge skade og tap. Ved avgjørelse av om det er «nødvendig» for planmyndigheten å følge opp avdekket risiko og sårbarhet, er grensen for akseptabel risiko avgjørende. Her vil kompetansegrunnlaget være av avgjørende betydning, og kan blant annet bestå i kartmateriale, erfaringer med tidligere skadesituasjoner, fagkyndige uttalelser, samt ekspertundersøkelser som kartlegging av sannsynlighet, faregrenser og utredning av sikringstiltak.

Guttorm Jakobsen (2010) understreker at *«selv om kommunen er gitt et stort spillerom for skjønn, må det antas at skjønnsutøvelsen må ligge innenfor de grenser som domstolene har trukket opp for forvaltningens skjønnsutøvelse, det vil si at den ikke skal være vilkårlig, uforholdsmessig, utgjøre myndighetsmisbruk, utgjøre en usaklig forskjellsbehandling med mer»*¹³⁶. Forutsigbarhet i saksbehandlingen er viktig, og dermed definisjonen av «sikret» for å unngå forskjellsbehandling. Forholdene kompliseres ytterligere av at det fortsatt pågår en diskusjon om hva som går inn under definisjonen «overvannsanlegg». Overvannsutvalget påpekte i NOU2015:16 at begrepet «overvann» ikke var entydig definert i regelverket.¹³⁷ Fraværet av en klar definisjon på hvilke løsninger som hører inn under et overvannsanlegg, gjør det i tillegg vanskelig å kunne si noe om hvorvidt løsningene vil fungere tilstrekkelig etter forhold og forventninger til ytelse. Likevel er det et grunnleggende krav etter plan- og bygningsloven § 27-2 at «avrenning av overvann skal være sikret» før tillatelse til å føre opp nye bygninger blir gitt.

Overvannsutvalget NOU2015:16 stilte spørsmål ved «hvem som skal bekoste og sørge for planlegging, etablering, drift og vedlikehold av forskjellige typer overvannstiltak»¹³⁸. I mange større byggesaker maksimeres utnyttelsen av eiendommen. Da vil utbyggerne ofte være avhengig av flere ulike løsninger for å ivareta avrenning av overvann på egen eiendom, i tillegg til noe påslipp til kommunale ledninger. Det vil derfor ikke være enkeltstående løsninger for å håndtere avrenning av overvann, men et tidvis komplisert anlegg bestående av

¹³⁵ Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s. 9

¹³⁶ Jakobsen, G. (2010): Vann- og avløpsrett, s 390

¹³⁷ NOU2015:16 s. 45

¹³⁸ NOU2015:16 s. 45

flere deler, både «over og under bakken». Som eksempel kan nevnes regnbed, grønne tak, grøfter, nedgravde fordrøyningsmagasin, samt overvannsledninger og sandfang. Hvis en av løsningene ikke fungerer, eller blir gjennomført, vil mye av det forutgående prosjekteringsarbeidet og beregningsgrunnlaget kunne bli feil. Løsningene på en eiendom være avhengig av løsninger oppstrøms, og på naboeiendommene – eller fraværet av det samme. Endret mengde påslipp til f.eks. kommunale ledninger oppstrøms, samt utbygging som påvirker tidligere grønne flater negativt, vil også kunne få betydning for gjeldende eiendom. I noen tilfeller skal kommunen overta anlegg, mens i andre tilfeller skal private sameier og borettslag overta.

Hvordan skal kommunen kunne slå fast at «avrenning av overvann» er sikret når det er flere uklarheter? Når det mangler en entydig definisjon begrepet «overvann», det mangler en klar definisjon på hva som hører inn under «overvannsanlegg», og det i enkelte tilfeller kan være manglende ansvars plassering innad i kommunen og mellom aktører, vil det nødvendigvis få betydning for vurderingen av om noe er «sikret». I tillegg har man usikkerhetsfaktoren med endringene av klima, og ikke minst nedbør, samt de utfordringene fortetting av områder fører med seg. Selve «sikret»-begrepet blir derfor diffust, og det fremstår som komplisert for kommunen som bygningsmyndighet å vurdere om «avrenning av overvann er sikret» før tillatelse kan gis i byggesaken. Kompetansegrunnlaget vil også kunne variere avhengig av kommunens eget kunnskapsgrunnlag, og ikke minst de ulike aktørenes innhenting av nødvendig kunnskap. I dette «landskapet» skal kommunene ivareta det ulovfestede likhetsprinsippet om at like tilfeller skal behandles likt¹³⁹. Dette kan fravikes hvis det er saklig begrunnet. Det vil antagelig kunne bero på kompetansegrunnlaget, både hos ansvarlig søker/konsulent og hos kommunen. I tillegg er lovens formål vesentlig i forhold til den rettslige avgrensningen, ved tilsynelatende like tilfeller. Kommunen kan for eksempel tillate påslipp til kommunale ledninger for et antall utbyggere. Men på et tidspunkt vil ledningene mangle kapasitet til at flere kan få innvilget påslipp. Da vil det kunne anses som en saklig årsak til forskjellsbehandling.

Den skjønnsmessige behandlingen av byggesaker, fremstår på mange måter som komplisert og krever antagelig høy kompetanse hos de som skal vurdere sakene.

¹³⁹ Oslo Advokat RUV, Jusinfo.no, Usaklig forskjellsbehandling og likhetsprinsippet, sitert 04.08.2022

3.6 «Sikret» i andre bestemmelser i plan- og bygningsloven

Det stilles i plan- og bygningsloven § 29-3 krav om forsvarlig sikkerhet, og at tiltaket ikke skal medføre fare. Hva som menes med forsvarlig er ikke nærmere spesifisert, annet enn at det også stilles krav om at nødvendig evakuering, helse og miljø i eller i medhold av loven blir ivarettatt.¹⁴⁰ Vilkåret «forsvarlig» er relativt diffust, men de fleste vil ha en forståelse av hva nødvendig evakuering, helse, miljø og sikkerhet innebærer. I forhold til at utførelsen av selve overvannsanleggene skal være «sikret» presiseres dette gjennom bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 29-5 første ledd¹⁴¹:

«Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas».

Dette innebærer en ytterligere styrking av kravene til helse, miljø, energi og sikkerhet. Vern av liv og materielle verdier er viktig. Men hvor langt vernet går vil også kunne være gjenstand for tolkning, kanskje spesielt for materielle verdier. Hvor stor betydning har det for eksempel hvis en garasje føres opp i et område hvor det kan bli oppstuvning av vann ved et 200-års regn? Jeg vil ikke komme nærmere inn på dette her, men fastslår samtidig at det stilles krav om bærekraftighet, som er nok et relativt diffust begrep. Tredje ledd fremstår som en klar bestemmelse, med klare vilkår:

«For å sikre at ethvert tiltak får en forsvarlig og tilsiktet levetid, skal det ved prosjektering og utførelse tas særlig hensyn til geografiske forskjeller og klimatiske forhold på stedet».

Sikkerhetsnivå i forhold til påregnelige og vanlige belastninger er nærmere spesifisert i plan- og bygningsloven § 29-6 første ledd:¹⁴²

«Tekniske installasjoner og anlegg skal prosjekteres og utføres slik at de gir de ytelser som er forutsatt og tåler de indre og ytre belastninger som normalt forekommer».

Bestemmelsene over bidrar til en viss grad med en klargjøring i forhold til hva som ligger i vilkåret om at «avrenning av overvann skal være sikret». Men noe av utfordringen ligger i å håndtere fremtidens klima, og forventningen om økt nedbør. Det kan vanskelig gjøres hvis

¹⁴⁰ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 29-3 annet ledd

¹⁴¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 29-5

¹⁴² Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 29-6

anleggene prosjekteres og utføres for å tåle de belastningene som normalt forekommer. Samtidig vil det være vanskelig å prosjektere og utføre for noe man kanskje ikke vet omfanget av. Mange kommuner har imidlertid tatt utgangspunkt i håndtering av 20-årsregn med klimafaktor 1,5. Ved store nedbør som 200-årsregn, vil det være (ofte de åpne) flomveiene som må håndtere nedbøren. Riksrevisjonen presenterte nylig en undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring.¹⁴³ Klimaendringene gir økt risiko for naturhendelser. Dette kan omfatte alvorlige hendelser som flom, skred, stormflo og kvikkleireskred.

I Stortingsmelding «Klimatilpasning i Norge¹⁴⁴» ble det satt et nasjonalt mål om at man skal tilpasse samfunnet til klimaendringene. Allerede i 2013 påpekte man dermed viktigheten av klimatilpasning, samt å erkjenne at klimaet er i endring, forstå konsekvensene og iverksette tiltak for enten å hindre skade eller utnytte muligheter endringene kan innebære. Likevel retter Riksrevisjonen streng kritikk til myndighetene som «*ikke har sikret seg tilstrekkelig oversikt og iverksatt nødvendige tiltak for å sikre eksisterende bebyggelse og infrastruktur*»¹⁴⁵. De påpeker at dette kan føre til unødvendig høye kostnader for samfunnet og i verste fall få konsekvenser for innbyggernes sikkerhet.

I § 29-6 andre ledd stiller krav til drift og vedlikehold, og at eieren av anlegget «*skal sørge for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell*».

Ansvarsplasseringen fremstår derfor som klar og man sikrer samtidig at anlegget opprettholder sin funksjon gjennom å stille krav om drift og vedlikehold. Verdt å merke seg er det at det ikke stilles krav til skjøtsel. Drift og vedlikehold samsvarer godt med tekniske anlegg som for eksempel overvannsledninger og -magasiner. Men hvis overvannsanlegget består av grøfter og regnbed i tillegg til mer tekniske løsninger, vil ordlyden i bestemmelsen kanskje ikke være dekkende.

¹⁴³ Riksrevisjonen, Undersøkelse av myndighetenes arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur, dokument 3:6 (2021-2022), offentliggjort 03.03.2022

¹⁴⁴ Meld.St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge s. 35

¹⁴⁵ Riksrevisjonen, Undersøkelse av myndighetenes arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur, dokument 3:6 (2021-2022), offentliggjort 03.03.2022, s. 9

3.7 Ny kompetanse og tydeliggjøring av begrepet sikret

Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) har gjennom sin nyeste veileder, gitt kommunene en gjennomarbeidet og praktisk referanse i forhold til forventninger til risiko og sikring. De påpeker at det er avgjørende med klart eierskap og godt vedlikehold for å unngå fare og skade fra overvann.¹⁴⁶ Dette vil i seg selv bidra til å sikre at overvannsanleggenes funksjon og kvalitet blir ivaretatt. Det vil kunne få stor betydning for å «sikre avrenning av overvann». Videre viser de til at kommunen med grunnlag i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 9 kan lage retningslinjer for skjøtsel- og vedlikeholdstiltak. Dermed får man styrket kravet på et tidlig tidspunkt. Det vil i denne sammenheng være nødvendig at kommunen har definert hvilket risikonivå de anser som viktig og riktig, samt at de har identifisert et behov for drift og vedlikehold. Norges Vassdrags- og Energidirektorat påpeker at det skal være tilstrekkelig trygghet mot fare og skade fra overvann også i fremtiden, med andre ord at avrenning av overvann også skal være sikret etter at byggesaken er avsluttet. For å få til dette understreker de betydningen av at eierskap, drift og vedlikehold for overvannsinfrastruktur senest er avklart i forbindelse med prosjektering¹⁴⁷. Dette vil ha stor betydning for nye reguleringsplaner, og det arbeidet som skjer videre i byggesaksprosessen. Det er imidlertid fortsatt ikke noe krav om å endre eldre reguleringsplaner, ved opparbeidelse av ny kunnskap.

I NOU2022:3 innfører man risikoakseptkriterier som et nytt begrep: «*En hovedgruppe risikoakseptkriterier baserer seg på resultatene fra risikoanalyser*»¹⁴⁸. Det omfatter både kvantitative kriterier, hvor aksepterte sannsynlighetsnivåene er lavere desto mer alvorlig konsekvensene er, videre rangert eller kvantifisert risikoestimat i en risikomatrix, samt risikoakseptkriterier basert på krav til prosess, funksjonsbaserte kriterier etc. Andre former for risikoakseptkriterier er for eksempel krav om at en systematisk risikoreduserende prosess skal ha vært utført, eller funksjonsbaserte kriterier, der visse tiltak må gjennomføres. For at man skal kunne vurdere dette, må kommunene og myndighetene generelt ha gjort seg opp en mening om hvilket nivå man kan akseptere. Det er grunn til å tro at det gjenstår en del arbeid med dette, og at det vil stille høye krav til kompetanse også hos kommunene.

¹⁴⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 58

¹⁴⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 58

¹⁴⁸ NOU 2022:3 s. 51-52

Riksrevisjonens rapport er klar når det gjelder kvaliteten på reguleringsplaner:

(Riksrevisjonen, 2022):¹⁴⁹ «DSB, NVE og de tre statsforvalterne mener alle at risiko- og sårbarhetsanalysene utført i forbindelse med reguleringsplanene har varierende kvalitet. De mener at en viktig årsak til dette er at analysene er utført av konsulenter, samtidig som at kommunene i mange tilfeller mangler den nødvendige kompetansen til å stille de rette kravene til analysen og til å vurdere leveransen fra konsulentene [...]. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har den samme oppfatningen om kvaliteten på analysene utført i forbindelse med reguleringsplanene. De mener at reguleringsplanen og byggesaker ofte er utbyggerdrevet. I tillegg er kommunepolitikere ofte opptatt av utvikling og dermed utbygging. Departementet mener at dette er noe som kan gjøre det vanskelig for kommuneadministrasjonen å ta opp vanskelige spørsmål som naturfare».

I tillegg nevnes det i NOU2022:3 at det ofte vil forekomme usikre antagelser, spesielt med tanke på hvordan man skal fastsette sannsynligheten for at noe skal skje. De senere årene har synliggjort at det har skjedd og fortsatt vil skje en endring av klima og miljø. Dette vil fortsatt være en usikkerhetsfaktor som spiller inn. Fortetting av byene er for så vidt forutsett og langt på vei beregnet. Men hvordan skal man kunne risikovurdere fjerning av store andeler trær i byene, i kombinasjon med opparbeidelse av en stor andel tette flater og parkeringskjellere, i tillegg til et større antall ulike varianter av små og store overvannsanlegg, som tid- og stedvis samhandler og tid- og stedvis ikke gjør det. Og ikke minst, hva skjer hvis noen av disse anleggene går tett samtidig?

Det byr imidlertid på større utfordringer å vurdere hva som er akseptable løsninger hva angår overvannsløsninger, enn hva man står overfor ved vurdering av for eksempel løsninger for vann og avløp. Det finnes heller ingen lov- eller forskriftsregulering som gir kommunen et ansvar for helhetlig planlegging og utbygging av avløpsanlegg, herunder overvannsanlegg¹⁵⁰. Overvannsutvalget påpekte at «det kan være behov for etablering av felles overvannsløsninger der det er nødvendig å koble private stikkledninger fra offentlige hovedavløpsledninger for å avlaste det offentlige avløpsnettet». ¹⁵¹ Det har nok skjedd en utvikling de senere år, hvor de fleste kommuner har separert overvanns- og avløpsledninger. Enkelte kommuner stiller også

¹⁴⁹ Riksrevisjonen, Undersøkelse av myndighetenes arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur, dokument 3:6 (2021-2022), offentliggjort 03.03.2022 s. 136

¹⁵⁰ NOU2015:16 s. 161

¹⁵¹ NOU2015:16 s. 161

krav om at overvann skal håndteres på egen eiendom, og derfor ikke tilkobles offentlig ledningsnett uavhengig av om det går i overvanns- eller avløpsledninger.

Vann og avløpsløsninger handler i hovedsak om ledningsnett enten i privat eller kommunal regi. Men overvannsløsninger kan inkludere løsninger både over og under bakken, ulike eierforhold, samt tidvis også uklare eierforhold.

Overvannsutvalget foreslo nytt punkt i) i plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd, slik at det tydelig skulle fremgå at *«planer etter loven skal legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur. Med denne menes også trygg avledning av overvann»*¹⁵² Det ville nok bidratt i positiv retning, spesielt for nye reguleringsplaner.

Utfordringen ville da vært hvordan man skal håndtere eksisterende bebyggelse. Jeg vil ikke komme nærmere inn på det her.

3.8 Oppsummering og refleksjon for vilkåret «sikret»

Forståelsen av begrepet «sikret» innebærer at tiltaket skal være trygt, ikke medføre skade, og ikke føre til en forverring av situasjonen. I tillegg er det forventet at overvannsanlegg skal fungere etter sin hensikt, samt oppfylle krav til funksjonalitet og forventet levetid.

At det mangler en klar definisjon på overvannsanlegg, at overvannsanleggene kan bestå av mange ulike løsninger, hvorav noe kan være privat eid og noe kommunalt, kompliserer situasjonen. Stedsforskjeller og variasjoner gjør det vanskelig å sette generelle mål for hva som kan ansees som «sikret».

Risiko og sikkerhet kan også sees som en unngåelse av skade på helse, miljø, bygninger og infrastruktur. Selve «sikrings»-begrepet må derfor sees i sammenheng med risiko. Det er imidlertid vanskelig å sette et absolutt krav til sikkerhet, også når det gjelder natur- og miljøforhold. Kompetansegrunnlaget fremstår som helt sentralt, i kombinasjon med hvilket risikoakseptnivå de enkelte kommunene velger. Foreløpig har det ikke blitt utarbeidet noen overordnede sikkerhetsklasser, men det har vært vurdert. Byggteknisk forskrift har likevel en rekke bestemmelser for blant annet å ivareta sikkerhet rundt bygninger. Noe av utfordringen i denne sammenheng er hvordan man skal kunne benytte overvannet som en ressurs, og ikke bare lede det vekk som om det var et problem.

¹⁵² NOU2015:16 s. 161

Sikkerhetsgrunnlaget vil gjerne bestå av blant annet ROS-analyser, i tillegg til undersøkelser, ekspertuttalelser, modellering av områder mm. Det påpekes imidlertid fra flere hold at det mangler gode normer og standarder for dette arbeidet. Samtidig er det avdekket at eldre reguleringsplaner ikke oppheves, selv om kommunen får ny kunnskap. Selv om det er tiltakshaver som bærer hovedansvaret for å fremskaffe dokumentasjon som viser at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet, har kommunen likevel et ansvar for å vurdere oppdatert og tilgjengelig dokumentasjon.

«Sikrings»-begrepet innebærer utøvelse av skjønn. Samtidig er det viktig med forutsigbarhet og likebehandling i byggesaker. For kommunene kan saksbehandlingen være utfordrende, som følge av ulike stedsutfordringer, forventning om endret klima, ulikt kompetansegrunnlag, tidvis for svake ROS-analyser, ulike løsninger for overvann med mer. Det er derfor en rekke usikkerheter som til sammen skal danne grunnlaget for utøvelsen av kommunens skjønn.

Det kan derfor være en styrke at det også er andre bestemmelser som inneholder krav og føringer til sikkerhet. Til sammen vil disse bestemmelsene gi kommunen et godt verktøy for sin skjønnsutøvelse. Det har også blitt presentert ny kunnskap og nye forventninger de senere årene blant annet gjennom NVE sin veileder, NOU2022:3, samt Riksrevisjonens rapport. Konklusjonen man kan trekke er at vi er på vei, men at det fortsatt gjenstår endel arbeid for å sikre rett dokumentasjon som grunnlag for beslutningene. I tillegg vil det nok være en fordel om man kan fastsette nærmere kriterier for risikoaksept, og risikonivåer.

4. Tolkning av vilkåret «skal»

Vilkåret skal oppstiller to spørsmål; hvem som skal og når sikring skal skje. Jeg har derfor delt opp kapittelet i henhold til disse to spørsmålene. I tillegg er det nødvendig å se på hva kommunen kan gjøre, dersom vilkåret «skal» ikke har blitt fulgt opp på tilstrekkelig måte i byggeprosessen.

4.1 Uttrykk og betydning

Avledning av overvann skal være sikret før tillatelse kan gis.¹⁵³ Ordlyden ble endret i lov 2008-06-27-71-§27-2, som svarte til tidligere lov § 66 nr. 2.

¹⁵³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 27-2

Vilkåret «skal» innebærer et pålegg, og det er ikke rom for skjønn på samme måte som om teksten hadde hatt en ordlyd som «hvis»... «så skal». Det kan derfor sies å være en pliktregel, som «sier hva som er påbudt»¹⁵⁴ Rettsregelen gir med andre ord en plikt i forhold til at «avledning av overvann skal være sikret», og ikke kan fravikes. At avrenning av overvann skal være sikret før tillatelse kan gis, innebærer at tillatelse ikke kan gis – hvis det ikke er sikret. Dette fremstår som veldig tydelig og i tråd med Departementets forslag i Ot.prp. nr. 45 (2008-2008)¹⁵⁵ hvor det fremgår at et av hovedsiktemålene var å unngå tolkningstvil og avvik.

Vilkåret om at avrenning skal være sikret sier likevel ingenting om hvordan det skal være sikret, eller hvor lenge det skal være sikret. Det er heller ikke tydelig om «skal være sikret» må skje før rammetillatelse eller til igangsettingstillatelse, hvis søker velger å dele opp søknaden. Denne usikkerheten kan imidlertid medføre at opplysninger om dårlige og/eller mangelfulle løsninger først fremkommer på et sent stadium i byggesaksprosessen, hvor det vil være vanskelig å stoppe eller reversere løsninger. Erfaringer overvannsutvalget (NOU 2015:16) innhentet tydet etter deres mening på at *«det kan være vanskelig å håndheve denne bestemmelsen, og det er uklart hvilke krav som kan stilles, og hovedinnvendingen er at innholdet er diffust»*¹⁵⁶.

I byggesaken er det en forventning om at utførelsen av bl.a. overvannsanlegg samsvarer med prosjekteringen, og at avledning av overvann er sikret ved ferdigattest. At prosjektering og utførelse samsvarer, er belagt med ansvar jamfør ansvarsrettssystemet.¹⁵⁷ I tillegg vil det være mulig for kommunen å følge dette opp gjennom tilsyn¹⁵⁸. I etterkant av byggesaken legger plan- og bygningsloven § 29-6 føringer for drift og vedlikehold av anlegg og tekniske installasjoner. Spørsmålet er hva som defineres som anlegg og tekniske installasjoner, og hvordan man skal sikre kvaliteten på drift og vedlikehold som utføres, eller ikke, i etterkant av byggesaken. Samtidig bør man kanskje stille spørsmålet om hva som skjer hvis nye eiere i etterkant av ferdigattest, fjerner deler av overvannsanlegg, som for eksempel regnbed eller grøfter.

Hvem er kvalifisert til å sørge for at noe «skal»? I og med at dette er i byggesaken, vil det være naturlig at kommunen har et ansvar, gjennom sin kompetanse og kravene til

¹⁵⁴ Boe, E. (2010) Innføring i juss, juridisk tenking og rettskildelære s. 51

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 216

¹⁵⁶ NOU 2015:16 s. 129

¹⁵⁷ Kapittel 5.2.1

¹⁵⁸ Kapittel 6.1

saksbehandling. I tillegg vil det være naturlig at tiltakshaver, ofte definert ved ansvarlig søker, samt de som påtar seg ansvarsrett vil være kvalifisert til «skal». Jeg kommer nærmere inn på ansvarsforholdene og ansvarsrettssystemet i kapittel 5.2.

En tilsynelatende svakhet ved bestemmelsen og regelverket generelt, er at det ikke stilles krav til samarbeid mellom aktører og/eller eiere av eiendom. Mindre nedbør kan håndteres på egen eiendom, i mange tilfeller både med og uten løsninger for overvannshåndtering. Men ved større nedbørmengder, og kanskje spesielt over lengre tid hvor grunnen blir «mettet med vann», kan det bli utfordrende å skulle håndtere avrenning av overvann på egen eiendom. Da vil vannet finne sine naturlige veier, uavhengig av om man har bestemmelser i Grannelova om at *«ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneiegedom»*¹⁵⁹, samt krav om at avrenning av overvann skal være sikret. Mange eiendommer vil også bli påvirket av hva som skjer oppstrøms (for eksempel ved nye større byggeprosjekter), og hvorvidt avrenning av overvann er håndtert på eksisterende naboeiendommer.

4.2 Når skal kommunen kreve ansvarsbelegging av overvann?

Kravet om at «avledning av overvann skal være sikret før tillatelse kan gis» stilles i byggesaken¹⁶⁰. Når tiltaket sendes inn som en byggesøknad, skal kommunen snarest mulig, og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med loven, arealplan, reguleringsplan med mer. Dette gjelder fra tidspunktet søknaden er fullstendig. Det kan ikke gis tillatelse (eller rammetillatelse) før dette kravet er oppfylt.

Tiltakshaver eller ansvarlig søker har to muligheter ved innsendelse av en søknad; enten som en ett-trinnsøknad hvor alt skal være på plass ved innsendelse. Eller som en rammesøknad, hvor mye dokumentasjon og en rekke ansvarsretter først må være på plass ved søknad om igangsettingstillatelse.¹⁶¹ *«Dersom f.eks. grunnforhold, terrengutforming eller området er av en slik art at det er nødvendig å avklare overvannshåndteringen allerede på rammetidspunktet, kan kommunen kreve ansvarserklæring ved rammesøknad»*¹⁶². Kommunen

¹⁵⁹ Lov 22. april 2016 nr 15 Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) § 2

¹⁶⁰ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), fjerde del

¹⁶¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 21-2 femte ledd

¹⁶² Brev fra kommunal- og distriktsdepartementet til Gjerdrum kommune 17.09.2018

vil ofte ha mye kunnskap om områder, så vel som oversikt over dreneringslinjer. Noen kommuner har også «modellert» enkelte av sine områder, slik at de har relativt god kunnskap om hvordan vannet vil renne og hvor det vil bli oppstuvning ved mye nedbør. I tillegg finnes det ofte mye historiske skadedata som kan gi en god indikasjon på sårbare områder. Kommunen vil også ha oversikt over hvilke områder som skal bygges ut i nær fremtid, og på lengre sikt. Dermed vil kommunen ha god kunnskap om sårbare områder, og hvor mye dokumentasjon, samt hvilke ansvarsretter som må på plass på et tidlig tidspunkt. Selv om kommunen har foretatt en grov-modellering av sine områder, kan det være nødvendig at utbygger foretar ytterligere modellering for å synliggjøre fareområder. Underlaget kommunen selv sitter med, kan likevel være nok til å synliggjøre behovet for mer utredning, og at det må stilles krav før byggegrunnen kan ansees som «trygg nok», til at for eksempel en bolig kan oppføres. Viktige momenter i vurderingen er sannsynlighet for at skade kan oppstå, samt hvilken alvorlighetsgrad dette innebærer. Igjen viser jeg til Nissegårddommen (2015) hvor kommunen ble frikjent for erstatningsansvar. Da hadde kommunen tatt hensyn til kjent skredrisiko. Det ble ikke foretatt ytterligere utredning, og omfanget ble først kjent i etterkant av tillatelsen. I Loppa-dommen (1988) ble kommunen derimot holdt ansvarlig, fordi de hadde gitt tillatelse til å føre opp en bolig i et rasfarlig område. Forskjellen lå i at her hadde hverken kommunen eller utbygger hentet inn mer informasjon om grunnen. Kommunen hadde heller ikke befart området. Disse to dommene viser at det er viktig at kommunen både ivaretar § 28-1 i plan- og bygningsloven, og at det foreligger tilstrekkelig og kvalifisert dokumentasjon for områder forbundet med risiko.

Departementet understreker i sin uttalelse 17.09.2018 at kommunen skal vurdere de ytre materielle rammene ved søknad om rammetillatelse¹⁶³. Det er ikke alle tiltak som vil bli godkjent, og bakgrunnen for oppsplitting av søknadsprosessen, er at søker ikke skal nedlegge for mye ressurser før man har klarhet i om tiltaket lar seg gjennomføre.

Det fremkommer likevel at dersom det er krav i kommuneplanen og/eller i reguleringsplanen om overvannshåndtering, kan kommunen som følge av dette, stille krav om ansvarsbelegging av overvannshåndtering allerede ved søknad om rammetillatelse. I tillegg kan kommunen kreve at planlagt løsning skal sendes inn allerede ved søknad om rammetillatelse. Kommunen

¹⁶³ Brev fra kommunal- og distriktsdepartementet til Gjerdrum kommune 17.09.2018

vil deretter vurdere om den innsendte dokumentasjonen er tilstrekkelig. Som eksempel nevnes grunnforhold og terreng.

De lærde strides imidlertid noe. Overvannsutvalget (NOU2015:16) påpekte at *«byggesaksforskriften §§ 5-4 jf. 6-4 ikke ga noe entydig svar på om løsning for håndtering av overvann eventuelt skulle være del av rammetillatelsen og at dette innebar en risiko for at tiltaket kunne være ferdig prosjektert før overvannsløsningen ble godkjent. Det ville da være et lite gunstig tidspunkt for kommunen eller ande å fremsette krav om endringer»*.¹⁶⁴

Departementet fulgte opp dette i Prop. 110L (2016-2017) hvor de påpekte at *«det tidligere har vært noe usikkerhet i forhold til om avrenning av overvann skulle være sikret ved søknad om rammetillatelse eller ved søknad om igangsettingstillatelse.»* Det ble problematisert at bestemmelsen tidligere ble praktisert forskjellig i kommunene. Departementet foreslo på denne bakgrunn å klargjøre på hvilket tidspunkt i byggesaken avledning av grunn- og overvann skal være sikret. Dette ble ansett for å være nødvendig for å skape større grad av forutsigbarhet, og i tillegg foreta en kodifisering av gjeldende rett.

I Prop. 110 L (2016-2017) foreslo departementet *«at det i loven presiseres at løsning for håndtering av overvann skal vurderes og avklares før rammetillatelse gis»*¹⁶⁵ Men dette vil igjen kreve at man har de nødvendige ansvarsrettene på plass ved søknad om rammetillatelse, fordi man gjennom ansvarsrettssystemet har trukket opp grensene for hva som er kommunens ansvar og hva som er tiltakshavers og de ansvarlig foretakenes ansvar.

Det fremstår likevel som om bestemmelsen fortsatt er noe uklar, og Departementet uttaler senere i en tolkningsuttalelse datert 17.09.2018 at *«Det beror på en konkret vurdering i den enkelte sak om kommunen for eksempel kan kreve ansvarserklæring for prosjektering av overvann ved rammesøknad. Dette fordi kommunen kan ha krav til overvannshåndtering i kommuneplanen og/eller reguleringsplan, der det for eksempel stilles krav om at planlagt løsning for overvannshåndtering skal legges ved søknad om rammetillatelse og at dette skal være ansvarsbelagt ved rammesøknaden. Videre vises det til at kommunen som en del av saksbehandlingen skal vurdere om den innsendte dokumentasjonen vedrørende overvannshåndtering er tilstrekkelig»*.

¹⁶⁴ NOU2015:16 s. 131/132

¹⁶⁵ Prop. 110 L (2016-2017) s. 41

Det innebærer dermed en mulighet for skjønn, i forhold til hva kommunen som bygningsmyndighet anser for «å være sikret», og på hvilket tidspunkt det skal være på plass når søknaden deles i rammesøknad og igangsettingstillatelse.¹⁶⁶

Regelverket ivaretar i hovedsak hensynet til hvilke skader som skal forhindres, samt at tekniske krav for å sikre helse, miljø og sikkerhet ivaretas. Man regulerer derfor hva som skal unngås og forhindres, men ikke hvordan det skal gjøres. Det fremgår blant annet av byggesaksforskriften § 5-4 første ledd at «Søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 og § 20-4 skal inneholde opplysninger som nevnt nedenfor i tredje ledd bokstav a til q i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling».¹⁶⁷ Byggesaksforskriften (SAK10) § 6-4 oppstiller en rekke forhold som skal omfattes av rammetillatelsen, så langt det er relevant for tiltaket. Det er nå presisert i bokstav G, at sikkerhet knyttet til «vann-, overvanns- og avløpsløsninger» er forhold som skal omfattes. Endringen trådte i kraft 1. juli 2017.

Det fremstår imidlertid som en «svakhet» i regelverket er at man ikke stiller krav til samarbeid med aktører på naboeiendommer.

5. Ansvar for «skal»

Sentrale spørsmål i denne sammenheng er hvem som «skal sikre», og hvordan ansvaret er fordelt. Det er en «sammenheng mellom kvalifikasjonsnormene på den ene siden og pliktnormene og kompetansenormene på den andre siden¹⁶⁸». Pliktnormene kvalifiserer hva en plikt går ut på, mens kompetansenormene kvalifiserer hvem som kan normere plikter på bestemte måter og med bestemt innhold. Området fremstår imidlertid som fragmentert og noe utydelig.

Klimatilpasningsutvalget påpekte i NOU2010:10 at «overvann er et område som mangler klar forankring og plassering av nasjonal fagmyndighet».¹⁶⁹ De anbefalte derfor at man skulle vurdere om Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) kunne bli tildelt det nasjonale ansvaret snarest. Dette ble fulgt opp i Stortingsmeldingen om tilpasning: «*Det er kommunene som har ansvar for overvannshåndtering. Flere myndigheter forvalter imidlertid regelverk og*

¹⁶⁶ Brev fra kommunal- og distriktsdepartementet til Gjerdrum kommune 17.09.2018

¹⁶⁷ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, § 5-4

¹⁶⁸ Boe, E. (2010) Innføring i juss, juridisk tenking og rettskildelære s. 53

¹⁶⁹ NOU2010:10 s. 17

er ansvarlig for rammebetingelsene som gjelder for kommunens håndtering av overvann i tettbebyggelse.»¹⁷⁰ Overvannsutvalget (NOU2015:16) påpekte at «Klimatilpasningsutvalget og Stortingsmeldingen bruker uttrykkene myndighet og ansvar om hverandre» og at det fremstår som noe uklart.¹⁷¹ Det er grunn til å hevde at kompleksiteten er stor. Det kompliseres ytterligere av at overvannshåndtering omfattes av «minst fire ulike ansvarsmodeller med hver sine modifikasjoner¹⁷²»:

- Forurensningsloven § 24a
- Vannressursloven § 47
- Skadeerstatningsloven § 2-1, jf. pbl. § 28-1
- Grannelova § 9 jf. § 2

Taubøll (2016) påpeker at «*Det er en åpenbar risiko for at denne mengden av ulike og delvis overlappende erstatningsregler vil svekke forutberegneligheten og være prosessdrivende*¹⁷³».

Samtidig mangler en klar definisjon på overvann. Overvannsutvalget for NOU2015:16 påpekte at «*i mangel av legaldefinisjon for overvann, er det vanlig å se hen til fagmiljøets definisjon*». utfordringen er likevel skiftende begrep, alt etter hvor vannet kommer fra. Som eksempel nevnes takvann, veivann, avløpsvann, infiltrasjonsvann og drensvann. «*De skiftende begrepene bidrar til å gjøre ansvarsfordelingen mellom huseier, grunneier, vegeier og eier av vann- og avløpsanlegg uklar, og det er vanskelig å si når den enkeltes ansvar starter og stopper*». Utvalget påpekte videre at «*deler av ansvarsbildet er fortsatt komplisert, og det er behov for å sikre at overordnede samfunnsmessige hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt*».¹⁷⁴ Samtidig er det «*et grunnleggende prinsipp for arbeidet med klimatilpasning at ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer*¹⁷⁵».

¹⁷⁰ Meld.St. 33 (2010-2013) s. 52

¹⁷¹ NOU2015:16 s. 231

¹⁷² Taubøll, S. "Erstatningsansvaret ved svikt i anlegg for overvannshåndtering" I Kart og Plan nr. 2 2016, s. 108

¹⁷³ Taubøll, S. "Erstatningsansvaret ved svikt i anlegg for overvannshåndtering" I Kart og Plan nr. 2 2016, s. 108

¹⁷⁴ NOU2015:16 s. 45

¹⁷⁵ Meld. St. 33 (2012–2013) s. 35

5.1 Kommunens ansvar

Gjennom plan- og bygningsloven, har kommunene ansvar for samfunns- og arealplanlegging, samt byggesaksbehandling. I tillegg har kommunen ansvar som vassdragsmyndighet, og som forurensningsmyndighet. I arbeidet med arealformål, hensynssoner og planbestemmelser gis det føringer for hva som kan tillates. Kommunen har et særskilt ansvar for å sikre at håndtering av overvann blir innarbeidet i samfunnsdelen og arealdelen av kommuneplanen, reguleringsplaner og byggesaker¹⁷⁶. Det gir samtidig retningslinjer ved behov for innhenting av mer informasjon, for eksempel grunnundersøkelser. I kjølvannet av Gjerdrum-saken, har det siste vist seg å være spesielt viktig. Kommunen har et spesifikt ansvar i forhold til sikkerhet mot farer og ulemper:

«Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.....»

Annet ledd: *«For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig Stille særlig krav til byggegrunn, bebyggelse eller uteareal»¹⁷⁷.*

Formålet med bestemmelsen er å hindre at det bygges på tomter der natur- eller miljøforhold kan være skadelig for bygninger eller beboere. Alternativet er at det i slike områder tas nødvendige forholdsregler knyttet til bebyggelsen¹⁷⁸. Sikkerhetsnivået er imidlertid skjønnsmessig angitt som «tilstrekkelig sikkerhet».¹⁷⁹ Det er ikke mulig å sikre samfunnet helt mot fare eller skade fra overvatn. Det foreligger heller ikke bestemmelser i lov eller forskrift som gir føringer for hvilken trygghet kommunen skal legge til grunn. Derfor må kommunen selv ta stilling til tilstrekkelig trygghet mot fare og skade fra overvatn, jamfør plan- og bygningsloven § 28-1 og de generelle kravene i byggeteknisk forskrift (TEK17) § 7-1¹⁸⁰. Vilkåret om «tilstrekkelig sikkerhet» beror på en konkret vurdering av risikomomentene.¹⁸¹ Nivået for hva som skal regnes som tilstrekkelig sikkert, er ytterligere presisert i byggeteknisk forskrift kapittel 7. Sikkerhet mot naturpåkjenninger. For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunene om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av

¹⁷⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 25 tabell 3-1

¹⁷⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 28-1

¹⁷⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 338

¹⁷⁹ NOU2015:16 s. 129

¹⁸⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 32

¹⁸¹ Ot.prp. nr. 34 (2006-2007) s. 338

eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

I Stortingsmelding 15 (2011-2012) ble det påpekt at Kommunene plikter å sørge for at ny bebyggelse «plasseres i samsvar med lov- og forskriftsfestede sikkerhetskrav for flom og skred¹⁸²». Ansvarsplasseringen innebærer også at kommunen har ansvar for å gjennomføre overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser. Dette kommer jeg nærmere inn på i neste kapittel. I tillegg viser man til det generelle ansvaret om å ivareta innbyggerne, og at kommunen har ansvar for lokal beredskap. Men det er ikke dermed åpenbart at kommunen har ansvar for konsekvensene, hvis det bygges på en grunn kommunen ikke har hatt kunnskap om at ikke var tilstrekkelig sikker. I forarbeidene til plan- og bygningsloven § 68 (nå § 28-1) presiseres det at utgangspunktet er at det ikke kan bygges på steder hvor det er markert risiko for skade¹⁸³. Samtidig påpekes det at det ikke kan settes krav om absolutt sikkerhet til plassering av bebyggelsen.

Overvannsutvalget påpekte i NOU 2015:16 at «ansvarsgrunnlaget for eventuell erstatning etter skader grunnet overvann vil være at det aktuelle vedtaket ikke oppfyller krav og normer. Kommunen har f.eks. ikke oppfylt krav til utredning av det faktiske grunnlaget». De understreker også at «uansett hvordan faktagrunnlaget fremskaffes, så har kommunen en selvstendig plikt til å vurdere dette».¹⁸⁴ Med andre ord må kommunen gjennom sin planlegging og saksbehandling «undersøke, ta hensyn til hvilke problemer nedbør og avrenning kan medføre, både innenfor det konkrete planområdet/tiltaket, og relevante områder utenfor. Forsømmes denne plikten, kan kommunen bli erstatningsansvarlig for konsekvensene».

Dette ble synliggjort i Rg. 1988 (Loppa-saken), som nevnt under kapittel 2.4.4. I denne saken hadde bygningsrådet definert området som rasfarlig. Likevel ble det gitt tillatelse uten at bygningsrådet var på befaring eller innhentet sakkyndige uttalelser. I Rt. 2015 (Nissegård-saken) ble imidlertid kommunen frikjent fra erstatningsansvar. Kommunen hadde tatt hensyn til kjent skredrisiko, men det var ikke foretatt ytterligere rasutredning.

«Kommunen kan også bli erstatningsansvarlig etter skadeerstatningsloven § 2-1 som viser til at arbeidsgiver svarer for skade som en arbeidstaker volder ved uaktsomhet i arbeidet, «idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten,

¹⁸² Meld. St. 15, (2011-2012) s. 6

¹⁸³ Ot.prp.nr.57 (1985-86) s. 66

¹⁸⁴ NOU2015:16 s. 208

er tilsidesatt». Aktsomhetskravet vil avhenge av hva slags tjenesteområde man befinner seg på, jf. Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2002 side 654».¹⁸⁵

Det er derfor viktig at kommunen har den nødvendige kompetansen, og de nødvendige verktøyene for å sikre at prosessen og vedtakene blir riktige.

5.1.1 Er kvaliteten på ROS-analyser et kommunalt ansvar?

Jeg vil i liten grad komme inn på arbeidet med reguleringsplaner, da denne oppgaven omhandler det som skjer innenfor bygningsdelen av regelverket. Men ROS-analyser og kvaliteten på disse, får stor betydning for den påfølgende prosessen og byggesaken i etterkant. Jeg vil ikke se nærmere på behovet for eventuelle konsekvensutredninger (KU), men påpeker at risiko for skade fra overvann må utredes som en del av en KU¹⁸⁶ der det er relevant¹⁸⁷.

I Plan- og bygningsloven § 4-3 stilles det krav om gjennomføring av ROS-analyse for utbyggingsplaner: «*Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse*¹⁸⁸. Hensikten med ROS-analysen er å synliggjøre alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal avmerkes i planen som hensynssone, jmfør plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12- 6, og vil gi kommunen et godt beslutningsgrunnlag for å ivareta samfunnssikkerhet. Et gjennomgående krav til analysen er at den skal bygge på oppdatert kunnskap, og at alle kilder, forutsetninger og resonnementer bak konklusjonene skal være dokumenterte. I tillegg skal resultatene fra analysen være etterprøvbare, og vise risiko og sårbarhet knyttet til overvann dersom det har betydning for om arealene er egnet til utbygging¹⁸⁹.

Ved utarbeidelse av nye reguleringsplaner er det kommunens oppgave å vedta nødvendige bestemmelser for å avverge skade og tap. Samtidig er det ofte private utbyggere som fremmer forslag om reguleringsplaner og bestemmelser. Selv om kommunen utarbeider overordnede

¹⁸⁵ NOU2022:3 s 57

¹⁸⁶ Konsekvensutredning

¹⁸⁷ Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, 21. juni 2017 nr. 854

¹⁸⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 4-3

¹⁸⁹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) veileder Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging, januar 2017, kapittel 3.2

ROS-analyser, vil der ofte være nødvendig at utbyggere også utarbeider ROS-analyser spesifikt for sine områder.

I Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen, 2022) påpekes det at: «*DSB, NVE og de tre statsforvalterne alle mener at risiko- og sårbarhetsanalysene utført i forbindelse med reguleringsplanene har varierende kvalitet. De mener at en viktig årsak til dette er at analysene er utført av konsulenter, samtidig som at kommunene i mange tilfeller mangler den nødvendige kompetansen til å stille de rette kravene til analysen og til å vurdere leveransen fra konsulentene [...]. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har den samme oppfatningen om kvaliteten på analysene utført i forbindelse med reguleringsplanene. De mener at reguleringsplanen og byggesaker ofte er utbyggerdrevet. I tillegg er kommunepolitikere ofte opptatt av utvikling og dermed utbygging. Departementet mener at dette er noe som kan gjøre det vanskelig for kommuneadministrasjonen å ta opp vanskelige spørsmål som naturfare.*¹⁹⁰

Det er derfor vanskelig å se at kommunen som bygningsmyndighet kan bære alt ansvar alene. Både politikere og private utbyggere, samt private konsulenter er involvert i prosessene. Utbyggingsprosjektene er avhengig av kvalitet i alle ledd for å sikre at resultatet blir som forventet. En annen utfordring som nevnes er at: «*Fraværet av krav til innhold og prosess medfører at ROS-analysene blir av ulik kvalitet. At det ikke stilles slike krav gjør det 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, kan det også føre til at kommunene 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 er uheldig, særlig fordi de vurderingene som gjøres i en slik analyse kan være styrende for senere avgjørelser. Dette tilsier etter utvalgets vurdering at det bør stilles tydeligere krav både til innholdet i og gjennomføringen av ROS-analyser etter plan- og bygningsloven, slik som for helhetlig ROS-analyser*». ¹⁹¹

På denne bakgrunn foreslo Utvalget at man utredet behovet for mer detaljerte krav i form av en forskrift til ROS-analyser. Det ville kunne sikre både kvalitet, innhold og like prinsipper for vurdering av ROS-analyser. På sikt vil det kunne gi bedre vurderingsgrunnlag av risikofaktorer og hva som kreves i «vanskelige» områder.

¹⁹⁰ NOU2022:3 s. 119

¹⁹¹ NOU 2022:3 s. 121

Behovet for bedre prosesser og kompetanse beskrives også i rundskriv H-5/18 (KMD, 2018) hvor det fremheves at «formålet bak plan- og bygningsloven § 4-3 og hensynet til medvirkning tilsier at relevant fagkompetanse tilknyttes arbeidet, og at rapport fra analysen dokumenterer metode, deltakelse og datagrunnlag på en etterprøvbar måte. Det vises i rundskrivet til at DSBs¹⁹² veileder om samfunnsikkerhet i kommunenes arealplanlegging skal legges til grunn ved forståelsen av hva som ligger i kravet til ROS-analyse i plan- og bygningsloven»¹⁹³.

Sivilbeskyttelsesloven § 14 stiller krav om helhetlig ROS-analyse: «Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet».¹⁹⁴

«Som påpekt i Riksrevisjonens undersøkelse (Riksrevisjonen, 2022) er det et behov for at fare avdekket i helhetlig ROS utredes nærmere. Utvalget foreslår at kommunenes ansvar for å følge opp med mer detaljert kartlegging bør få et tydeligere innhold der helhetlig ROS indikerer høy risiko knyttet til eksisterende bebyggelse. Utvalget mener også at kommunene bør følge opp på tilsvarende måte der de på annet vis er gjort kjent med forhold som indikerer høy risiko, for eksempel gjennom håndtering av enkeltsaker eller gjennom observasjoner og bekymringsmeldinger fra grunneiere eller andre».¹⁹⁵

I forbindelse med Gjerdrum-skredet, har Øst politidistrikt siktet Gjerdrum kommune for overtredelse av straffeloven § 150 og Straffeloven 173c, sammenholdt med naturskadelovens § 20. Politiet skriver at siktelsen omhandler manglende oppfølging fra kommunens side av varsler. Siktelsen sier ikke at kommunen aktivt har forårsaket noe skred, eller at det har vært feil i utbyggingsplanlegging eller planprosesser. Hvorvidt forholdene som er beskrevet i

¹⁹² Direktoratet for sivilt beredskap

¹⁹³ NOU 2022:3 s. 117

¹⁹⁴ NOU 2022:3 s. 115

¹⁹⁵ NOU 2022:3 s. 121

siktelsen vil medføre straff, er opp til statsadvokaten å ta stilling til, og man venter nå på en avgjørelse.¹⁹⁶ Konklusjonen ser ut til å bli at kommunene må ta mer ansvar og stille krav om ytterligere utredninger, når det er indikasjoner på områder med stor grad av risiko.

5.1.2 Fritar ansvarsrettssystemet kommunen for ansvar?

Overvannsutvalget (NOU2015:16) påpekte betydningen av «*en overordnet plan, for å forebygge overvannsskader, og samtidig tilføre nye verdier til bymiljøet gjennom sammenhengende grønne byrom og gater*»¹⁹⁷. De understreket viktigheten av en sammenhengende plan for overvann i nedbørfeltene, og ikke minst en tydelig anvisning av nødvendige tiltak. Dette mente de vil gjøre det lettere for aktørene å samordne seg om gjennomføring av tiltak. De stilte videre forslag om at «*planverktøyet burde angi konkrete vilkår for enkeltsaker, og bidra til at de forskjellige overvannstiltakene utfyller hverandre til tross for at de initieres på forskjellige steder til forskjellige tider av forskjellige aktører*». Forslagene som ble fremmet, vil med stor sannsynlighet kunne gi en optimal løsning i de fleste områder. Men utfordringene er mange: for det første ville dette kreve et helt annet kompetansegrunnlag i mange kommuner. En del kommuner har allerede tatt i bruk verktøy som dreneringslinjer, men dette angir kun hvor vannet vil renne. Det sier ingenting om oppstuvning, dybde, vannmengder og hvilke områder som potensielt vil kunne bli utsatt for skade. Av denne grunn vil det være nødvendig at alle kommuner modellerer alle områder innenfor sitt planområde. Det er et omfattende arbeid, og ikke minst kostbart. Riktignok nevner utvalget også at de mener det må være en fordeling av oppgaver mellom kommunene og staten, nettopp for å gi mest mulig samfunnsøkonomisk nytte. Videre påpeker de at staten bør utarbeide datagrunnlag så langt dette er effektivt å gjøre fra et nasjonalt nivå.

Men selv om stat eller kommune foretar for eksempel en modellering av de fleste områder i landet, vil det ofte være nødvendig med en ytterligere detaljmodellering av de enkelte områdene. Og det vil, ikke minst, kreve et enormt kompetanseløft i mange kommuner, både med hensyn til å kunne veilede utbyggere, men også i forhold til å kunne vurdere om det er sendt inn tilstrekkelig grunnlag i byggesaken for i det hele tatt å kunne vurdere om «avrenning

¹⁹⁶ Øst Politidistrikt (2022), Etterforskningen av Gjerdrumskredet er ferdigstilt, datert 02.02.2022

¹⁹⁷ NOU2015:16 s. 231

av overvann» er sikret. Samtidig er det et krav om at kommunen i sin vurdering har et ansvar for å legge til grunn oppdatert kunnskap¹⁹⁸.

Ansvarsrettssystemet er en tydeliggjøring av ansvaret i byggesakene. Men som nevnt ovenfor er det mange forhold som spiller inn kanskje spesielt i forkant av et byggeprosjekt, men også underveis i byggesaken. Man tar heller ikke høyde for at det i byggebransjen tidvis er et kappløp om å «få sitt byggeprosjekt» først ut på markedet, for å sikre omsetning av eget byggeprosjekt/leiligheter. Dermed er det ikke gitt at enkeltutbyggere har tid til å «vente på de andre» for å lage felles gode løsninger. Det kan også være en utfordring med eldre reguleringsplaner, som ikke innehar gode nok bestemmelser for å ivareta, og ikke minst gjøre det mulig å pålegge utbyggere å samarbeide.

Samtidig er det viktig at kommunen ikke går utover sin myndighet hva gjelder å stille vilkår. Adgangen til å stille vilkår reguleres av den ulovfestede vilkårlæren som gir forvaltningen en begrenset adgang til å sette vilkår i forvaltningsvedtak. «Det er alminnelig antatt at betingelsene må ha saklig sammenheng med lovens formål og de samfunnsmessige oppgaver loven skal ivareta, samt at betingelsene må være forholdsmessige i forhold til det godet som oppnås gjennom tillatelsen.¹⁹⁹

Det er likevel vanskelig å se at kommunen ikke har et selvstendig ansvar for å sikre at man overholder krav til «sikkerhet» i utbyggingsområder, både gjennom egne undersøkelser, gjennom vurdering av hvilket risikobilde kommunen kan akseptere, og ikke minst ved å stille krav om nok og rett dokumentasjon.

5.1.3 Kommunens ansvar som bygningsmyndighet

Kommunen som bygningsmyndighet har flere oppgaver, blant annet innvilgelse av rammetillatelser og dispensasjoner. Dette er oppgaver som ofte tilsier skjønnsmessige vurderinger. I tillegg skal kommunen gi igangsettingstillatelser, som skal samsvare med tidligere utstedte rammetillatelse. De skal gjennomføre (forberedende) klagesaksbehandling,

¹⁹⁸ Forskrift 28. september 2018 nr. 1469, Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, kapittel 4.3

¹⁹⁹ Oslo Advokat RUV, Jusinfo.no, forvaltningsrett, sitert 11.08.2022

utstede gebyr (etter fastsatt regulativ), utstede midlertidig brukstillatelse og ferdigattest. Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn og følge opp ulovligheter²⁰⁰.

En forutsetning for ethvert tiltak (byggeprosjekt) er at kommunen har avklart at byggegrunnen er trygg jamfør plan- og bygningsloven § 28-1. Jeg viser til kapittel 5.1.3 om at kommunen gjennom en skjønnsmessig vurdering må ha vurdert at eiendommen kan bebygges og utvikles, uten at det er risiko for fare eller vesentlig ulempe. Eventuelt at kommunen stiller vilkår for å sikre eiendommen. Det er også kommunens ansvar å avslå tiltak hvor tilstrekkelig sikkerhet ikke kan oppnås. Samtidig viser jeg til Nissegårdsdommen²⁰¹ hvor det ble klart at kommunen ikke blir erstatningsansvarlig når kommunen hadde tatt hensyn til kjent informasjon, men hvor det likevel var større risiko enn kommunen hadde kunnskap om. I samme sak kom Høyesterett likevel til at «kommunens behandling av byggesøknaden ikke var i samsvar med de krav som med rimelighet kunne stilles²⁰²».

Det må også være klart at tiltakshaver har de nødvendige privatrettslige rettighetene.

«Byggesaksreformen», lov av 5. mai 1995 nr. 20, trådte i kraft i 1997. Lovendringen hadde som hovedintensjon å legge bedre til rette for å sikre kvaliteten på det som bygges. Reglene om ansvar og kontroll ble endret slik at ansvaret for at regelverket er fulgt, som hovedprinsipp ble lagt på den som faktisk utfører jobben. Det ble derfor foretatt en omfordeling av oppgaver og roller i byggesaken, der de private aktørene fikk en mer framtrødende plass. Med dette menes at de ansvarlig prosjekterende og de ansvarlig utførende har det fulle ansvaret for sine oppgaver, og kommunen i skal utgangspunktet godta løsningene som fremlegges. Det er derfor ikke kommunens oppgave som bygningsmyndighet å vurdere de tekniske sidene i forbindelse med behandling av byggesaken. Kommunen skal legge til grunn at det ansvarlige foretakets opplysninger oppfyller de nødvendige tekniske krav, jamfør plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd.

Kommunen skal imidlertid se til at det legges frem nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon. Dette kan ha medført både negative og positive sider. Det positive er at kommunen ikke sitter igjen med ansvaret i «dårlige saker». Da vil ansvaret (og erstatningsansvaret) i de fleste tilfeller hvile på de private aktørene. Samtidig kan det være en utfordring når kommunen ser prosjektering av dårlige og/eller mangelfulle løsninger, og systemet er lagt opp til at kommunen skal godta de løsningene de private aktørene fremmer. En mulighet kommunen

²⁰⁰ NOU2005:12 s. 281

²⁰¹ HR. 2015 s. 484 A, premiss 15 - Rt. 2015 s. 257

²⁰² HR. 2015 s. 484-A – Rt. 2015 s. 257, premiss 73

har for å sikre tiltakene, er å be om mer dokumentasjon i saker, hvor man de for eksempel ser at det mangler tilstrekkelig grunnlag og undersøkelser.

En sentral godkjenningsordning for de ansvarlige for tiltakene ble opprettet ved byggesaksreformen. Den sentrale godkjenningsordningen er i dag frivillig, og det er foretakene som selv påtar seg ansvar²⁰³. Til tross for at de så at det var svakheter ved eksisterende ordning, anbefalte Bygningslovutvalget (2007-2008) at den sentrale godkjenningsordningen burde beholdes og videreutvikles. De foreslo videre at den skulle endres fra en frivillig til en obligatorisk ordning, da de mente at det ville medføre en enhetlig vurdering av foretakenes kvalifikasjoner og bidra til felles rammevilkår som vil fremme seriøsitet i næringen»²⁰⁴

Dette har ikke blitt etterfulgt, og ordningen er i dag frivillig. Det er derfor ikke alle bedrifter som vil være sentralt godkjent, men godkjenningen kan ofte fungere som et kvalitetsstempel (min påstand). I de tilfellene hvor en bedrift ikke har sentral godkjenning, kan det være på sin plass å sjekke nærmere hva slags kvalifikasjoner bedriften faktisk innehar, og om det samsvarer med kravene til tiltaksklasser, utdanning og erfaring i henhold til SAK 10 kapittel 9²⁰⁵. Kommunen har også anledning til å føre tilsyn med kvalifikasjoner, der de mener det kan være nødvendig.

Reglene for sanksjoner ble klargjort, og det ble innført tvangsmulkt som nytt sanksjonsmiddel. Det ble innført et nytt opplegg for bygningskontroll basert på at kontroll skal utføres av andre enn kommunen, enten ved dokumentert egenkontroll eller ved uavhengig kontroll. Pr i dag har kommunen i tillegg anledning til å be om uavhengig kontroll der de mener det er behov for dette²⁰⁶. Årsaken til at kommunen ser behov for å be om uavhengig kontroll kan være forhold som er avdekket gjennom forhåndskonferanse eller søknadsbehandlingen, eventuelt også gjennom tilsyn, som gjør det nødvendig å sikre kvaliteten i byggverket (tiltaket). Dette vil være en del av den skjønsmessige behandlingen i kommunen, og vil ofte kunne være aktuelt der kommunen har avmerket områder som hensynssoner. I tillegg vil områder med vanskelige grunnforhold, naturbelastninger og klimapåvirkninger og utfordrende tomter i tettbebygde områder kunne tilsi at kommunen skal be om uavhengig kontroll. Spesielt klimapåvirkninger i kombinasjon med tettbebygde

²⁰³ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kapittel 13

²⁰⁴ Ot. Prp. Nr 45 (2007-2008) s. 32

²⁰⁵ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kapittel 9

²⁰⁶ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 14-3

områder kan tilsi at kommunen skal be om uavhengig kontroll i enkelte overvannssaker. Hvis kommunen i tillegg gjennom skjønn vurderer at ansvarshavende har benyttet usikre metoder eller analyser, og at dokumentasjonen har vært utilstrekkelig, kan det være på sin plass med uavhengig kontroll i saken. Kommunens rolle gjennom byggesaksreformen er likevel langt på vei blitt avgrenset til saksbehandling og tilsyn.

Som bygningsmyndighet kan og skal Kommunen avslå byggesøknader dersom avrenning fra det omsøkte byggetiltaket medfører fare for skade eller vesentlig ulempe fra overvann/floam på egen eiendom eller på andres eiendommer.²⁰⁷ Legalitetsprinsippet tilsier imidlertid at en byggesøknad ikke kan avslås kun som følge av at det vil være uheldig å gi en tillatelse utfra et samfunnsmessig perspektiv. Påbud og forbud må være forankret i lov, også når det gjelder byggesaker.²⁰⁸ Konklusjonen er derfor at dersom et tiltak tilfredsstiller de kravene som er oppstilt i loven, eller med hjemmel i denne, så har tiltakshaver/søker krav på å få søknaden innvilget. Store byggesaker vil ofte tilsi større private investeringer, ofte med samfunnsmessig betydning. Det er derfor viktig for alle parter at man har gode, effektive og forutsigbare prosesser. Da vil man kunne unngå forsinkelser og at utbyggingsprosjektene fordyres unødvendig.

Kommunen har generelt et ansvar for å følge Forvaltningslovens regler om saksbehandling. Dette innebærer blant annet regler for saksbehandlingstid, klagesaksbehandling og om virkningen av feil og utsatt iverksetting. Jeg vil ikke komme nærmere inn på dette her, men fremheve spesielt at det er et krav om at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jmfør § 11a²⁰⁹. Dette er i tråd med myndighetenes forventninger om effektiv saksbehandling, samt i overensstemmelse med at ansvaret for tekniske løsninger nå er plassert hos de som har påtatt seg ansvarsrett. Slik at systemet ligger til rette for en effektiv saksbehandling av byggesaker, inklusive overvannsanlegg.

5.2 De private aktørenes ansvar

I byggesaken er det ansvarsrettssystemet som er førende for hvem som er ansvarlige for hva. Med utbyggerne mener jeg i denne sammenheng tiltakshaver eller ansvarlig søker på vegne av

²⁰⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 28-1

²⁰⁸ NOU2003: 24 s. 56

²⁰⁹ Lov 10. februar 1967 nr. 63 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11

denne, og ofte vil det være private foretak. Men i enkelte prosjekter kan det også være kommunen som er byggherre. Dette kan for eksempel være gjeldende ved utbygging av nye skoler og annen sosial infrastruktur.

5.2.1 Ansvarsrettssystemet

I alle søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven, skal alle oppgaver belegges med ansvar. Kravet om ansvarsrett, skal sikre at foretakene har tilstrekkelige kvalifikasjoner, til å utføre sine oppgaver etter plan- og bygningsloven. Bygningslovutvalget (2005) uttalte at *«det ville være like effektivt, eller mer effektivt, og sikre kvaliteten i like stor grad, om aktørene kun erklærte seg kompetente i hver byggesak uten en forutgående godkjenningssvurdering²¹⁰»*.

Tidligere praksis var at ansvar ble tildelt etter søknad, hvor foretakene erklærte egen kompetanse, eller hvor de viste til den sentrale godkjenningen. Utvalget mente imidlertid at ansvaret i hovedsak ble tildelt uten at kommunen foretok noen nærmere vurdering. De mente også at gjennom en slik endring, ville ansvaret være noe man påtok seg, og ikke noe man fikk tildelt. Det ville derfor innebære en mer aktiv rolle fra foretakenes side, med ansvars plassering på en entydig måte. Utvalget vurderte likevel at dette ville innebære en svekkelse av kommunens mulighet til å forsikre seg om kompetansen til de foretakene som påtar seg ansvarsrett. I tillegg ville kommunene i hovedsak miste muligheten til å trekke ansvarsretten, der de ser at foretakene ikke har den nødvendige kompetansen, gjør alvorlige feil eller lignende. Utvalget foreslo på denne bakgrunn å fjerne ordningen med lokal godkjenning, men opprettholde ordningen med en obligatorisk (sentral) godkjenningsordning. I dag innebærer ansvarsrettssystemet at foretakene påtar seg ansvarsrett, uten at kommunen skal godkjenne dette. Det finnes likevel, som nevnt, en frivillig, sentral godkjenningsordning gjennom Direktoratet for byggkvalitet (DiBK).

Tiltakshaver er den som tiltaket utføres på vegne av²¹¹, og kan være en person eller et foretak. I enkelte tiltak kan det skje endringer i hvem som er tiltakshaver, før tiltaket er ferdigstilt. Som eksempel kan et større byggeprosjekt blir solgt etter at rammetillatelse er gitt, men før tiltaket er igangsatt og/eller ferdigstilt. Det må da meldes fra til kommunen umiddelbart.

²¹⁰ NOU 2005:12 s. 284

²¹¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-2

En rekke tiltak vil være så omfattende at tiltakshaver ikke selv kan forestå verken søknadsprosessen eller prosjektering/gjennomføring alene. Det vil da være krav til ansvarlig foretak etter plan- og bygningsloven²¹².

Ansvarlig søker (SØK)²¹³ har en rekke oppgaver i byggesaken, fra å sende inn en komplett søknad, til å være bindeleddet mellom kommunen og tiltakshaver, samt samordne de ansvarlige foretakene i tiltaket. Ansvarlig søker har imidlertid ikke ansvar for innholdet av oppgavene, bare at de blir ivaretatt²¹⁴. En ansvarlig søker vil sjelden ha inngående kompetanse vedrørende alle ansvarsområder i en byggesak, og dette vil også gjelde for et spesialområde som overvannshåndtering. Det er derfor viktig at ansvarlig søker påser at alle oppgaver er belagt med ansvar. Samtidig skal ansvarlig søker følge opp tidsfrister, og påse at disse overholdes, i tillegg til å sende inn nødvendig sluttokumentasjon før ferdigattest. Ofte kan det skje endringer i hvilke foretak som har påtatt seg ansvarsrettene underveis i byggesaken, og det er da viktig at ansvarlig søker oppdaterer kommunen umiddelbart om dette.

Ansvarlig prosjekterende (PRO)²¹⁵ har ansvaret for at prosjekteringen er kvalitetssikret og dokumentert i henhold til byggteknisk forskrift kap. 2 og er tilstrekkelig grunnlag for utførelsen²¹⁶. Det vil være aktuelt med en rekke ulike ansvarsretter i en byggesak. For overvannshåndtering vil det være nødvendig med ansvarsretter både for det som skjer over bakken og det som skal prosjekteres under bakken. Det vil derfor være krav om ansvarsrett for veg, utearealer og landskapsutforming, samt ansvarsrett for vannforsyning og avløpsanlegg²¹⁷. Ansvarsrettene deles opp i tre tiltaksklasser, avhengig av kompleksitet og vanskelighetsgrad, samt risiko for feil og mangler, og hvilke konsekvenser dette vil medføre innenfor områdene helse, miljø og sikkerhet²¹⁸.

Som nevnt i kapittelet over er den sentrale godkjenningsordningen nå frivillig. Men gjennom ansvarsrettssystemet stilles det likevel krav til kvalitetssikringsrutiner med dokumentasjon,

²¹² Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-3

²¹³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-4

²¹⁴ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 12-2

²¹⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-5

²¹⁶ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 12-3

²¹⁷ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 13-5 punktene b og i

²¹⁸ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 9-4

for oppfyllelse av plan- og bygningsloven²¹⁹. I tillegg stilles det krav til utdanning og praksis for de ulike tiltaksklassene²²⁰.

Ansvarlig utførende (UTF)²²¹ har ansvaret for at utførelsen er kvalitetssikret og i samsvar med prosjekteringsunderlaget, og at eventuelle vilkår som følger av tillatelse eller særskilte krav til utførelsen gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven er oppfylt²²². Det er tilsvarende krav til tiltaksklasser også for utførelse som det er for prosjekteringen. Etter at byggesaksreformen trådte i kraft i 1997, ble systemet endret slik at ansvaret for at regelverket er fulgt, som hovedprinsipp ble lagt på den som faktisk utfører jobben.²²³ Som nevnt i kapittelet over ble de private aktørene ansvarliggjort i større grad, mens kommunen tilsvarende fikk begrenset sitt ansvar. «*Et viktig hovedprinsipp, er at ansvar i utgangspunktet skal legges hos den aktør som har reell mulighet til å påse at feil ikke oppstår*»²²⁴. Foretakene har dermed fått et vesentlig mye større ansvar i byggesaken.

Etter byggesaksreformen skal ikke lenger kommunen inneha en kontrollfunksjon. Denne skal ivaretas gjennom egenkontroll og/eller ved uavhengig kontroll. Jeg vil ikke komme nærmere inn på drøftelsene til bygningslovsutvalget i NOU 2005:12, men viser til at de påpekte at «det er behov for mer bruk av uavhengig kontroll²²⁵». De foreslo videre en ny bestemmelse i § 24-1 tredje ledd om obligatorisk helhetlig uavhengig kontroll på viktige og kritiske kontrollområder²²⁶. Dette mente de var spesielt viktig i prosjekteringsfasen.

Det er et krav etter plan- og bygningsloven at det foretaket som skal foreta uavhengig kontroll, må være helt uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet. Ansvarlig kontrollerende kan deles i to:

Ansvarlig kontrollerende for prosjektering (KPR)²²⁷

Ansvarlig kontrollerende for utførelsen (KUT)

²¹⁹ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kapittel 10

²²⁰ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kapittel 11

²²¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-6

²²² Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 12-4

²²³ Ot. Prp. Nr. 45 (2007-2008) s. 18/19

²²⁴ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) s. 39

²²⁵ NOU2005: 12 s. 289

²²⁶ NOU2005: 12 s. 289

²²⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-7

Plan- og bygningsloven stiller krav til hva som skal inngå i en kontroll, og det er blant annet viktig at tiltaket samsvarer med krav og tillatelser gitt med medhold i loven.

For å sikre at avledning av overvann er «sikret» kan det i enkelte byggesaker være riktig å stille krav om uavhengig kontroll av både prosjekteringen og utførelsen. Årsaken er at økt grad av fortetting i kombinasjon med økt nedbør kan medføre store utfordringer en rekke steder. I tillegg stilles det ofte store krav til modellering og beregningsgrunnlag, for å sikre at løsningene kan ivareta de forventede nedbørmengder i årene som kommer. Rapporter fra Finans Norge²²⁸ med flere viser også at skadepotensialet er stort, slik at det er nødvendig å sikre at løsningene er tilfredsstillende og at den tekniske utførelsen er riktig.

Det må også nevnes at ansvaret for de ansvarlige foretakene formelt opphører ved ferdigattest. Så lenge tiltaket ikke er «ferdig», vil kommunen kunne gi midlertidig brukstillatelse. Ved ferdigattest avsluttes saken.

Departementet foreslo likevel at kommunen skulle kunne gi pålegg om utbedring av mangler som skyldes forhold i prosjektering eller utførelse innen fem år etter ferdigattest. Årsaken var at de mente at *«en slik regel vil bringe det offentligrettslige ansvaret ett skritt nærmere det privatrettslige, der det som regel er fem års reklamasjonsfrist.»*²²⁹

Pr i dag er det gjennom tilsyn at kommunen kan gi pålegg om utbedring av tiltak. Dette vil bli behandlet i eget kapittel.

5.2.2 Ansvar for beregning og gjennomføring

Som nevnt over er det tiltakshaver (eller ansvarlig søker på dennes vegne) som har ansvaret for å fremskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe.²³⁰ Jeg viser til de foregående kapitlene om ansvar, og at kommunen har et selvstendig ansvar for å forsikre seg om at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker, jamfør plan- og bygningsloven § 28-1. Samtidig er det noen forhold som bør trekkes frem spesielt når det gjelder ansvar for beregning og gjennomføring.

Overvannsutvalget i NOU2015:16 fremsatte forslag om sikkerhetsklasser for byggverk i områder som er utsatt for skader som følge av overvann.²³¹ De påpekte videre at «ny

²²⁸ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022

²²⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 48

²³⁰ Ot.prp. 45 s. 215

²³¹ NOU2015:16 s. 96, tabell 9.3

*utbygging ikke bare fører med seg problemer med overvann lokalt, innenfor det nye utbyggingsområdet. Utbyggingen kan også øke mengden avrenning nedstrøms. Sikkerheten mot overvannsskader kan dessuten bli lavere som følge av etterfølgende ny utbygging».*²³² Videre mente de at det må «finnes en oversikt over hele nedbørsfeltet som grunnlag for en konsekvensvurdering av nye tiltak». Spørsmålet er om det kun er kommunen som kan være ansvarlig for en slik oversikt? Å pålegge enkeltaktører og -foretak å skulle utarbeide dette, kan være i strid med føringene om at man kun skal stille krav om forhold som har direkte sammenheng med tiltaket²³³. Å stille samme krav til små og mellomstore tiltak, som for store tiltak, er ikke nødvendigvis riktig da det vil kunne påføre tiltakshaver store (og muligens unødige kostnader). Situasjonen i nedbørsfeltet vil også kunne endre seg etter hvert som områder bygges ut, slik at nedbørsfeltene og avrenningsproblematikken vil være i endring. Kunnskapen vil derfor antagelig kunne ha en «holdbarhetsdato», som går ut ved flere eller større utbygginger innenfor området.

Overvannsutvalget (2015) la vekt på at områder har ulikt skadepotensiale, og at plassering i sikkerhetsklassene skulle være avhengig av mulige konsekvenser som følge av ukontrollert avrenning av overvann. I tillegg skulle sikkerhetsklassene reflektere lokale forskjeller i nedbørsintensitet. Det ble videre påpekt at regelverket burde ivareta opprettholdelse av sikkerhet over tid, samt helhetlig forvaltning av overvann i nedbørsfeltet. Forslagene har foreløpig ikke medført noen endring i bestemmelsene, men det er grunn til å tro at det er avgjørende at kommunene (bygningmyndigheten) har et forhold til akseptabel risiko i sine ulike områder. Det er derfor noe overraskende at man ikke har sett nærmere på sikkerhetsklasser. Dette benyttes blant annet innenfor området brannsikkerhet,²³⁴ og er noe man burde kunne overført til området «avledning av overvann». Men noe vil kanskje kunne avdekkes gjennom ROS-analyser og konsekvensutredninger.

I tillegg er det nå en rekke kommuner som benytter drenslinjer i sitt arbeid med vurdering av avrenning av overvann, og som foretar modellering av områder. Dette gir økt forutsigbarhet ved større nedbørshendelser, og viser områder hvor farepotensialet er stort.

Overvannsutvalget (2016) påpekte at sikkerhetskravene de fremmet, ikke skulle definere hvilken kapasitet de forskjellige komponentene i overvannssystemet skulle ha²³⁵. De mente at

²³² NOU2015:16 s. 96

²³³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 348

²³⁴ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840, §§ 11-2 og 11-3

²³⁵ NOU2015: 16 s. 98

den ansvarlige selv måtte vurdere hvor mye overvann som skulle håndteres og hvordan. Dette er langt på vei slik det likevel fungerer i dag, hvor ansvarsrettssystemet sikrer at prosjektering og dimensjonering og valg av løsninger er opp til den enkelte den/de som har påtatt seg ansvarsrett. Selv om det ikke er definert noen sikkerhetsklasser, vil langt på vei ROS-analyser i planprosesser, modellering av nedbørsfelt i de enkelte kommunene, og dreneringslinjer danne et godt grunnlag for vurdering av behovet for de ulike løsningene. Kostnader forbundet med prosjektering og utførelse, kan likevel styre valg av løsninger for utbyggerne. Utvalget påpeker at «*volumfordelingen av overvann i lokale overvannstiltak, ledningsnett, flomveier og vassdrag, samt bruk av eventuelle sikringstiltak, må avgjøres fra nedbørsfelt til nedbørsfelt, og overlates til lokal beslutning i tråd med prinsippet om kostnadseffektivitet*»²³⁶ Dette er kompetansekrevene, også for kommunen å skulle vurdere.

I tillegg er det en viss usikkerhet forbundet med hensyn til fremtidig avrenning og nedbørnivå. Den økende fortettingen man erfarer mange steder, vil kunne medføre at tidligere løsninger ikke lenger vil være tilstrekkelig til å møte morgendagens utfordringer. Det må også hensyntas at mange kommuner sliter med etterslep av oppgradering av sitt ledningsnett. Mange utbyggere søker om påslipp av noe overvann til kommunale ledninger, og dette vil på sikt kunne medføre at ledninger går fulle ved større nedbørsmengder, med de utfordringer det medfører. Der hvor utbyggere søker om påslipp til kommunale ledninger, vil det ofte være et krav at de skal kunne dokumentere behovet gjennom sine beregninger og forslag til løsninger.

Overvannsutvalget påpekte at det i dag er opp til kommunen selv å vurdere hvilke nivå de skal legge seg på når det gjelder overvannshåndtering. Vann og avløpssektoren har lenge forholdt seg til dimensjonerende nedbør gjennom tekniske bestemmelser fra KS²³⁷ i standard abonnementsvilkår for vann og avløp, der «overvannsledningens belastning kan beregnes på grunnlag av sannsynlig maksimal regnintensitet for området og de forskjellige nedslagsfeltenes areal og beskaffenhet». Samtidig påpekes det at Vann- og avløpssektoren, gjennom Norsk Vann Rapport 162/2008 anbefaler generelt strengere dimensjoneringskrav til overvannsledninger enn NS-EN 752»²³⁸. Det overraskende er at man stadig omtaler

²³⁶ NOU2015:16 s. 96

²³⁷ Kommunesektorens interesse og arbeidsgiverorganisasjon i Norge

²³⁸ NOU2015:16 s 94/95

overvannsanlegg som om det langt på vei kun skulle gjelde ledningsnett, og virksomheter som vann og avløp.

5.3 Overvannsanleggenes eiere

Overvannsanlegg kan eies både av kommuner og av tiltakshavere, og ikke minst sameier og borettslag. Jeg vil ikke komme inn på kommunalt eierskap i denne sammenheng, men påpeke at der overvannsanleggene stedvis skifer eier(e) vil dette potensielt kunne medføre ytterligere og andre problemstillinger.

5.3.1 Eier og tiltakshaver

Tiltakshaver²³⁹ - Tiltakshaver er den person eller foretak tiltaket utføres på vegne av. *Forarbeidene* nevner at det normalt vil være eieren av anlegget, eventuelt en leietaker, som er tiltakshaver²⁴⁰. Men i de tilfellene denne oppgaven omtaler, vil det ofte ha vært en tiltakshaver opprinnelig som startet regulering og utbygging. Deretter vil det bli etablert et sameie/borettslag i etterkant, hvor det etter lovens forståelse antagelig vil være en ny tiltakshaver / eier.

«Den enkelte grunneier har ansvar for å sikre egen eiendom, noe som blant annet følger av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2011 side 105²⁴¹. Det innebærer også ansvar for eventuelle konsekvenser en aktivitet eller et tiltak måtte ha på annen eiendom, jf. grannelova § 2. Selv om den enkelte grunneier har ansvar for å sikre egen eiendom, finnes det ingen lovfestet plikt for grunneiere til å sikre mot naturskade»²⁴².

Dette innebærer at grunneier kan bli erstatningsansvarlige for tap som andre blir påført. Utbygger vil jo «trekke seg ut» i det øyeblikk ferdigattest er gitt. Det rettslige grunnlaget for et eventuelt erstatningsansvar kan følge av grannelova eller alminnelige erstatningsrettslige regler. Det er likevel grunn til å tro at bevisførsel kan bli krevende. Feil og mangler kan oppstå på mange områder, fra mangelfulle ROS-analyser til feil i prosjektering og utførelse. Manglende drift og vedlikehold vil i tillegg kunne medføre store konsekvenser.

²³⁹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-2

²⁴⁰ Ot.prp.nr. 39 (1998-1999) s. 35

²⁴¹ HR. 2011 s. 184-A – Rt. 2011 s. 105, premiss 40

²⁴² NOU2022:3 s.74/75

«Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av» plan- og bygningsloven.²⁴³ Samme lov stiller også krav til ansvarlig foretak²⁴⁴ ved tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene.²⁴⁵ I byggesaken er det følgende som har ansvar i saken²⁴⁶:

5.3.2 Objektivt ansvar for eier av avløpsanlegg

Forurensningsloven § 24a: «Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig.»²⁴⁷.

«For anlegg som i sin helhet er eiet av private, er det eier av den eiendommen som anlegget først ble anlagt for som er ansvarlig for drift og vedlikehold. Er det flere private inne i bildet, reguleres forholdet av lov 18. juni 1965 om sameie (sameielova)».²⁴⁸ Det er mange utfordringer, blant annet hva som faktisk omfattes av begrepet «avløpsanlegg» og/eller overvannsanlegg. Jeg vil ikke komme nærmere inn på det her.

Bestemmelsen oppstiller to vilkår, hvorav det ene er utilstrekkelig kapasitet, og det andre er utilstrekkelig eller manglende vedlikehold. «Felles for de to grunnvilkårene for erstatningsansvar er imidlertid at skaden er forårsaket av avløpsanleggets sviktende evne til å bortlede vann²⁴⁹».

Det er imidlertid interessant å se nærmere på de to vilkårene, og derav hva som har forårsaket skaden. Bestemmelsen i § 24a gjelder ikke andre skadeårsaker enn utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold. Det fremgår imidlertid av forarbeidene at det likevel ikke utelukkes at objektivt erstatningsansvar kan inntre på annet grunnlag. Lovgiver har ved vedtakelsen av forurensningsloven § 24a således ikke ment å gi en uttømmende regulering av det objektive erstatningsansvaret.²⁵⁰

²⁴³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 23-1

²⁴⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 20-3

²⁴⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 20-1

²⁴⁶ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning, kapittel 12

²⁴⁷ Lov 13. Mars 1081 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven) § 24a

²⁴⁸ NOU2015:16 s. 202

²⁴⁹ Taubøll, S. (2010) Virkeområdet for forurensningsloven § 24a om avløpsanlegg, særlig i forhold til overvann og veier, s. 166

²⁵⁰ NOU 1994:12 s. 476 jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 374

Utilstrekkelig kapasitet

«Ved utilstrekkelig kapasitet kan overtrykk i avløpsledningene føre til at det oppstår tilbakeslag, ledningsbrudd og overløp, noe som kan føre til fukt eller forurensningskader som følge av at overvannet ikke blir bortledet slik det skulle»²⁵¹. Det er derfor vesentlige skader som kan oppstå, og all grunn til å forhindre at denne typen skader skjer.

«Eier av avløpsanlegg er etter § 24 ansvarlig for skade forårsaket av avløpsanleggets sviktende evne til å bortlede vann, uavhengig av de bakenforliggende årsaker til den utilstrekkelige kapasiteten eller vedlikeholdet»²⁵². Det vil si at selv om avrenning oppstrøms har blitt endret som følge av for eksempel økt utbygging, er eier av overvannsanlegget likevel ansvarlig for skade som følge av utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold. Dette vil i verste fall kunne by på store utfordringer for enkelte sameier/borettslag. Vanligvis overtar sameiet/borettslaget et ferdig utført anlegg samtidig som bygningen ferdigstilles.

Overvannsanlegget vil i hovedsak være prosjektert ut fra en nåsituasjon, hvor man i tillegg har lagt på et klimapåslag. Hvis det i etterkant av prosjektering og utførelse gjennomføres en større utbygging oppstrøms, er det grunn til å anta at dette ikke er hensyntatt i prosjekteringen. Med mindre kommunen har vært klar over forholdet på et tidlig nok tidspunkt, og gitt beskjed om dette. Men samtidig, så er det et krav i byggesaker om at man ikke skal håndtere andre forhold enn det som skjer på egen eiendom. I Ot.prp. nr. 45 fremkommer det at «det må være en sammenheng mellom tiltaket og kravet»²⁵³. Som følge av dette vil det derfor være vanskelig å kunne be utbygger prosjektere for andre, eventuelt senere utbygging som vil kunne endre avrenningsforholdene nedstrøms. Samtidig fremgår det av forarbeidene at «anleggseier i utgangspunktet er ansvarlig selv om ledningen opprinnelig hadde stor nok kapasitet, når tiltak i nedbørfeltet har økt avrenningen ut over kapasiteten»²⁵⁴. Man har da en situasjon hvor utbygger sjelden vil ta ansvaret for eventuelt senere utbygging oppstrøms, og har prosjektert for en nåsituasjon, samtidig som ansvaret til eier (dvs. sameie/borettslag) gjelder uansett om det er andre som prosjektert og utført anleggene. Imidlertid kan de bakenforliggende årsakene gjøre det aktuelt å lempe på erstatningsansvaret etter skadeerstatningsloven § 5-2²⁵⁵. Jeg vil ikke komme nærmere inn på dette her, kun konstatere at det er en mulighet.

²⁵¹ Taubøll, S. (2010) Virkeområdet for forurensningsloven § 24a om avløpsanlegg, særlig i forhold til overvann og veier, s. 167

²⁵² Lov 13. Mars 1081 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven) § 24a

²⁵³ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 348

²⁵⁴ NOU 1994:12 s. 476 jf. Ot. Prp nr. 39 (1998-99) s. 374

²⁵⁵ Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven)

Utilstrekkelig/manglende vedlikehold

«Hvis vedlikeholdet har vært utilstrekkelig kan dette føre til tiltetting av avløpsledninger eller ledningsbrudd, noe som igjen kan føre til lignende skader som ved utilstrekkelig kapasitet²⁵⁶».

Når det gjelder bakgrunnen for forslaget til plan- og bygningsloven § 28-9 (nåværende forslag § 31-9), følger man prinsippet om at «ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer»²⁵⁷. Drift og vedlikehold av overvannsanlegg må ansees å falle inn under denne kategorien.

Overvannsutvalget (2015) påpekte at en «betydelig del» av ansvaret for overvannshåndtering må ligge på grunneier. Videre uttalte de at «det er utvalgets syn at den enkelte har et særlig ansvar for å håndtere overvann på sin eiendom»²⁵⁸. All den tid overvannshåndtering skal foregå på en enkeltstående eiendom med en eier, skaper det lite utfordringer. Men når større sameier og/eller borettslag, med eksempelvis flere boligblokker og mange enkeltstående eiere av leiligheter, som deler utomhusområder hvor de enkelte eierne ikke vet hvor overvannsanleggene er, eller det er klarhet i hvem som drifter dem – da oppstår det helt andre utfordringer.

Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) understreker i sin nyeste veileder kravet til eierskap, drift og vedlikehold av overvannstiltak. Viktigheten av at overvannsinfrastruktur dimensjoneres, driftes og vedlikeholdes trekkes frem. For overvannsanlegg er det i tillegg viktig at det utarbeides gode instruksjoner for drift og vedlikehold både sommer og vinter. Ved mangelfull oppfølging, risikerer man i verste fall at deler av anlegg (eller hele anlegget) går delvis eller helt tett. Vinterstid kan dette skyldes snø og is, mens det i løpet av året ellers kan skyldes gjengroing, løv, masseavleiring mm. Konsekvensen kan gi oversvømmelse både oppstrøms og nedstrøms av innløpet²⁵⁹.

5.3.3 Naboansvar etter granneloven

Granneloven oppstiller et forbud mot å «ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneiegdom».²⁶⁰

²⁵⁶ Taubøll, S. (2010) Virkeområdet for forurensningsloven § 24a om avløpsanlegg, særlig i forhold til overvann og veier, s. 167

²⁵⁷ NOU2015:16 s. 88, jf. Meld. St. 33 (2012-2013) s. 35

²⁵⁸ NOU2015: 6 s. 89.

²⁵⁹ Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022, s. 57/58

²⁶⁰ Lov 22. april 2016 nr 15 Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) §2

*«Mangelfull håndtering av overvann på en eiendom kan forårsake skader og ulemper på naboeiendommer».*²⁶¹

Det er grunn til å påpeke at «granneeigedom» i lovens betydning må forstås som to (flere) forskjellige eiendommer, men at de ikke trenger å grense til hverandre²⁶². Eiendommer nedstrøms som blir berørt av et tiltak, og som blir negativt påvirket av dette, er dermed å oppfatte som naboeiendom(mer). Det kan derfor være flere eiendommer som berøres, for eksempel hvis avrenningsmønster endres som følge av en utbygging.

Likevel kan det ikke ansees at tålegrensen er nådd, dersom tiltaket kan ansees som ventelig og vanlig ut fra de konkrete omstendighetene. For eksempel kan det være både ventelig og vanlig at man bygger ut et sentralt område. Men det er ikke nødvendigvis ventelig og vanlig at en flomvei endrer retning.

Utfra bestemmelsen går det frem at dersom naboens tålegrensen må anses som overskredet, vil naboens (eventuelt naboenes – ved flere berørte eiendommer), gå foran ens egen utøvelsesrett. Det er likevel viktig å presisere at det må være en tilknytning til tiltaket og en klar årsakssammenheng. Med tilknytning menes da for eksempel eier/leier av eiendommen, byggherre, entreprenør med flere som kan holdes ansvarlig for hva som skjer på den gjeldende eiendommen.

I bestemmelsen oppstilles det vilkår om at det må være teknisk og økonomisk mulig å gjøre noe for å hindre eller avgrense skaden eller ulempen, i tillegg til at man skal ta hensyn til naturmangfoldet i området. Bestemmelsen innebærer også i seg selv en innskrenkning av eiers råderett på eiendommen.

Selve skadevilkåret omfatter fysisk skade som følge av tiltaket, for eksempel at naboen får vann i kjelleren. Ulempebegrepet omfatter ander forhold enn de rent fysiske skadene, og kan blant annet omfatte støv og skitt. Skade- og ulempevilkåret har sammenheng med urimelighets- og uturvandevilkåret.

²⁶¹ NOU2015:16 s. 206

²⁶² Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven)

5.4 Oppsummering og refleksjon for vilkåret «skal»

I tolkningen av vilkåret «skal» har det vært nødvendig å vurdere når sikring av overvann skal skje, og hvem som har ansvaret. Det er brakt på det rene at kommunen kan kreve ansvarserklæring ved rammesøknad, dersom kommunen finner det nødvendig utfra grunnforhold, terrengutforming med mer. Kommunen har også anledning til å be om mer dokumentasjon, der de mener det er nødvendig for å vurdere saken. Men det mangler så langt jeg kan se en felles forståelse av hvor mye og hvilken dokumentasjon kommunen kan etterspørre. I tillegg kan det by på utfordringer for utbyggere som ikke har fått klarhet i om tiltaket vil få tillatelse eller ikke, å skulle få på plass ansvarsretter og stor grad av dokumentasjon på et så tidlig tidspunkt. Det fremstår derfor som en skjønnsmessig vurdering, når det skal skje og hvilken dokumentasjon som kreves.

Det er heller ingen krav til samarbeid mellom aktørene i markedet, eller mellom eiere av ulike tomter. Selv om et overvannsanlegg vurderes til å fungere etter forholdene isolert sett for en eiendom, vil det i enkelte tilfeller kunne gi bedre løsninger hvis utbyggerne samarbeidet om løsninger for et område. Kommunen har ofte mye kunnskap om sine områder, men har ingen hjemler som kan bidra til løsninger mellom aktørene.

Når det gjelder ansvar for «skal», så fremstår det som om ansvaret må deles på flere, og at ansvarsrettssystemet legger føringer for hva som skal skje i byggesaken.

Kommunen har et overordnet ansvar for å sikre at håndtering av overvann blir innarbeidet i kommuneplanen, i reguleringsplaner og i byggesaker, i tillegg til at de har ansvar for å gjennomføre overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunen skal avslå saker hvor byggegrunnen ikke er tilstrekkelig sikker, men har likevel ikke det fulle ansvar hvis det bygges på en grunn kommunen ikke hadde kunnskap om at ikke var sikker. Samtidig har kommunen plikt til å undersøke og ta hensyn til hvilke problemer nedbør og avrenning kan medføre. Det krever antagelig stor kompetanse hos kommunen, for å kunne vurdere om ROS-analyser utarbeidet av eksterne aktører er kvalitativt gode nok. Det er også påpekt av Riksrevisjonen med flere at kvaliteten ikke er god nok. Dermed kan det være en fare for at beslutninger tas på sviktende grunnlag.

Gjennom ansvarsrettssystemet plasserer myndighetene ansvaret hos de som påtar seg ansvarsrett. Ofte vil det være private foretak som påtar seg ansvar for prosjektering og utførelse, i tillegg til ansvarlig søker. Det påhviler likevel kommunen et ansvar på selvstendig

grunnlag å vurdere om byggegrunnen er trygg, jamfør plan- og bygningsloven § 28-1, eventuelt stille vilkår om sikringstiltak. Dette krever tidvis at kommunen foretar egne undersøkelser og gjennomfører overordnet ROS-analyse, samt at kommunen må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne stille krav om riktig og tilstrekkelig dokumentasjon i byggesakene. Kommunen har i tillegg anledning til å stille krav om uavhengig kontroll, samt følge opp tiltaket gjennom tilsyn. Det fremkommer imidlertid fra flere kilder at man er i tvil om tilsynsfunksjonen fungerer i tilstrekkelig grad. Det er grunn til å tro at kommunene i større grad bør benytte seg av disse mulighetene, da det fortsatt skjer mange og store skader hvert år som følge av nedbør og overvann. Dette kan skyldes flere forhold, fra feil prosjektering, feil utførelsen, mangelfullt beslutningsgrunnlag med mer.

For eiere av overvannsanlegg kan det by på utfordringer å overta anlegg, hvor man i tillegg blir objektivt ansvarlig for skader som anlegget volder. Hvis grunnlaget for beregninger har vært feil, hvis prosjektering eller utførelse har vært feil, vil eierskapet til anlegget likevel påføre sameier/borettslag et potensielt erstatningsansvar ved skade. Hvorvidt det også vil foreligge mangelfull drift og vedlikehold, vil avhenge av informasjonen eier har fått vedrørende hvilke deler overvannsanlegget består av, hvor de ulike delene finnes, hva som er forventet levetid, og hvordan anlegget bør driftes. Antagelig burde nye eiere også få informasjon om hvordan man kan sikre seg mot skade, og om det bør settes av midler eller forsikring.

6. Muligheter for kontroll og sanksjoner

Feil og mangler i byggesaker kan medføre så vel samfunnsøkonomiske, som private kostnader, i tillegg til et større skadepotensiale. Det er derfor viktig å få avdekket feil og mangler, i tillegg til at det må følges opp overfor de ansvarshavende.

Tiltakshaver er etter plan- og bygningsloven § 23-1 ansvarlig for at tiltak utføres i samsvar med de krav som følger av bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen har i på sin side mulighet til å stille krav om kontroll med prosjektering og utførelse i byggesaksprosjekter²⁶³. Utvalget (2003) påpekte at *«bygningslovgivningen må inneholde bestemmelser om en reell og effektiv kontroll, og at det må finnes tilstrekkelige*

²⁶³ Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 14-3

*hjemler for å avslå søknader».*²⁶⁴ De viste også til at det regelverket må inneholde bestemmelser om sanksjoner eller andre reaksjoner mot ulovligheter.

I forhold til at overvann skal være sikret, kan det ha avgjørende betydning at Kommunen har anledning til (og som oppgave) å kreve uavhengig kontroll av ansvarlige foretak, når det enten er tale om viktige og kritiske områder og oppgaver, eller der kommunen krever det etter en konkret vurdering, jamfør plan- og bygningsloven § 24, 1. ledd. Dette kan for eksempel være tilfelle der det foreligger naboklager eller kommunen ut fra oversendt materiale finner grunnlag for det.

6.1 Tilsyn

Det er et krav at de som er ansvarlig prosjekterende i et tiltak, skal kunne framlegge den nødvendige dokumentasjonen for ansvarlig søker. De skal også kunne fremlegge nødvendig dokumentasjon for kommunen på forespørsel. Dokumentasjonen skal gi grunnlag for at utførelsen, samt blant annet drift og vedlikehold av byggverket, tekniske installasjoner og anlegg skal utføres på en tilfredsstillende måte». ²⁶⁵ Det kan imidlertid by på noen utfordringer å kunne sjekke dokumentasjon mot for eksempel utførelse, all den tid enkelte deler av et overvannsanlegg kan være «under bakken» i form av et magasin eller ledninger. Det vil eventuelt kreve at man er til stede når utførelsen skjer, da man ellers vil måtte grave opp for å kunne vurdere hvorvidt utførelsen er i samsvar med prosjekteringen.

I henhold til gjeldende regelverk har Kommunen plikt til å føre tilsyn i byggesaker. Samtidig vil jeg hevde at disse oppgavene ofte vil konkurrere om midler i en ofte anstrengt kommuneøkonomi. Utvalget (2003) viste til at «*kommunene og byggenæringen synes å være enige om at kontroll og tilsyn må utføres i langt større grad for å sikre kvalitet på det som bygges*²⁶⁶». Samtidig påpekte de at området var nedprioritert, og at det kunne ha flere årsaker. De viste også til erfaringer så langt tilsier at tilsynsarbeid krever kunnskap, innsikt og tid, i tillegg til at det må systematiseres og styres²⁶⁷.

²⁶⁴ NOU2003: 24 s. 58

²⁶⁵ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840 § 4-1 (1) og Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning § 8-2 med hjemmel i Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 21-10

²⁶⁶ NOU2003:24 s. 72

²⁶⁷ NOU2003:24 s. 103

Det er imidlertid et krav at tiltaket skal gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Det er mulig å føre tilsyn med kvalifikasjoner, og kommunen skal føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd.²⁶⁸

Det er likevel en begrensning i form av at tilsyn kun skal gjennomføres der det er grunn til å anta at det foreligger forhold som tilsier det, eller det skal vurderes å gi pålegg etter § 31-1 eller 31-4. Det kan for eksempel skje ved at kommunen får varsel om at et tiltak ikke er i henhold til regelverket, at det har skjedd uhell eller at noen mener det foregår noe ulovlig. Det kan også skje at kommunen oppdager avvik i forhold til gitte tillatelser, at kommunen har erfaring med enkelte aktører fra tidligere og at andre aktører tipser kommunen.

Utover plikten til å føre tilsyn, kan kommunen i tillegg selv avgjøre i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn.²⁶⁹ Eksempelvis kan kommunen føre tilsyn med FDV-dokumentasjon i en rekke saker. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig.

Kommunen kan også føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø²⁷⁰. Oslo Kommune har for eksempel gjennomført en rekke tilsyn langs strandsonen de siste årene, og avdekket en rekke ulovlige forhold.

Bygningsutvalget (2007-2008) viste til at *«mange sider ved byggesakene er et viktig offentlig anliggende og at det offentlige engasjementet etter gjeldende system i stor grad må løses gjennom et effektivt tilsyn. Det slås fast at tilsynet således er en svært viktig faktor i et effektivt byggesakssystem. Bygningslovutvalget legger til grunn at kommunenes tilsyn ikke fungerer så effektivt som ønskelig. Utfordringen ligger i å finne fram til løsninger som i praksis styrker kommunenes tilsyn. Bygningslovutvalget foreslår lovfesting av tilsynsplikten i et eget kapittel i loven, og peker samtidig på muligheten for interkommunalt samarbeid, mens det for eksempel blir vurdert som mindre ønskelig å overføre oppgaven til private. Utvalget foreslår ikke regler om rutiner, men mener dette mest hensiktsmessig kan gjøres i forskrift. Det foreslås likevel at*

²⁶⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 25-1

²⁶⁹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 25-2

²⁷⁰ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 31-7

tilsyn skal avsluttes med en tilsynsrapport, som sendes den sentrale godkjenningsordningen»²⁷¹

I etterkant av dette utarbeidet Byggkvalitetsutvalget (2020) rapporten «Forsvarlig byggkvalitet – Kompetanse, kontroll og seriøsitet». I rapporten påpekes det blant annet at det er grunn til å tro at det føres for lite kontroll, at kontroll på byggeplassen nedprioriteres, og at det i hovedsak er kontroll av dokumenter. I tillegg påpekes det at erklæringer om ansvar i liten grad gjennomføres, og at dette i verste fall kan misbrukes av aktørene i bransjen. Det påpekes også at det er utfordringer med å avdekke byggefeil, blant annet fordi kontroll ofte utføres for sent i prosessen.²⁷²

Kommunal- og distriktsdepartementet ba 28.03 i år om innspill til hvordan uavhengig kontroll og tilsyn i byggesak kan innrettes i fremtiden. Dette kommer på bakgrunn av Byggkvalitetsutvalgets forslag til endringer, samt utredning fra Oslo Economics AS og Holth & Winge AS.

Alt i alt viser dette at man ikke i tilstrekkelig grad klarer å gjennomføre tilsyn og kontroll med tiltakene, samtidig som det er noe man er klar over. Rapporten peker også på et interessant spørsmål; både at kontrollen ikke er tilstrekkelig målrettet, og at man ikke nødvendigvis kontrollerer de områdene der det oppstår mest feil. Det stilles også spørsmålsteget ved hvor langt kommunen kan gå, uten å påta seg ansvar for tekniske løsninger. Bygningslovsutvalget (2005: 12) påpekte at det er to måter å styrke tilsynet på: øke antall tilsyn, og høyne kvaliteten på de tilsyn som utføres²⁷³». I tillegg vil høy faglig kompetanse bidra til et effektivt tilsyn. Jeg vil dessverre ikke komme nærmere inn på det i denne oppgaven, men det er helt klart en utfordring og noe som bør vies mer tid på. Antall igangsettingstillatelser, samt parallelle prosesser i byggesaken pekes også på som en utfordring. For området avrenning av overvann med sine utallige løsninger over og under bakken, kan dette helt klart by på utfordringer. De ulike delene av anleggene skal også fungere sammen, og vil ikke fungere bedre enn det svakeste leddet.

Med så mange utfordringer og fallgruber, i kombinasjon med tidvis vilkårlig utvelgelse av hva man fører tilsyn med, er risikoen desto større for de sameiene og borettslagene som skal overta overvannsanlegg i etterkant.

²⁷¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 32

²⁷² Byggkvalitetsutvalget, Forsvarlig byggkvalitet 2020, s. 85

²⁷³ NOU 2005:12 s. 307

6.2 Sanksjoner

Kommunen har en plikt til å forfølge ulovligheter, jamfør plan- og bygningsloven § 32-1. Dersom ulovlighetene er av mindre betydning, kan kommunen likevel avstå fra å forfølge ulovlighetene, etter en skjønnsmessig vurdering²⁷⁴. Ordlyden «mindre betydning» om ulovligheten, gir kommunen rom for et visst skjønn.

I forarbeidene fremkommer det at Bygningslovutvalget foreslo at kommunen kun skulle kunne avstå fra å følge opp saker av «bagatellmessig betydning»²⁷⁵. Ordlyden «mindre betydning» innebærer imidlertid at kommunen får litt større rom for sin skjønnsmessige vurdering. Det er likevel ikke et krav om at overtredelsen må være av vesentlig art for at kommunen skal følge opp det man mistenker kan være et ulovlig forhold etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er heller ikke utarbeidet for å gi andre rettigheter²⁷⁶. En nabo vil for eksempel ikke kunne rette noe krav om at kommunen skal følge opp en mindre ulovlighet. Kommunens plikt går ut på å påse at tiltaket blir i samsvar med regelverket i plan- og bygningsloven, og det er viktig å skille på det privatrettslige og det offentligrettslige. Ofte vil kommunen starte med å be om en nærmere redegjørelse for forholdet det gjelder, for å vurdere om dette er en ulovlighet eller ikke, samt alvorlighetsgraden. Hvis tiltaket representerer en fare for liv og helse, vil det for eksempel ikke være anledning for kommunen til å unnlate å påtale forholdet. Et annet viktig aspekt er hvis tiltaket er i strid med gjeldende reguleringsplan og de arealbestemmelsene som foreligger. Ved mindre feil, vil tiltakshaver ofte få mulighet til å søke om dispensasjon, slik at forholdet gjennom dette blir lovlig. Deretter vil kommunen foreta en vurdering av eventuelt videre sanksjoner, eventuelt om kommunen beslutter å avstå fra videre oppfølging.

Når det gjelder nedgravde løsninger for håndtering av overvann, kan dette imidlertid by på problemer, all den tid løsningene finnes under bakken og ikke er synlig etter at utførelsen er ferdigstilt.

*«Eventuelle brudd på loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven vil ligge innenfor plan- og bygningsmyndighetenes ansvarsområde, og kan føre til etterfølgende pålegg om stans eller retting».*²⁷⁷

²⁷⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-1

²⁷⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 352

²⁷⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 352

²⁷⁷ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 14

Det er både tidkrevende og kostbart for kommunene å skulle følge opp ulovligheter. Samtidig er dette et viktig arbeid, som kan virke preventivt overfor andre aktører. I forarbeidene påpekes det på at ved å understreke plikten til å følge opp ulovligheter, «gis det føringer som skal sikre at kommunene prioriterer ulovlighetsoppfølginger». Det er derfor ikke anledning for kommunen å unnlate å følge opp, selv om kommunen skulle oppleve å mangle ressurser og kompetanse.

6.3 Tvang

Når det er oppdaget ulovligheter, kan Kommunen sende forhåndsvarsel etter plan- og bygningsloven § 37-2.²⁷⁸ Bakgrunnen for å innføre bestemmelsen, var et ønske om å «effektivisere ulovlighetsoppfølgingen²⁷⁹». Like viktig var det å ivareta den enkeltes rettsikkerhet, hvorpå forhåndsvarselet sendes til den ansvarlige. Forhåndsvarselet skal etter første avsnitt gi informasjon om at det kan bli gitt pålegg, vedtas tvangsmulkt eller utferdiges et forelegg. På bakgrunn av mottatt forhåndsvarsel, vil det være anledning for den ansvarlige å uttale seg i saken. Etter plan- og bygningsloven § 37-2 andre avsnitt skal kommunen gjennom forhåndsvarselet informere om at ulovligheten må rettes innen fristen, samt hvilke konsekvenser det vil få dersom dette ikke etterkommes. Forhåndsvarselet skal gjelde alle aktuelle vedtak. Departementet fant det riktig å sette en frist på tre uker, med mulighet for bygningsmyndigheten til å forlenge fristen.²⁸⁰ Det er imidlertid ikke anledning for kommunen til å sette kortere frist. I enkelte tilfeller vil den ansvarlige sende inn en ny søknad (endringssøknad) for å bringe forholdet i samsvar med regelverket. Som tidligere nevnt er det også mulig å søke om dispensasjon, hvis tiltaket er i strid med regelverket. Kommunen kan imidlertid velge å gi avslag på ny søknad og/eller søknad om dispensasjon. Da opprettholdes krav om retting, og den ansvarlige kan eventuelt sende inn en klage til Statsforvalteren. Forarbeidene viser til at kommunen kan samordne eventuelt flere klager til en klagesaksbehandling. Formålet var å få på plass en oversiktlig prosess, som også er tids- og ressursbesparende. Deretter kan Kommunen gi pålegg om retting og pålegg om stans av arbeidene.²⁸¹ Pålegg om stans er i seg selv et kraftig virkemiddel, fordi det innebærer store kostnader for aktørene. Retting kan by på utfordringer, fordi enkelte løsninger kanskje må omprosjekteres,

²⁷⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-2

²⁷⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 352

²⁸⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 353

²⁸¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-3

forsinkelser medfører kostnader osv. Det er derfor i alles interesse at løsningene prosjekteres og utføres så riktig som mulig, uten at kommunen må håndheve eventuelle sanksjoner. For anlegg «under bakken» vil det i tillegg medføre ekstra store kostnader, dersom man må grave opp bakken og anlegget i etterkant.

I en del tilfeller kan det også være aktuelt for Kommunen å fastsette tvangsmulkt etter, og eventuelt utferdige forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud²⁸².

Andre virkemidler kommunen har er å ilegge overtredelsesgebyr²⁸³, og iverksette tvangsfullbyrdelse etter de nærmere regler om dette.²⁸⁴

I alvorlige tilfeller kan det Kommunen uten forhåndsvarsel gi pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning.²⁸⁵ Det er opp til kommunens skjønn å vurdere om dette kan kreves, for eksempel ved fare for skade eller dersom det kan medføre uopprettelig skade. Men det kan også være aktuelt i de tilfeller hvor tiltak er igangsatt uten tillatelse, eller hvor man oppdager at de som har påtatt seg ansvarsrett ikke har den nødvendige kompetansen.

7. Kan kommunen stille krav om planer for drift og vedlikehold?

Det er ikke nedfelt i loven at kommunen skal stille krav om planer for drift og vedlikehold.

Tvert imot, er det spesifisert at kommunen ikke skal vurdere privatrettslige forhold.

Forarbeidene viser med tydelighet det samme, og spørsmålet har vært oppe til vurdering ved flere anledninger. Men som det fremgår av kapittel 2.8 så er det privatrettslige spørsmålet litt mer omfattende i denne sammenheng.

Ser man på forholdene omkring erstatningsansvar kan konsekvensene bli alvorlige for eiere av private overvannsanlegg. Samtidig er regelverket tilpasset kommunalt eierskap av avløpsanlegg, med de muligheter for pulverisering av ansvar, og inntekter via sanitærabonnement kommunen selv har. Dette står i sterk kontrast til det private eierskapet, hvor eierne i verste fall ikke er klar over sitt erstatningsansvar.

Ansvarsrettssystemet har bragt klarhet inn i byggeprosessen ved at de ansvaret plasseres der det hører hjemme. Kommunen vil likevel ha et ansvar gjennom sin kompetanse, ved å sikre at

²⁸² Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-5

²⁸³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-8

²⁸⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-7

²⁸⁵ Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 32-4

all dokumentasjon er på plass i byggesaken, gjennom blant annet overordnet ROS-analyser. Det er likevel en risiko for at det kan oppstå feil og mangler langs hele verdikjeden. Det er også en risiko for at anlegget kan være feil dimensjonert, at enkeltdeler ikke fungerer tilfredsstillende og så videre.

Når anlegget er ferdigstilt og overlevert privat eier, er ansvaret fullt og helt overlatt sameier og borettslag med sine private «del-eiere».

Skadepotensialet er kan i verste fall være betydelig, og få store konsekvenser for privatpersoner. Av denne grunn er det kanskje på sin plass at kommunen stiller krav om planer for drift- og vedlikehold. Det privatrettslige skal i utgangspunktet ivareta de privates interesser og hindre overgrep fra myndighetene. Det offentligrettslige skal ivareta fellesinteresser. Ved tilfeller som her, hvor skadepotensialet er stort, og kunnskapsbehovet kanskje enda større, kunne det vært på sin plass med en diskusjon om hva som vil være best for fellesskapet.

Kommunen har likevel ikke anledning til å avslå en byggesøknad som er komplett og imøtekommer alle kravene i lover og reguleringsplaner.

Løsningen kan være at kommunen gjennom sitt arbeid med å veilede og godkjenne nye reguleringsplaner, påser at reguleringsplanene inneholder bestemmelser med krav til nettopp planer for drift- og vedlikehold. Dette vil være i tråd med føringene til Norges vassdrags- og energidirektorat, jamfør plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 9.

Det er også mulig for kommunen å følge opp med tilsyn, og blant annet sjekke om det finnes FDV-dokumentasjon i de enkelte sakene som omhandler overvannsanlegg.

Som nevnt er det en risiko for at det kan ha oppstått feil og mangler både vedr regulering, ved prosjektering ved søknad om tillatelse, og det kan ha skjedd feil ved utførelsen. Hvis kommunen heller ikke fører tilsyn med overvannsanleggene, vil feil og mangler kunne få betydning for senere drift. Eiere som overtar et mangelfullt anlegg, bør derfor selv innhente nødvendig dokumentasjon. Samtidig fremstår det som om det kan være et behov for mer informasjon til de private eierne, om ansvar for deres respektive overvannsanlegg.

8. Refleksjoner

Regelverket for overvannshåndtering er fragmentert, og fremstår som delvis diffust til tross for myndighetenes ønske om å utarbeide klare regler uten rom for tolkningstvil og avvik. Som bygningsmyndighet har kommunen flere utfordringer. Kommunen skal sikre og inneha kompetanse til å vurdere nødvendig dokumentasjon, enten som kommunen fremskaffer selv, eller som de blir forelagt av eksterne aktører. Kommunen må også ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne be om mer dokumentasjon der det er nødvendig. ROS-analyser med varierende kvalitet bidrar til å skape uforutsigbarhet i arbeidet. Samtidig stilles det ikke noe krav om kompetanse hos de kommunalt ansatte, som en parallell til ansvarsrettssystemet hos de private aktørene. Utfordrende kommuneøkonomi, krav om rask utbygging og tilpasning til et voksende innbyggertall, press fra utbyggere, og strenge krav til saksbehandlingstider, kan skape utfordringer for kommunens ansatte, som skal sikre kvalitet i byggesakene. Samtidig vil det ofte være behov for samarbeid mellom ulike avdelinger (og etater) for å sikre denne typen tiltak.

Tilsynsfunksjonen blir kritisert fra flere hold, og man har tidligere vurdert om dette bør privatiseres. Behovet for systematisering er også påpekt, samtidig som man ser at tilsyn er en oppgave hvor det er utfordrende for kommunen å ta gebyr på samme måte som for byggesaker. Av denne grunn er det påpekt at tilsyn tidvis kan være en oppgave som ikke prioriteres. Å skulle pålegge kommunen enda en oppgave med å sikre planer for drift og vedlikehold, vil antagelig oppleves som svært belastende for kommunene. Samtidig har de allerede verktøy i form av å kunne stille krav om uavhengig kontroll og føre tilsyn. Spørsmålet er om dette benyttes i tilstrekkelig grad. En bekymring er at kravet om effektivitet i byggesaksprosessene i verste fall kan gå utover kvaliteten.

Det hadde vært interessant å sett nærmere på noen forhold som krever ytterligere utredning:

1. Hvor mange sameier og borettslag som vet hvor overvannsanlegget er, hva det består av, hvordan det skal driftes, hvorvidt det driftes og av hvem, samt om det settes av midler til eventuelle skader som kan oppstå, og/ eller om de er forsikret?
2. Hvor mange tilsyn de enkelte kommunene gjennomfører for overvannsanlegg, på hvilket tidspunkt i prosessen, hvilke rutiner og systemer de har for å følge opp dette. Og om det finnes noen systemer for erfaring og læring?

3. Hvor ofte og på hvilket grunnlag kommunene stiller krav om uavhengig kontroll med overvannsanlegg, og om dette gjøres i prosjekterings- og/eller utførelsesfasen

Jeg håper noen vil følge opp dette videre (kanskje det allerede gjøres?). Jeg mener det vil kunne danne et godt grunnlag for videre arbeid med lovgrunnlaget og de ulike aktørenes ansvar.

9. Definisjoner

Avløpsanlegg ²⁸⁶	Anlegg for transport og behandling av avløpsvann. sanitært og industrielt
Avløpsvann	Sanitært og industrielt avløpsvann og overvann
Drenslinjer ²⁸⁷	Gir indikasjon på hvor vannet vil gå, men tar ikke hensyn til vannets moment og bevegelsesenergi. Gir indikasjon på størrelse, men lite informasjon om vannmengde, dybde og hastighet
FDV-dokumentasjon ²⁸⁸	Dokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold
KU	Konsekvensutredning
Nedbørsfelt ²⁸⁹	Et område med felles avrenning til vassdrag, innsjø eller fjord
Overvann ²⁹⁰	Overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann
Overvannsanlegg	Anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann
Overvannshåndtering	Virkemidler og tiltak for å utnytte overvann som en ressurs, og for å forebygge skade og ulempe som følge av overvann.
Overvannstiltak	Etablering av overvannsanlegg, eller andre fysiske tiltak for å forebygge skade som følge av overvann.
Drensvann	Vann som ledes bort fra grunnen under terrengoverflaten
ROS	Risiko- og sårbarhetsanalyse
Treledds-strategi	Kombinasjon av tiltak som infiltrerer, fordrøyer og avleder overvann til resipient på en trygg måte.

²⁸⁶ Lov 13. Mars 1081 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven) § 21

²⁸⁷ Skrede, Thea Ingeborg, Norconsult (2020) Hva er en flomvei, sitert 04.08.2022

²⁸⁸ Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840, kapittel 4

²⁸⁹ Store norske leksikon, nedbørsfelt, sitert 04.08.2022

²⁹⁰ NOU2015:16 s 6

10. Kildeliste

Litteratur:

Boe, E. (1993) Innføring i juss, statsrett og forvaltningsrett, bind 2, Tano

Boe, E. (2010) Innføring i juss, juridisk tenking og rettskildelære, 3. utg, Universitetsforlaget

Boe, E. (2012) Grunnleggende juridisk metode, 3. utg, Universitetsforlaget

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) veileder Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging, januar 2017, kapittel 3.2 , Lest 02.08.2022, Tilgjengelig fra <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/samfunnssikkerhet-i-kommunenes-arealplanlegging/>

Falkanger, Thor ”Fast eiendoms rettsforhold”, 4. utg. 2011, Universitetsforlaget

Finans Norges, Klimarapport, mars 2022 Lest 28.01.2022, Tilgjengelig fra: <https://www.finansnorge.no/statistikk/skadeforsikring/natur--og-vaer-skader/klimarapport/>

Jakobsen, G. (2010) Vann- og avløpsrett, Norsk Vann, Valdres Trykk AS

Jusleksikon, Adekvat årsakssammenheng, sitert 04.08.2022
Tilgjengelig fra: https://jusleksikon.no/wiki/Adekvat_%C3%A5rsakssammenheng

Jusleksikon, Kodifikasjon, sitert 21. juli 2022
Tilgjengelig fra: <https://jusleksikon.no/wiki/Kodifikasjon>

Lovkommentar, Naboloven § 2, sitert 06.08.2022
Tilgjengelig fra: <https://www.lovkommentar.no/?s=naboloven+%C2%A7+2>

Miljødirektoratet, Ansvar for overvannshåndtering, lest 05.07.2022, Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/overvann/>

Nordahl B, Sverdrup S, Hansen, G.K., Saglie, I.L., Norges Forskningsråd, Evaluering av byggesaksreformen (2005), lest 25.06.2022, Tilgjengelig fra: <file:///C:/Users/heidi/Downloads/Evaluering%20av%20byggesaksreformen.pdf>

Nygaard, Nils (1991) Nærmare om grannelova § 5, ansvars plassering ved bygge- og anleggsarbeid sitert 06.08.2022 Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/pro/#document/JUS/nygaard-n-1991-01/KAPITTEL_6

Oslo Advokat RUV, Jusinfo.no, forvaltningsrett, sitert 11.08.2022
Tilgjengelig fra: <https://jusinfo.no/forvaltningsrett/rett-til-a-sette-vilkar-ved-vedtak/vilkarslaeren/>

Oslo Advokat RUV, Jusinfo.no, Usaklig forskjellsbehandling og likhetsprinsippet, sitert 04.08.2022
Tilgjengelig fra: <https://jusinfo.no/forvaltningsrett/proving-av-myndighetsmisbruk/usaklig-forskjellsbehandling-og-likhetsprinsippet/>

Pedersen, O.j. Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2010) Plan- og bygningsrett, 2. utg., Universitetsforlaget

Riksrevisjonen, Undersøkelse av myndighetenes arbeid med klimatilpasning av bebyggelse og infrastruktur, dokument 3:6 (2021-2022), offentliggjort 03.03.2022, lest 25.04.2022
Tilgjengelig fra: <https://riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur/>

Skrede, Thea Ingeborg, Norconsult (2020) Hva er en flomvei, sitert 04.08.2022
Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/media/11205/skrede.pdf>

Store norske leksikon, nedbørfelt, sitert 04.08.2022
Tilgjengelig fra: <https://snl.no/nedb%C3%B8rfelt>

Taubøll, S. (2016) ”Erstatningsansvaret ved svikt i anlegg for overvannshåndtering” I Kart og Plan nr. 2 2016, s. 108, Lest 20.06.2022, Tilgjengelig fra:
<http://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2016/Erstatningsansvaret%20ved%20svikt%20i%20anlegg.pdf>

Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder. Kart og Plan, nr. 1, s. 35-50. Bergen: Fagbokforlaget. Lest 24.01.2022,
Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Sikkerhetskrav%20og%20kommunalt%20erstatningsansvar.pdf>

Taubøll, (2010) Steinar ”Virkeområdet for forurensningsloven § 24a om avløpsanlegg, særlig i forhold til overvann og veier”. I: Kart og Plan, nr. 3, 2010, s. 166-173 , Lest 17.07.2022,
Tilgjengelig fra: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP3-2010/Virkeomraadet%20for%20forurensningsloven.pdf>

Øst Politidistrikt (2022), Etterforskningen av Gjerdrumskredet er ferdigstilt, datert 02.02.2022
Tilgjengelig fra:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/WjXyVL/politiet-har-siktet-gjerdrum-kommune-etter-leirskredet>

Artikkelen er fjernet fra Øst Politidistrikt sine sider i etterkant, derav link til Aftenposten.

Forarbeider:

Meld. St. 15 (2011-2012), Hvordan leve med farene, Olje – og energidepartementet (2012), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20112012/id676526/>

Meld.St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge, Miljøverndepartementet (2013)Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-33-20122013/id725930/>

NOU1994: 12 Lov om vassdrag og grunnvann, Nærings- og energidepartementet (1994), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1994-12/id139493/>

NOU2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning I, Bygningslovutvalget (2003), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7361f04a842942bd837b6723ae4ab5cd/no/pdfs/nou200320030024000dddpdfs.pdf>

NOU2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II, Bygningslovutvalget (2005), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-12/id154014/>

NOU2010:10 Tilpassing til eit klima i endring, Miljøverndepartementet (2010), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010-10/id624355/>

NOU2015:16 Overvann i byer og tettsteder – som problem og ressurs, Klima og miljødepartementet (2015) Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-16/id2465332/>

NOU2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), Justis- og beredskapsdepartementet (2019), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>

NOU2022:3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko, Olje- og energidepartementet (2022) Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-3/id2905694/>

Ot.prp.nr. 45 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/>

Ot.prp.nr. 57 (1985-1986). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ot.prp.-nr.-57--19851986/id2471615/>

Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) Kommunal- og arbeidsdepartementet (1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ot-prp-nr-39_1993-94/id158359/

Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017),
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-110-l-20162017/id2549350/>

Etterarbeider og uttalelser

Brev fra kommunal- og distriktsdepartementet til Gjerdrum kommune 17.09.2018, lest 20.04.2022, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-27-2-departementets-svar-pa-sporsmal-om-kommunen-kan-kreve-ansvarserklaring-for-prosjektering-av-overvann-ved-rammesoknad/id2619843/>

Brev fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 26.06.2018 til Sandvika Advokatkontor DA, lest 07.05.2022 Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/TUDEP/avgjorelse/tudep-2018-2389-2?from=NL/lov/2008-06-27-71/%C2%A727-2>

Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Viken (nå Statsforvalteren) til Asker kommune datert 06.07.2020, lest 15.01.2022 Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/09/Pbl_.pdf

Veiledere og rundskriv:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) veileder Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging, januar 2017
Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/samfunnssikkerhet_i_kommunens-arealplanlegging_metode-for-risiko_og_saarbarhetsanalyse.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18, Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/728660a6489a4decfce2b964ed8b9fcf/no/pdfs/rundskriv_samfunnssikkerhet_planlegging_byggesaksb.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat, Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, veileder nr, 4/2022 Tilgjengelig fra: https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf

Meld. St. 33 (2010-2013) Klimatilpasning i Norge Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-33-20122013/id725930/>

Miljødirektoratet, Ansvar for overvannshåndtering, sitert 21.07.2022
Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/overvann/>

Rundskriv T-5/97 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/c6add8258bdd4500a3a95ebbbbd4a4f2/rundskriv_t_5_97.pdf

Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s. 9
Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samfunnssikkerhet-i-planlegging-og-byggesaksbehandling/id2616041/>

Lovregister:

Lov 27. juni 2008 nr. 71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-%20og%20byggningsloven>

Lov 10. februar 1967 nr. 63 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), Lest 23.05.2022, Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningslo>

Lov 22. april 2016 nr 15 Lov om rettshøve mellom grannar (granelova) §2, lest 13.03.2022
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1961-06-16-15?q=naboloven>

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven)
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1969-06-13-26>

Lov 13. Mars 1081 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven)
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6?q=forurensningsloven>

Forskrifter:

Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) 19. juni 2017 nr. 840
Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840>

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, 21. juni 2017 nr. 854, Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854/KAPITTEL_10?q=forskrift%20om%20konsekvensutredning

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469, Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) 26. mars 2010 nr. 488

Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488?q=byggesaksforskriften>

Dommer:

Hr-2015-484-A – Rt-2015-257 (Nissegård)

Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2015-484-a?searchResultContext=1265&rowNumber=1&totalHits=20>

HR 2014 s. 1322-A – Rt. 2014 s. 656

Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2014-1322-a?searchResultContext=2207&rowNumber=1&totalHits=24>

HR. 2011 s. 1946-A – Rt. 2011 s. 1304 (Alta)

Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2011-1946-a?searchResultContext=1925&rowNumber=1&totalHits=19>

HR. 2011 s. 184-A – Rt. 2011 s. 105 Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2011-184-a?searchResultContext=1267&rowNumber=1&totalHits=28>

HR. 2007 s. 522-A – Rt. 2007 s. 431 (Stavanger-dommen) Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2007-522-a?searchResultContext=1510&rowNumber=1&totalHits=27>

Rg. 2007 s. 486 (Nittedal) Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/LESIV/avgjorelse/le-2006-33333?searchResultContext=1586&rowNumber=1&totalHits=4>

Rg. 1988 s. 499 (Loppa) Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/rg-1988-499-50?searchResultContext=2331&rowNumber=1&totalHits=8>

Rt. 2014 s. 656 Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2014-1322-a?searchResultContext=1635&rowNumber=1&totalHits=25>

Rt. 2007 s. 431 (Stavanger) Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2007-522-a?searchResultContext=1406&rowNumber=1&totalHits=27>

Le. 2006 s 3333 – Rg. 2007 s. 486 Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/pro/#document/LESIV/avgjorelse/le-2006-33333?searchResultContext=2282&rowNumber=1&totalHits=5>

LA 2008 s. 33819, Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/LASIV/avgjorelse/la-2008-33819?searchResultContext=1564&rowNumber=1&totalHits=1>

LA-2014-177258 Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/LASIV/avgjorelse/la-2014-177258?searchResultContext=1580&rowNumber=1&totalHits=4>



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway