



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2024 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse: Plan- og bygningsloven § 31-14

Stormwater management in already constructed
areas: Plan and building act § 31-14

Gard Stormoen
By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven runder av min tid som masterstudent innenfor by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås. Både studiet og studietiden har vært særdeles givende, og har stått for mye jeg tar med meg videre.

Tusen takk til min veileder Kristine Lien Skog for uvurderlig og tålmodig hjelp gjennom en tung skriveprosess, og ikke minst for motiverende ord underveis. Jeg retter også en takk til biveileder Gunnar Ridderstrøm med sine gode forslag, spesielt med avgrensning. Likeså retter jeg en stor takk til både studievenner og venner hjemmefra.

En spesiell takk rettes også til mine besteforeldre, som har oppmuntret og huset meg gjennom skriveprosessen.

Solbråtan, 15. mai 2024

Gard Stormoen

Sammendrag

Denne masteroppgaven har tatt for seg effekten av lovendringen i plan- og bygningsloven 01.01.2024 om regler om håndtering av overvann i byggesaker mv., ved ny pbl. § 31-14. Denne gir kommunene adgang til å pålegge overvannstiltak til fester eller eier dersom vilkårene oppfylles, og pålegget ikke medfører en uforholdsmessig stor kostnad.

Problemene som følger av overvann er allerede i dag betraktelige, som sett ved ekstremværet Hans i 2023, og forventes å øke i fremtiden. Allerede tettbebygde bebygde områder er spesielt utsatt, og det har tidligere vært liten eller ingen adgang for kommunene til å pålegge overvannstiltak her.

Hensikten med oppgaven har vært å redegjøre for betydningen av lovendringen for overvannshåndtering i allerede bebygde områder. Dette er gjort gjennom en analyse av lovforarbeidene og andre relevante kilder fra et juridisk og planleggingsperspektiv. Sentrale momenter i analyseprosessen har vært tretrinnsstrategien for overvann, rettsprinsipper, kommunalkompetanse, og forvaltningens og instansers innspill gjennom lovprosess og høringer.

Analysen har identifisert skjønnsmessigheten i lovens ordlyd som et betraktelig barriere i hvor utslagsgivende pbl. § 31-14 vil være i praksis. Dette er også sett i betraktning med en veldig varierende kommunalkompetanse, ulik topografi fra tomt til tomt og rettsprinsipper hva angår forholdet mellom borger og forvaltningen.

På en annen side tilsier analysen et sterkt behov for kommunale verktøy i kampen mot en stadig økende overvannsutfordring i allerede bebygde områder. Samfunnshensynet er et sterkt grunnlag i vurderingen av hvordan pbl. § 31-14 vil kunne fungere i praksis. Til tross for at påleggene i flere tilfeller vil kunne møte stor motstand fra grunneier, er hensikten og samfunnsnyttene å anse så betraktelig at lovendringen er et steg i riktig retning. Derfor legger jeg til grunn at pbl. § 31-14 i større grad vil ha innvirkning for overvannshåndtering i allerede bebygde områder, i all hovedsak hva angår tretrinnsstrategiens trinn 1 og 2.

Abstract

This thesis examines the effects of the amendment to the Plan and Building Act on January 1, 2024, regarding the regulations for stormwater management through the new § 31-14. The amendment provides municipalities the legal authority to impose stormwater measures on lessees or owners if the lawful conditions are met, and the measure does not entail an unreasonably large cost.

The challenges because of stormwater and precipitation are already significant, evidently clear through the extreme weather Hans in 2023, and are expected to further increase in the future. Already densely populated and developed areas are particularly vulnerable, and municipalities have previously had limited or no access to impose stormwater measures in such areas.

The purpose of this has been to explain the significance of the legal amendment for stormwater management in already developed areas. This has been achieved through an analysis from a legal and planning perspective of legislative preparatory works and other relevant sources. Key aspects of the analysis include the three-step-strategy for stormwater management, legal principles, municipal competence, and inputs from administrations and relevant parts through legislative processes and hearings.

The analysis has identified the discretion in the wording of the law as a significant barrier to how decisive Plan and Building Act § 31-14 will be in practice. This also considers a high variance in municipal competence, differing topography from plot to plot, and legal principles regarding the relationship between citizens and administrations.

However, the analysis suggests a strong need for municipal tools in facing an increasingly challenging stormwater situation in already developed areas. Consideration of societal interests is a significant foundation for assessing how the Plan and Building Act § 31-14 will function in practice. Despite potential resistance from property owners, the intention and societal benefit are significant enough to consider the legal amendment a step in the right direction. Therefore, I assert that the Plan and Building Act § 31-14 will have a greater impact on stormwater management in already developed areas, primarily concerning steps 1 and 2 of the three-step-strategy.

Innhold

Kapittel 1: Introduksjon	6
1.1 Bakgrunn og aktualitet	6
1.1.2 Urbanproblematikk	7
1.2 Lovendringen i plan- og bygningsloven	8
1.3 Avgrensning og problemstilling	9
Kapittel 2: Metode	10
2.1 Litteraturstudie	11
2.2 Dokumentstudie	12
2.3 Avgrensning	13
2.4 Feilkilder og svakheter	14
Kapittel 3: Teori	14
3.1 Plan- og bygningsloven	14
3.1.1 Lovens oppbygning	15
3.1.2 Planhierarkiet og forholdet til forvaltningen	15
3.1.3 Plan- og bygningsloven om overvann	17
3.1.3.1 Vannressursloven § 7	18
3.2 Rettsprinsipper i norsk rett	19
3.2.1 Rettssikkerhetsprinsippet	19
3.3 Overvann	21
3.2.1 Tretrinnsstrategien	22
Kapittel 4: Dokumentstudie	24
4.1 NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder: Som problem og ressurs	25
4.1.1 Del 1: Innledning	26
4.1.1.1 Bakgrunn og hovedlinjer	26
4.1.1.2 Faktorer i kommuneplanlegging	28
4.1.2 Del 2: Gjeldende håndtering av overvann og anbefalt tilnærming	29
4.1.2.1 Kommunalproblematikk og overvannstiltak	29
4.1.2.2 Gjeldende regelverk for overvann	31
4.1.3 Del 3: Vurdering av gjeldende og alternative virkemidler og rammebetingelser for håndtering av overvann	31
4.1.4 Del 4: Utvalgets anbefalinger og forslag	33
4.1.4.1 Lovforslag og merknader	33
4.1.5 Kommunalkompetanse	34

4.2 Prop. 125 L (2021-2022): Endringer i plan- og bygningsloven (regler om håndtering av overvann i byggesaker mv.).....	37
4.2.1 Formål med og bakgrunn for preposisjonen	37
4.2.2 Merknader til kapitteloverskriften i pbl. kapittel 31 og § 31-14.....	38
4.2.3 Høringsuttalelser i henhold til pbl. § 31-14.....	40
4.2.3.1 Originale høringsuttalelser.....	43
4.2.3.2 Departementets vurderinger: instansenes høringsinnspill.....	45
4.3 Innst. 35 L (2022-2023): Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Prop. 125 L	48
4.3.1 Komiteens merknader	48
4.4 Stortingsmøte 1 15.11.2022.....	50
4.5 Sammenfatning av funn	52
Kapittel 5: Drøfting og analyse	54
5.1 Underproblemstillingene	54
5.2 Hovedproblemstilling	57
Kapittel 6: Konklusjon	58
6.1 Konklusjon.....	58
6.2 Videre forskning.....	59
Kapittel 9: Referanser	60
9.1 Litteraturliste	60
9.2 Rettskilder	62
9.2.1 Lovregister	62
9.2.2 Forarbeider	63
9.3 Figurliste	63

Kapittel 1: Introduksjon

1.1 Bakgrunn og aktualitet

I Overvannsutvalgets utredning NOU 2015:16 om overvann i tettsteder og byer, omhandles overvann som et problem og en ressurs. I denne masteroppgaven defineres overvann etter Miljødirektoratets beskrivelse, og forstås som vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann (Miljødirektoratet, 2023a). Ekstremværet Hans på Østlandet i mars 2023 har satt søkelys på en manglende samfunnsmessig beredskap på større mengder nedbør i allerede bebygde arealer, og er en bekreftelse på utredningens omfavn. Dette inkluderer både store materielle kostnader for kommuner og privatpersoner, samt flere evakueringer som resultat av skred og flomfare. Tap som konsekvens av overvann har i tillegg en negativ innvirkning på helse og miljø. I etterkant av ekstremværet understreket klimaforsker Hans-Olav Hygen ved Meteorologisk institutt at slike hendelser vil være hyppigere og kraftigere i fremtiden (Mathismoen, 2023). Med fremtiden som perspektiv, anslår Overvannsutvalget at de forventede skadekostnadene som følge av overvann vil dobles i løpet av de neste 40 årene (NOU 2015:16, s. 15).

Gjennom de siste hundre årene har verden sett store endringer i klimaet. Overvann har tradisjonelt sett blitt ført i rør lagt i bakken, men som følge av klimaendringer og fortetting, samt økte vannmengder i regnhendelser, har ikke det eksisterende ledningsnett god nok kapasitet lenger (SINTEF, 2023). I rapporten *Klima i Norge 2100* (Hanssen-Bauer, et al., 2015) er det utført omfattende prognoser tilknyttet klimautviklingen i Norge frem mot år 2100. Det fremgår av rapporten at Norge vil se en økning i årlige nedbørsmengder på omtrent 18%, og at styrtregneepisoder vil være kraftigere og forekomme hyppigere (Hanssen-Bauer, et al., 2015, s. 8). Et resultat av dette er flere regnflommer av større omfang enn tidligere, noe som innebærer at vi i Norge må tilrettelegge for håndtering av større vannmengder i fremtiden, påpeker Hanssen-Bauer (et al., 2015). Denne klimautviklingen med økt nedbørintensitet og varighet støttes også av *Klimaprofil Oslo og Akershus*, et kunnskapsgrunnlag utarbeidet av Norsk Klimaservicesenter (2021). Kunnskapsgrunnlaget viser til en prognosert økning i årlig nedbørsmengde på ca. 15%,

særlig i døgnet med allerede kraftig regn, som vil få en økning i nedbørsmengde på 20%. Videre påpeker Norsk Klimaservicesenter (2021) at det de siste 15 årene har forekommet flere intense regnhendelser, og at dette har forårsaket store skader på bygninger og infrastruktur.

Overvannsutvalgets utredning er et resultat av et nasjonalt fokus på klima- og samfunnsutvikling i tråd med økt fortetting. Her legges det til grunn at det kreves forebyggende tiltak for å holde konsekvensene av overvann i sjakk. Ikke bare kan god overvannshåndtering bidra til å bruke avrenningen som en ressurs, men det er essensielt for å ivareta infrastruktur og eiendom. Dette er enklere å tilrettelegge i nye byggeprosjekter. I eksisterende bebyggelse derimot, er situasjonen en helt annen. Overvannsutvalget påpeker i utredningen at det er færre alternative tiltaksmuligheter på grunnlag av arealdisposisjoner og overvannstiltak som allerede er gjennomført (NOU 2015:16, s. 97). Det vektlegges lokalkunnskap, slik at hver enkelt kommune har ansvaret for å velge riktige tiltak. Utredningen legger særlig til grunn her at tiltak bør være samfunnsøkonomisk lønnsomme, noe som ikke nødvendigvis kan generaliseres nasjonalt. Nasjonalt sett anbefales det likevel utarbeidelse av retningslinjer og veiledere som kan hjelpe kommunene med sin lokale overvanns- og arealplanlegging.

Det er tydelig at håndteringen av overvann må tilpasses dagens forhold når det gjelder klimaendringer. Klimatilpasning dreier seg om å forstå konsekvensene av klimaendringene, og deretter tilpasse og iverksette proaktive tiltak. Miljødirektoratet (2023b) viser til at god klimatilpasning er å iverksette tiltak som reduserer og forhindrer skade, samt utnytter mulighetene endringene medfører.

1.1.2 Urbanproblematikk

Som nevnt er overvannsproblematikken mest utfordrende i allerede bebygde områder. Dette er spesielt gjeldende for urbane områder i byer og tettsteder. Som følge av en langvarig og kontinuerlig urbanisering, har det vært behov for flere bebygde arealer i og rundt byer og større

tettsteder. Resultatet er store urbane områder som allerede er bebygde, der fremtidig overvannshåndtering ikke nødvendigvis har vært hovedprioriteringen. Den samlede konsekvensen av for dårlig rustet eksisterende bebyggelse og infrastruktur opp mot klimautviklingen med hyppigere og kraftigere nedbør er åpenbart svært negativ.

Ettersom arealene allerede er bebygde, og rørene allerede er dimensjonert, er det både utfordrende og dyrt å gjennomføre overvannstiltak og oppgraderinger. Dette har gitt utspring til et mål om å håndtere det meste av overvannet lokalt, gjennom infiltrasjon og fordrøyning der nedbøren lander. Riktignok er dette en løsning som kun kan håndtere små og mellomstore nedbørsmengder i henhold til Norges tretrinnsstrategi for overvann. De store vannmengdene gjenstår som et særdeles stort problem, da flomveier er en helt annen problemstilling.

Dagens system trenger forbedring, skal man tro Overvannsutvalget, Miljødirektoratet, og erfaringer etter ekstremværet Hans. Ettersom den kontemporære overvannshåndteringen i allerede bebygde arealer er så omfattende, har det nettopp blitt tatt et steg på lovfronten for å utbedre kommunens adgang til å stille krav til privatpersoner.

1.2 Lovendringen i plan- og bygningsloven

Et nylig utfall av Overvannsutvalgets utredning er en lovendring ved ny § 31-14 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 fra og med 1. januar 2024 om «Pålegg om tiltak mot overvann på bebygde eiendom». Pbl. § 31-14 lyder som at «Der det er nødvendig å avverge fare for skade eller vesentlig ulempe på person, eiendom eller miljø, kan kommunen pålegge en eier eller fester av bebygde eiendom å sørge for forsvarlig håndtering av overvann på egen eiendom, forsvarlig avledning av overvann fra eiendommen, eller å gjennomføre en kombinasjon av håndtering og avledning av overvann». Vilkåret som stilles er at pålegget skal kunne gjennomføres uten uforholdsmessig stor kostnad. Umiddelbart er lovens ordlyd slik å forstå at tiltakene må vurderes individuelt, og det inngår en stor grad av skjønnsmessig vurdering i disse

tilfellene. Spesielt på grunnlag av svært varierende topografi og grunnforhold rundt i landet. Det oppstår også en problemstilling i henhold til hvordan det vurderes nødvendig å pålegge overvannstiltak, samt hvilke tiltak som er nødvendige.

I denne masteroppgaven skal konsekvenser og muligheter som følge av lovendringen drøftes opp mot dagens og fremtidig overvannsproblematikk. Den røde tråden er urban overvannshåndtering, spesifikt fokusert mot allerede bebygde arealer. Det er også her problematikken som nevnt ofte er størst, ettersom det tidligere har vært bygget uten dagens og fremtidens behov for tilrettelegging for overvann.

1.3 Avgrensning og problemstilling

Hovedproblemstillingen baserer seg på å vurdere lovendringen i tråd med det nasjonale fokuset på samfunns- og klimautvikling med hensyn til overvannshåndtering, og lyder:

I hvilken grad vil lovendringen ha betydning for overvannshåndtering i allerede bebygde områder?

For å bedre svare på hovedproblemstillingen, har jeg valgt to supplerende underproblemstillinger.

Den første lyder som:

Hvilken innvirkning vil lovendringen kunne ha for de ulike trinnene av tretrinnsstrategien?

Som nevnt er lovendringen i hovedsak siktet mot tiltak som omfattes av tretrinnsstrategiens trinn 1 og 2. Trinn 3 gjenstår likevel som et stort problem ved større nedbørsmengder. Her skal det utforskes om lovendringen kan ha innvirkning også i trinn 3 av tretrinnsstrategien. Tretrinnsstrategien for overvann går nærmere igjennom i teoridelkapittel 3.2.1.

Den andre lyder som:

Hvordan vil lovendringen påvirke ansvarsforholdet mellom kommuner og grunneiere?

Hensikten bak å løfte frem denne problemstillingen er ansvarsforholdet i henhold til overvannshåndtering. På en side er kommunen og det offentlige, med befolkningen og det private på andre siden. Overvann kan anses som et felles ansvar, men det er vanskelig å definere i hvilken grad ansvaret kan ilegges befolkningen. Denne problemstillingen skal svare nærmere på dette ved å integrere både funn og rettsteori.

Kapittel 2: Metode

Opgavens hovedproblemstilling baserer seg på en konsekvensvurdering i henhold til hva lovendringen kan forventes å medbringe. Denne oppgaven har en kvalitativ tilnærming, der hensikten er å kartlegge og drøfte offentlig tilgjengelig informasjon, samt å tolke relevante rettskilder. Utredningen fra Overvannsutvalget, NOU 2015:16, som er noe av bakgrunnen til lovendringen, er et sentralt offentlig dokument i denne forstand. På samme måte er selve plan- og bygningsloven og medfølgende lovforarbeider relevant. Disse benyttes i både dokument- og litteraturstudie, for å redegjøre for relevant teori fra et juridisk perspektiv, samt presentere funn i dokumentene. Resultatet blir vurdert fra et juridisk og planleggingsperspektiv, og skal drøfte momenter lovendringen bringer til overvannshåndtering i allerede eller delvis bebygde områder.

Følgelig vil metodene være dokument- og litteraturstudie, og herunder juridisk metode.

Å tolke en lov, fra et juridisk perspektiv, baserer seg på å bruke rettskilder knyttet til den aktuelle loven for å tydeliggjøre intensjon og hensikt. Spesielt dersom lovteksten innebærer en grad av

vaghet, noe pbl. §31-14 gjør gjennom uforholdsmessighet. På denne måten er det helt nødvendig for denne oppgavens reliabilitet og klarhet å gjøre rede for selve lovendringen.

Ettersom dette er en nylig lovendring, er det få andre rettskilder å benytte enn selve lovteksten og forarbeidene. Forarbeidene blir svært nyttige i henhold til å forstå bakgrunnen for og relevansen av lovendringen. Disse inkluderer den overnevnte NOU 2015:16, men også den framlagte proposisjonen for Stortinget, Prop. 125 L (2021-2022) om endringer i plan- og bygningsloven (regler om håndtering av overvann i byggesaker mv.). Her inngår også høringsuttalelser fra relevante instanser. Fagkomitemedlemmenes merknader i sin innstilling Innst. 35 L (2022-2023) i etterkant er videre en viktig del av forarbeidene. Avslutningsvis er også Stortingets synspunkter høyrelevante.

2.1 Litteraturstudie

Oppgavens teoridel vil i hovedsak basere seg på en litteraturstudie. Her skal det redegjøres for både begrepet og elementer ved overvann. Det er også fordelaktig å redegjøre for plan- og bygningsloven gjennom både lovtekst og faglitteratur. Hensikten er å danne et fagmessig grunnlag slik at både dokumentstudiet og videre drøfting og konklusjon er basert på faglitteratur. Dette er også fordelaktig for leser, som får en gjennomgang av de momentene og begrepene oppgaven baserer seg på.

Litteraturstudien har blitt gjort moment for moment, og starter med en generell oversikt over plan- og bygningsloven. Her fremkommer viktige aspekter ved loven studien baserer seg på, og hvordan den forholder seg til overvannshåndtering. Like etter er teori om rettsprinsipper i norsk rett, som legger et grunnlag for videre diskusjon rundt lovendringen. Avslutningsvis gjør jeg rede for overvannsbegrepet, herunder også tretrinnsstrategien for overvann.

2.2 Dokumentstudie

Dokumentstudiet baserer seg på å bruke NOU 2015:16, sammen med resten av forarbeidene til lovendringen, som utgangspunkt til å presentere funn. Disse er Stortingsproposisjon Prop. 125 L (2021-2022) med høringsuttalelser, Innstilling Innst. 35 L (2022-2023), og Stortingshøringen i etterkant av innstillingen. Funnene er knyttet til alt vedrørende selve lovendringen, men avgrenses til overvannshåndtering i delvis eller allerede bebygde arealer. Alt etterstrebes i mindre eller større grad å ha en saklig sammenheng med pbl. § 31-14.

Hensikten er å gjennomgå lovprosessen, og legge til grunn momenter i dokumentene som gir utslag for hvor realistisk og funksjonell pbl. § 31-14 kan antas å bli fremover.

Funnene har blitt identifisert gjennom en kronologisk gjennomgang av lovforarbeidene. Analysen her er å identifisere relevant informasjon som gjelder pbl. § 31-14. Det noteres at overvannsproblematikken er såpass sektorovergripende at det er umulig å komme utenom relevant informasjon som ved første øyekast ikke har direkte innvirkning i overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse. Noen deler er viktige for å forstå og drøfte sammenhengen i det hele.

Innledningsvis er NOU 2015:16 gjennomgått, med momentene som legger grunnlaget for lovendringsbehovet. Proposisjonen Prop. 125 L (2021-2022) fører disse momentene videre med det konkrete lovforslaget, og tar også for seg høringsuttalelser fra relevante instanser. Spesielt motstemmene fra høringene har blitt forsøkt gjennomgått avslutningsvis, da disse gir uttrykk for lovhjemmelens legitimitet i praksis. Innst. 35 L (2022-2023) og etterfølgende Stortingshøring er også gjennomgått, der gjenstående synspunkter fra det offentlige blir lagt til grunn. Avslutningsvis gjør jeg rede for kommunalkompetanse, ettersom dette er et gjengående aspekt i lovforarbeidene.

Jeg legger riktignok ved en merknad angående NOU 2015:16, som i og for seg ikke direkte nevner pbl. § 31-14 som den ble innført i 2024. Likevel er dokumentet katalysatoren for hvorfor lovendringen oppsto, og innholdet i utredningen avgrenses således til å omhandle elementene som berører pbl. § 31-14.

2.3 Avgrensning

En vesentlig del av lovendringsprosessen dreier seg om overvannshåndtering ved nye byggeprosjekter og fremtidige planer. De nye prosjektene er ofte bedre rustet i henhold til overvann, ved klimafaktor, og med strengere krav til utredning og rekkefølgekrav enn hva eksisterende bebyggelse ble planlagt med. Derfor er hele oppgaven avgrenset til å se bort ifra nye prosjekter.

Allerede delvis eller helt bebygde arealer avgrenses videre til byer og tettsteder hvor det er såpass trangt i arealene at overvann er eller kan bli et reelt problem. Dette er eksempelvis trangt bebygde nabolag og sentrumsområder hvor det er lite areal å benytte til overvannstiltak.

Videre er dette en oppgave skrevet fra et juridisk og planleggingsperspektiv, slik at de tekniske delene med overvann, som rørdimensjonering og andre vanntekniske aspekter, ses bort ifra. Hensikten er ikke å komme med direkte forslag til ulike tiltak basert på vanntekniske og økonomiske synspunkt, men heller å gjøre rede for problematikken rundt overvann i de aktuelle områdene og vurdere hvorvidt lovendringen kan behjelpe denne.

2.4 Feilkilder og svakheter

Ettersom dette er en nokså fersk lovendring i juridisk sammenheng, er det ingen rettskilder som presedensleggende Høyesterettsdommer å gå etter. Det er derfor nærmest umulig å vurdere det faktiske skjønnsrommet av pbl. § 31-14 i praksis, og herav hvorfor oppgaven tar for seg en «i hvilken grad»-tilnærming. Dette kan medføre at oppgaven virker noe tynn, men den er i og for seg til for å drøfte problematikken og prosessen som ledet til lovendringen. Hensikten er å legge til grunn relevant teori og relevante funn for å avdekke om lovendringen treffer i tråd med intensjonen.

Flere av høringsuttalensene i henhold til Prop 125 L (2021-2022) kunne ikke oppdrives, deriblant Advokatforeningens høringsuttalelse omhandlende rettssikkerhet. Departementets oppsummering av høringene legges derfor til grunn der det er manglende tilgang på høringsuttalelser, og de relevante motstemmene tilgjengelig blir gjennomgått i sin helhet i dokumentstudiet.

Kapittel 3: Teori

3.1 Plan- og bygningsloven

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling, plan- og bygningsloven, er hovedåren for den juridiske delen av arealforvaltningen i Norge. Bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, jf. pbl. § 1-1, omfatter overvannshåndtering. Derfor er det hensiktsmessig å gjøre rede for momenter i lovteksten som har direkte innvirkning på overvannshåndtering. Attpåtil, ettersom lovendringen finner sted her ved § 31-14, er det viktig danne et helhetsbilde av lovens formål for en bedre forståelse av hensikten med lovendringen.

3.1.1 Lovens oppbygning

Plan- og bygningsloven er oppdelt i seks deler, ved:

Første del: Alminnelig del (§§1-1 til 2-3)

Andre del: Plandel (§§3-1 til 14-16)

Tredje del: Gjennomføring (§§ 15-1 til 19-4)

Fjerde del: Byggesaksdel (§§ 20-1 til 31-14)

Femte del: Håndhevings- og gebyrregler (§§ 31-1 til 33-2)

Sjette del: Sluttbestemmelser (§§ 34-1 til 35-2)

En betraktning i oppdelingen er at de tre hovedfasene i arealforvaltning omfattes, ved planlegging, gjennomføring og byggesak. En formålsparagraf inngår i de fleste lover, som fremhever hvilke hensyn loven i all hovedsak skal ivareta (Holth & Winge, 2019 s. 29). I formålsparagrafen § 1-1 finner vi lovens hensikt, som skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Spesielt viktig å merke seg her er stikkordene bærekraftig utvikling, langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn.

Bærekraftig utvikling, langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn som overordnede mål for loven spiller tilbake inn i begrepet overvannshåndtering som direkte er en del av dette. Lovens formålsbestemmelse inkluderer likevel mange aspekter ved arealforvaltning, som ofte går tverrfaglig sammen.

3.1.2 Planhierarkiet og forholdet til forvaltningen

Plan- og bygningsloven baserer seg på et hierarki, gjennom forskjellige forvaltningsnivåer, som eksisterer i et samspill for effektiv og grundig forvaltning. Det er gjerne snakk om nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette kan forklares ved at det skal være en

sammenheng mellom planer, gjennom at enhver plan på lokalt nivå skal i utgangspunktet basere seg på føringer og krav i planer på overordnede nivå (Holth & Winge, 2019, s. 60). Hierarkiet er dog ikke absolutt, slik at det er en mulighet gjennom loven for at planer går i strid med overordnede. Likevel er det en intensjon at de overordnede føringene legges til grunn i lokale planer, for å styrke en helhetlig og bærekraftig utvikling av samfunnet (Holth & Winge, 2019, s. 89).

Gjennom pbl. § 1-5 fremkommer det et prinsipp om at ny plan går foran gammel plan ved motstrid. Dette prinsippet omtales gjerne som «sist i tid, best i rett» (Holth & Winge, 2019, s. 61). Prinsippet åpner for fleksibilitet i planleggingen, slik at hensyn kan endres med tiden gjennom ny kunnskap eller endrede fokusområder. Likevel er det viktig å bemerke at eldre planer ikke bortfaller selv om en ny plan vedtas (Holth & Winge, 2019, s. 61).

For at planer skal være så presise og gode som mulig, vedtas de nærmest mulig de som blir berørt av beslutningene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 11). Dette innebærer at det er de folkevalgte i kommunene som vedtar planene, og slik har kommunene også myndighet til å planlegge i sine arealer. I lov 17. mai 1814 Kongerike Norges Grunnlov (Grunnloven) § 49 (2) fremkommer dette nemlig gjennom at «innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer».

Som en sikring mot at de lokale og nærliggende planene ikke kan vike alt for langt fra statlige og regionale retningslinjer, gir pbl. § 5-4 statlige og regionale organ mulighet til å fremme innsigelse. Det er da ofte at planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd. Med andre ord er det et hensyn bak loven å samordne de forskjellige organene i forvaltningshierarkiet.

3.1.3 Plan- og bygningsloven om overvann

Etter lovendringen 01.01.2024, ved endring i pbl. med regler om håndtering av overvann i byggesaker mm., fikk loven flere klare formuleringer med hensyn til overvannshåndtering. Det er derfor hensiktsmessig å redegjøre for hvordan pbl. direkte omhandler overvann. Loven er riktignok omfattende, så oversikten blir i all hovedsak generell. Formålsparagrafen pbl. § 1-1 er allerede nevnt, så fokusområdet blir øvrige bestemmelser.

I lovens plandel, andre del, legger loven til grunn oppgaver og hensyn i planleggingen. Det fremkommer i pbl. § 3-1 (g-i) at planer skal ta klimahensyn, herunder tilpasning til forventede klimaendringer, «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.», og «legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur». I andre ledd fortsetter det i lovteksten med at planleggingen skal fremme helhet, og at oppgaver og interesser skal ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid. Dette er en viktig notasjon i henhold til overvannshåndtering, som er et svært tverrfaglig og sektorovergripende begrep. Fjerde ledd legger til grunn at «vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet», og stadfester at planer skal gjenspeile de bestemmelser og interesser som fremkommer på tvers av forvaltningen. Kommunen har både myndighet og plikt til å planlegge og vedta planer i sine planområder, jf. pbl §§ 3-2 og 3-3. På samme måte har de regionale og statlige organene planoppgaver og myndighet i tilsvarende omfavn, jf. pbl. §§ 3-4 og 3-5.

Kommunene vedtar kommuneplaner, herunder samfunnsdel og arealdel, etter pbl. kapittel 11. Disse omhandler og ivaretar både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, jf. pbl. § 11-1 andre ledd.

Reguleringsplaner utarbeides med hjemmel i pbl. og skal etter loven ivareta hensyn til overvannshåndtering etter pbl. kapittel 12. Kommunene, gjennom kommunale planer, angir

arealformål og hensynssoner jf. pbl. §§ 12-5 og 12-6. De hensyn og restriksjoner som er fastsatt i kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for utarbeidelse av reguleringsplan, jf. pbl. § 12-6 første punktum. I pbl. § 12-7 fremkommer det en rekke bestemmelser som kan inngå i reguleringsplaner, blant annet punkt 4, 10, 11 og 12 som direkte og indirekte omhandler overvannshåndtering. Kapittel 11 og 12 er viktige verktøy for hvordan kommunene praktiserer sin lokale planlegging, og er herav et viktig verktøy i den lokale overvannshåndteringen.

Det finnes også en sikring for at hensyn til miljø og samfunn tas i betraktning under forberedelse av tiltak eller plan, jf. pbl. § 14-1. Denne finnes i konsekvensutredninger, ved kapittel pbl. kapittel 14.

I sammenheng med allerede bebygde områder, finner man lovhjemmel for overvannshåndtering i pbl. kapittel 31. Her fremkommer det i pbl. § 31-1 at *«eieren eller den ansvarlige skal holde byggverk og installasjoner ... i forsvarlig stand, slik at det ikke oppstår vesentlig ulempe eller fare for skade på personer, eiendom eller miljø»*. Åpenbart finner man også her pbl. § 31-14, som i henhold til overvannshåndtering på allerede bebygde områder er mest definitiv.

3.1.3.1 Vannressursloven § 7

Lovforarbeidene til pbl. § 31-14 nevner lov 24. november 2000 nr. 82 Lov om vassdrag og grunnvann (vrl.) som et av momentene for lovendringen i pbl. Det er derfor hensiktsmessig å redegjøre for vrl. § 7.

Det fremkommer av vrl. § 7 andre ledd at *«utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltaks om vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader»*. Her sikres vannets kretsløp i allerede bebygde områder, og var

tidligere den eneste adgangen kommunene hadde til å gi pålegg om overvannstiltak til grunneier. Bestemmelsen er både lite kjent, og det er uklart hvor langt den rekker (NOU 2015:16, s. 46).

3.2 Rettsprinsipper i norsk rett

Begrepet rettsprinsipp brukes ofte om grunnleggende og overordnede normer med høy grad av generalitet, eller ved spesifikke normer som gir rettsanvenderen en grad av frihet i anvendelsen (Graver, 2016). Generaliteten gir rettsprinsipper en tidløs funksjon ved at de kan anvendes på tvers av utviklinger i samfunnet og rettspraksis, og virker på denne måten samordnende. På en annen side virker generaliteten retningslinjegivende, som vil si at rettsprinsippene ikke angir et bestemt resultat (Graver, 2016).

I norsk rett har rettsprinsipper, skriver Hans Petter Graver i 2006, fått en økende betydning i kontemporær rettspraksis. Med bakgrunn i dette har dagens og fremtidige lovendringer et ansvar for å ikke virke for inngripende på visse grunnleggende rettsprinsipper. Eksempler kan være rettssikkerhetsprinsippet, og herunder legalitetsprinsippet og offentlighetsprinsippet.

3.2.1 Rettssikkerhetsprinsippet

Advokatforeningen nevner rettssikkerhet i sitt høringsinnspill til Prop. 125 L (2021-2022). Derfor er det hensiktsmessig å redegjøre for begrepet, som spiller inn i hvorfor det er relevant for pbl. § 31-14 i praksis.

Studien tar utgangspunkt i definisjonen som fremkommer i NOU 2015: 5, ved at rettssikkerhet er «den sikkerhet og trygghet som ligger i at samfunnet er regulert av rettsregler og at myndighetene håndhever dem» (NOU 2015:5, s. 138). Som utvalget skriver, det er rimelig å forvente at forvaltningens virksomhet skal ivareta borgernes rettssikkerhet.

Prinsippet får særlig betydning i forholdet mellom stat og borger, der stat ofte griper inn i borgernes liv for å ivareta samfunnshensyn (NOU 2015:5, s. 138). I den forstand legger utvalget videre til grunn at hensynet til effektivitet må avveies mot hensynet til den enkeltes rettssikkerhet. Utvalget fremhever konflikten mellom rettssikkerhetshensynet og kravet til en effektiv forvaltning gjennom et foredrag av professor Johs. Andenæs i 1947. Det redegjøres med andre ord for et lovlig skjønn i forvaltningens vurderinger, som må veies opp mot rettssikkerhetsprinsippet til den enkelte borger. I dette tilfellet blir det forholdet mellom kommune og grunneier.

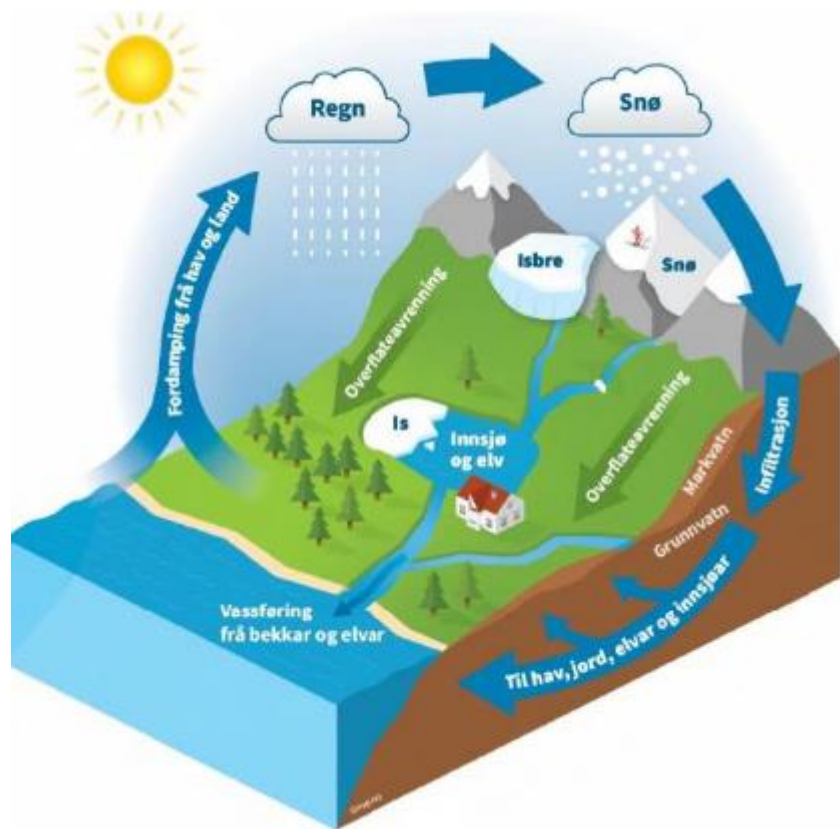
Et annet rettsprinsipp som får relevans er prinsippet om effektiv forvaltning. Effektiv saksbehandling er grunnet i samfunnshensyn, gjennom å «sikre god bruk av samfunnets ressurser og å sikre at samfunnsmessige mål blir nådd» (NOU 2015:5, s. 139). Selve begrepet effektivitet omtales gjerne rundt forvaltningens tidsbruk, men omhandler også flyteeffektivitet. Dette innebærer at saksbehandlingen er kontinuerlig, og at saken flyter mellom de relevante instanser der det er aktuelt (NOU 2015:5, s. 140).

Avslutningsvis spiller tillit til forvaltningen også en betraktelig rolle. Borgerne skal i teorien kunne ha tillit til at forvaltningen opptrer både effektivt og rettferdig, og at utfallet av saker stammer fra både lovhjemmel, samfunnshensyn og relevant kompetanse (NOU 2015:5, s. 141). Utvalget påstår at dersom tilliten til forvaltningen brytes, er den vanskelig å gjenoppbygge. De peker videre på at tilliten i Norge er forholdsvis høy på verdensbasis med bakgrunn i sterk demokratisk tradisjon (NOU 2015:5, s. 142). Tilliten til forvaltningen avhenger videre av forventninger og krav fra borgerne. Det foreligger en forventning om at forvaltningen opptrer

redelig og kompetent, samt at den tilrettelegger for borgernes behov og samfunnshensyn (NOU 2015:5, s. 143).

3.3 Overvann

Miljødirektoratet definerer som nevnt overvann som «... vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann» (Miljødirektoratet, 2023a). Overflatevann er en del av det hydrologiske kretsløpet, som illustrert nedenfor i figur 1. Dog kan man kalle håndtering av overvann i tettbygde strøk som urbanhydrologi (NVE, 2022, s. 9-11).

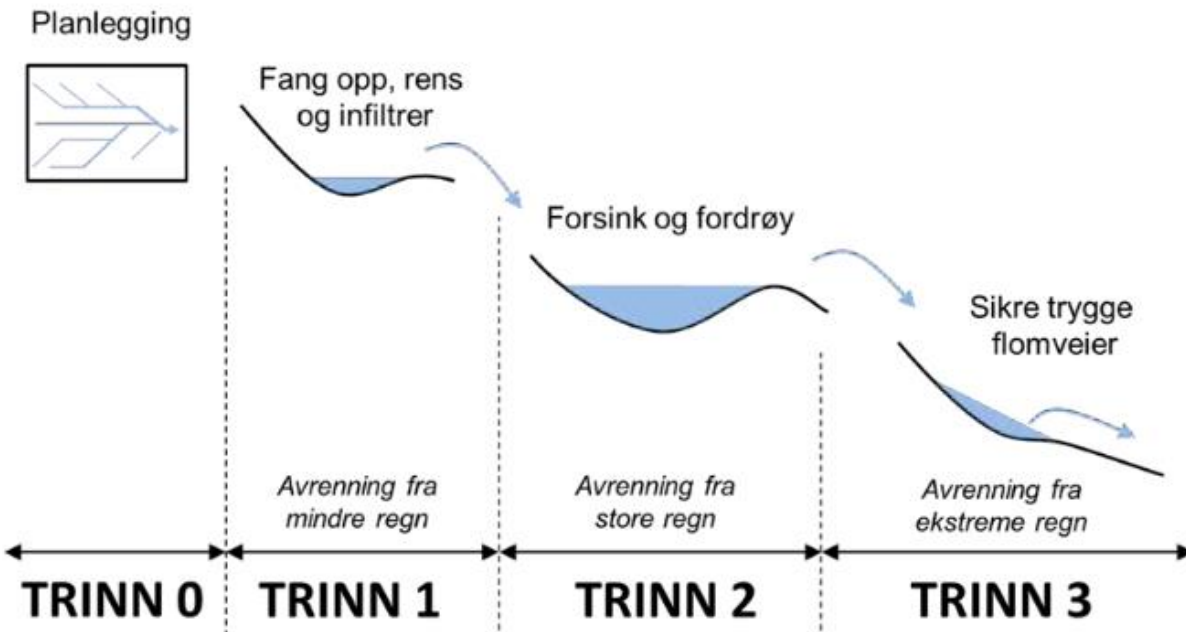


Figur 1: Det hydrologiske kretsløpet (NVE, 2022, s. 9)

NVE påpeker at det er en rekke faktorer som påvirker overflateavrenning. Blant annet er dette nedbørintensitet og varighet, helning i grunnforhold, arealbruk og vegetasjonsdekket, samt grunnvannsnivå og rør-/ledningsnett (NVE, 2022). Eksempelvis bidrar gressoverflater og skog til en bedre infiltrering enn hardt dekke som asfalt. Dette gir ofte arealer i tettbygde strøk og byer utfordringer, og en større belastning på lednings- og avløpsrørnett (Miljødirektoratet, 2023a). Dårlige løsninger for håndtering av overvann kan føre til flom og oversvømmelser i bygninger, samt flom i mindre vassdrag (NVE, 2022, s. 9). NVE, påpeker at overvann ikke nødvendigvis kun er et faremoment, og at en også kan se på overvann som en ressurs i landskapet (2022, s. 6-10). Riktignok må dette planlegges og tilrettelegges for, eksempelvis gjennom tretrinnsstrategien, som er meget sentral innen overvannshåndtering i Norge.

3.2.1 Tretrinnsstrategien

Tretrinnsstrategien består av en rekke overvannsløsninger som lar en handle proaktivt hva gjelder å være forberedt når større regnhendelser inntreffer. Gjennom etablering av prevantive overvannsløsninger tilpasset lokale forhold begrenses skader forårsaket av overvannsflom (Lindholm & Bjerkholt 2018). Figuren under viser en trinnvis nedbryting av strategien. Den er utviklet for å se til bærekraftig overvannshåndtering, som også er tilpasset fremtidens klima (Paus, 2018, s. 68).



Figur 2: Tretrinnsstrategi for håndtering av overvann (Paus, 2018, s. 67).

Trinn 1 i tretrinnsstrategien innebærer oppfangning, rens/fordampning og infiltrasjon av overvann. Trinnet er tiltenkt håndtering av mindre regnhendelser, også omtalt som dagligdage regnhendelser (Paus, 2019, s. 13). Løsningen i trinn er ligger i infiltrasjon, og eksempler på slike tiltak er regnbed og grønne tak (Miljødirektoratet, 2024).

Trinn 2 omhandler håndtering av overvann fra større regnhendelser. Det er viktig å tenke proaktivt i forhold til håndtering av slike vannmengder. Dette for å unngå at eksisterende avløpssystemer overbelastes, som kan føre til forurensning (Paus, 2019, s. 14). Trinn to innebærer å forsinke/fordrøye overvannet før det når avløpsanlegg og vassdrag i uhåndterbare mengder (Paus 2019, s. 13). Dog inntreffer slike større regnhendelser sjeldent relativt sett. Derfor er det hensiktsmessig å utarbeide flerfunksjonelle tiltak i trinn 2. Eksempler på dette er overvannsdammer, større åpne parkerings-/grøntarealer, og et konkret eksempel kan være et skateanlegg (Miljødirektoratet, 2024).

Trinn 3 i strategien dreier seg om tiltak for å håndtere vannmengder utover kapasiteten til tiltakene av type trinn 1 og 2. Når maksimal kapasitet i trinn 1 og 2 er nådd må ytterligere vannmengder ledes trygt til vassdrag. Derav trinn tre sitt formål om å, ved ekstreme regnhendelser, tilrettelegge for sikre flomveier til vassdrag på overflaten (Paus, 2018, s. 68). I trinn 3 er det sentrale å se til av flomveiene avlaster offentlig avløpsnett, og unngå skader på bygninger og infrastruktur ved oversvømmelse (Paus, 2019, s. 15). Et eksempel på trinn 3 tiltak er gjenåpning av vannveier som tidligere er lagt i rør. Miljødirektoratet påpeker at dette også kan øke verdien av området for mennesker og natur i form av grønne naturarealer (Miljødirektoratet, 2024).

Tretrannsstrategien anses å være først presentert av Oddvar Lindhol i 2008 i rapporten *”Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering”* (2008). I senere tid kan en si at det er lagt til et fjerde trinn, trinn 0, påpeker Paus (2018, s. 68). Trinn 0 dreier seg om arealplanlegging og proaktive forberedelser tilknyttet overvannshåndtering. Dermed er det mulig å tidlig sette av nok arealer til gode overvannsløsninger (Paus, 2019, s. 13). Planleggingen i trinn 0 er kritisk hva gjelder å se til at videre trinn i strategien fungerer som tiltenkt (Paus, 2018, s. 68).

Kapittel 4: Dokumentstudie

Oppgaven har en «i hvilken grad»-vinkel, og empirien stammer direkte fra lovendringens forarbeider. Dette inkluderer også Stortingets høringer med grunnlag i NOU 2015:16. Innholdet i dokumentene avgrenses riktignok til å omhandle elementene rundt pbl. § 31-14, samt annen relevant data som indirekte påvirker lovhjemmelen i forarbeidene.

Følgelig kommer det en systematisk sammenfatning av de ulike elementene i forarbeidene, for så avslutningsvis å drøfte funnene og koble sammenhenger.

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

Den offentlige utredningen gjort av Overvannsutvalget, heretter referert til som «utredningen», summerte jeg kort i introduksjonen, men her skal konkrete eksempler fra teksten belyses i henhold til problemstillingene i oppgaven. Regjeringen bestemte ved kongelig resolusjon i 2014 et utvalg for å fremme forslag for håndtering av overvann i tettbebyggelser (NOU 2015:16, s. 2). Selv om den ble lagt frem for Klima- og miljødepartementet 2. desember 2015, er den fortsatt å anse som et viktig dokument for overvannsproblematikken samfunnet møter i dag. Dette med bakgrunn i at vi først nå ser en lovendring med utspring fra utredningen, og at Overvannsutvalget er en samling av fagfolk med relevant erfaring innen overvann. Kompetansen kan bekreftes og hentes fra NOU 2015:16, del 1 kapittel 2 fra side 21 til 25, der mandatene bak utredningen er presentert.

Utredningen er betraktelig, med sine over 260 sider. Den er oppdelt i fire deler, ved:

Del 1: Innledning

Del 2: Gjeldende håndtering av overvann og anbefalt tilnærming

Del 3: Vurdering av gjeldende og alternative virkemidler og rammebetingelser for håndtering av overvann

Del 4: Utvalgets anbefalinger og forslag

Jeg ser det som fordelaktig å systematisk trekke frem viktige deler ved hver utredningsdel. I del 4 av utredningen blir hovedpoeng oppsummert, og lovendringsforslagene presentert.

4.1.1 Del 1: Innledning

4.1.1.1 Bakgrunn og hovedlinjer

Det første kapitlet i del 1 omhandler i hovedsak bakgrunnen og hovedlinjer for forandringsbehovet i dagens overvanns praksis, og reiser flere relevante vurderinger og anbefalinger. Utredningen fastslår at vi opplever et endret klima med mer total nedbør og mer intens nedbør i fremtiden. Dette vil føre til økte utfordringer med overvannshåndtering (NOU 2015:16, s. 15). Årsaken til problemene er sammensatt, ved at «mengden overvann skyldes både naturgitte forhold, klimaendringer og lokal menneskelig påvirkning gjennom fortetting og andre inngrep» (NOU 2015:16, s. 15). Utvalget gjennomførte videre en kommuneundersøkelse, hvor 40% av kommunene mente at overvannsutfordringene utgjør en stor kostnads- og velferdstrussel i den aktuelle kommunen (NOU 2015:16, s. 15). Rent økonomisk sett, anslår Overvannsutvalget at skadekostnadene som følge av overvannsproblematikk er 1,6 til 3,6 milliarder i året. Disse forventes å øke i takt med klimaendringene, og antydningen ligger på mellom 45 til 100 milliarder kroner de neste 40 årene (NOU 2015:16, s. 15).

Overvannsutvalget fremhever at virkemidlene bør være så forutsigbare og treffsikre som mulig. Utvalget viser videre til at sannsynligheten for at ett virkemiddel alene vil kunne utløse de riktige tiltakene er liten (NOU 2015:15, s. 16). Med andre ord er problematikken sammensatt og tverrfaglig, men ikke minst avhengig av lokale forhold.

Overvannsutvalget peker videre på at det er kommunene som er nærmest kunnskapen om lokale forhold, og har følgelig best oversikt over avrenningen i de aktuelle tettbebygde områdene. Utvalget stiller også spørsmål ved om kommunen har tilstrekkelige virkemidler innenfor gjeldende rett til å gjennomføre en god overvannshåndtering (NOU 2015:16, s. 16).

Utvalget viser så til at overvannsproblemer oppstår gradvis, og at det fort oppstår en samleffekt dersom tiltak ikke er tilstrekkelige over lengre tid. Spesielt viktig er påstanden om at avløps- og

ledningsnett ikke kan dimensjoneres til å ta unna alt overvann som forventes (NOU 2015:16, s. 15). Utvalget mener derfor det er viktig med virkemidler som gjør det mulig å begrense tilførselen (NOU 2015:16, s. 17). Overvannet må håndteres på en annen måte enn å ledes inn i et allerede belastet ledningsnett. Her beveger vi oss inn på ansvarsforholdet mellom kommune og grunneier, ved at *«det er den enkelte grunneier/fester som har ansvaret for å håndtere overvann på egen grunn, samt hindre at oppsamlet overvann fra egen eiendom medfører ulemper for omgivelsene»* (NOU 2015:16, s. 17). Utvalget mener at kommunen bør kunne pålegge private aktører tiltak, med hensikt om å forbedre infiltrasjon eller avlede overvannet til et mer egnet område. Kommunenes adgang til å pålegge andre aktører overvannstiltak var på dette tidspunktet ikke-eksisterende. (NOU 2015:16, s. 18).

Staten har som ansvarsområde å tilrettelegge og samordne en «enhetlig praksis», der kommunene har som ansvar å planlegge og gjennomføre tiltak med hensyn til overvannshåndtering (NOU 2015:16, s. 20). Kommunene skal kunne støtte seg på og benytte nasjonale retningslinjer og veiledere i sin praksis. Utvalget mener at denne løsningen ikke går utover den viktige lokalkunnskapen, og vektlegger at god fagkompetanse på området fortsatt er viktig. Denne ivaretas på tross av sektorer gjennom god kommunikasjon og samarbeid. Kommunene skal gjennomføre selve overvannsplanleggingen, men *«staten må bistå med deler av kunnskapsgrunnlaget og analyseverktøyene»* (NOU 2015:16, s. 20). Forslaget er følgelig at det statlige sektoransvaret styrkes.

Økonomisk sett påpeker utvalget at tiltaksforslagene vil medføre kostnader for alle involverte. Her vektlegges igjen den lokale kunnskapen til kommuner og aktuelle tiltakshavere, med tanke på å finne de mest kostnadseffektive løsningene. Spesielt viktig er poenget om at slike tiltak vil tjene seg inn over tid, ettersom de materielle skadene der det er problemer med overvannshåndtering er såpass betraktelige (NOU 2015:16, s. 20). Noen av utredningens anbefalinger vil likevel direkte påvirke grunneiere. Dette rasjonaliseres ved at *«de som er mest utsatt for overvannsskader i dag, må antas å få den største nytten dersom skadene reduseres»* (NOU 2015:16, s. 20).

4.1.1.2 Faktorer i kommuneplanlegging

I forrige delkapittel nevnte jeg utredningens spørsmål om kommunene har tilstrekkelige virkemidler innenfor det daværende gjeldende regelverket til å kunne formilde overvannsproblematikken. I fjerde kapittel av del 1 ser utredningen på faktorer som kompliserer forvaltning av overvann, og således den begrensede adgangen kommunene har til å kreve tiltak i eksisterende bebyggelse forut for lovendringen (NOU 2015:16, s. 44-46).

Ettersom regelverket for overvann forvaltes av flere myndigheter, og berører parter på alle nivå av forvaltningen, kan det være utfordrende å samordne. Dette går spesielt på bekostning av tverrfaglig samarbeid. Regelverket kan også fremstå som uoversiktlig og ufullstendig, ved at det kan være vanskelig for kommunale myndigheter å følge opp usamstemte føringer fra departementene og andre nasjonale organer (NOU 2015:16, s. 45). For at kommunene skal kunne innarbeide gode og bærekraftige strategier for overvannshåndtering, er det særdeles viktig at det er en grad av samstemthet på tvers av forvaltningen. utfordringer som reises av utvalget er eksempelvis *«hvilke ansvar og plikter kommunen og huseier har»*, *«hvilke overvannstiltak som kan pålegges eksisterende bebyggelse»*, og *«hvilke kriterier som bør eller skal legges til grunn for dimensjonering og utforming av overvannstiltak»* (NOU 2015:16, s. 45). Utvalget understreker at det gjeldende regelverket er rotete med tanke på samordnet og bærekraftig overvannshåndtering.

De overnevnte utfordringene danner et bilde av behovet for *«klare ansvarsregler og helhetlige løsninger for prioritering og samarbeid. Fraværet av dette vil kunne lede til at overvannstiltakene kan bli glemt, nedprioritert eller feildimensjonert»* (NOU 2015:16, s. 45). Attpåtil er overvannsbegrepet tvetydig definert, slik at ansvarsforholdet mellom huseier, grunneier, vegeier og eier av vann- og avløpsanlegg er utydelig. Resultatet av dette er forvaltningssurr i henhold til hvem som har ansvar for hva, og i hvilken grad.

Videre er plan- og bygningsloven i hovedsak dreiet mot nye tiltak, og har mindre innvirkning på allerede bebygde områder. Kommunens adgang til å pålegge tiltak er som nevnt på dette tidspunktet ikkeeksisterende, annet enn en lite kjent og uklar bestemmelse i vannressursloven (vrl.) § 7 om infiltrasjon (NOU 2015:16, s. 46). Vrl. § 7 andre ledd omhandler at vannets kretsløp opprettholdes ved utbygging og annen grunnutnytting. Vassdragsmyndighetene kan herav gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader jf. vrl. § 7.

4.1.2 Del 2: Gjeldende håndtering av overvann og anbefalt tilnærming

Hovedlinjene av problemene med daværende overvannshåndtering, 2015, ble gjennomgått i foregående delkapittel. Likevel er det flere momenter, spesielt på kommunenivå, som kommer frem i utredningens del 2. Dette er blant annet med kommunespørreundersøkelsen jeg nevnte i del 1 som grunnlag. Undersøkelsens kvalitet utdypes ved at av 222 kommuner, svarte 108 på undersøkelsen, med en svarprosent på 49 som tilsvarer ca. 58% av Norges befolkning (NOU 2015:16, s. 49). Resultatene fra undersøkelsen finnes i utredningens vedlegg 1, fra side 266-272. Utvalget peker også på en lignende undersøkelse utført av Vestlandsforsikring med en kommunesvarprosent på 52, og inkluderer flere av de største byene i landet (NOU 2015:16, s. 49). Ettersom problemstillingen gjerne retter seg mot mer tettbebygde områder, deriblant byer, regner jeg dette som et tilstrekkelig datagrunnlag for videre funn.

4.1.2.1 Kommunalproblematikk og overvannstiltak

Utredningens kapittel 5 viser at det er opp til private aktører å foreslå anlegg og systemer for lokal overvannshåndtering i sine planforslag (NOU 2015:16, s. 51). Majoriteten av kommunene etterlyser videre tydeligere krav og lovhjemler til overvannshåndtering, samt rapporterer en mangel på hydrologisk kunnskap (NOU 2015:16, s. 52).

Undersøkelsen som utvalget har gjennomført viser at kommunene oppfatter det som ekstra utfordrende å håndtere overvann i eksisterende bebyggelse. De peker på «*manglende eller uklare hjemler til å stille krav til overvannstiltak i eksisterende bebyggelse*» (NOU 2015:16, s. 52). Utvalgets vurdering er at det «*kan være behov for å presisere i eksisterende lovverk at hensynet til kraftig nedbør og overvann skal være et hensyn som kommunene må legge vekt på i sin planlegging*» (NOU 2015:16, s. 56).

Utvalget viser til kunnskap om lokale forhold som avgjørende for å kunne vurdere hva som er nødvendige, funksjonelle og kostnadseffektive tiltak (NOU 2015:16, s. 62). Lokalkunnskap er et begrep som blir gjentatt nevnt i utredningen, og understreker hvor viktig utvalget mener dette er i henhold til valg av forskjellige overvannstiltak. Spesielt avrenningsforhold, der fortetting og klima kan endre avrenning av nedbør, og oversikt over dette gir beslutningstakerne et bedre kunnskapsgrunnlag for å fatte gode tiltak (NOU 2015:16, s. 62). Avrenningsforhold avdekkes gjerne ved aktsomhetskart med utgangspunkt i GIS-analyser. I tillegg til selve avrenningen, mener utvalget at det er like viktig å ha kunnskap om mulige overvannstiltak. Dette gjelder både funksjon og kostnad (NOU 2015:16, s. 65).

Utvalget deler opp tiltakene i konvensjonelle, lokale og åpne overvannstiltak. Konvensjonelle overvannstiltak tilsier å lede overvann via ledningsnett. Lokale overvannstiltak handler om å disponere overvannet lokalt, gjennom infiltrasjon og fordrøyning der nedbøren treffer. Den lokale varianten binder seg ofte sammen med åpne overvannstiltak, som å åpne bekker, våtmarker, åpne grøfter mm. (NOU 2015:16, s. 65-66). Utvalget peker også på at lokale og åpne overvannstiltak er nærmere tretrinnsstrategien enn konvensjonelle.

Utvalget mener at dette er kunnskapsgrunnlaget som behøves for å kunne analysere fordelaktige og prioriterte overvannstiltak i en kommune. For eksisterende bebyggelse inkluderer dette også en oversikt over dagens overvannsutfordringer lokalt i de aktuelle områdene. Det må også kartlegges hvorvidt det er en mulighet for å benytte overvannet som en ressurs her (NOU 2015:16, s. 70), og analysere hvorvidt tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme (NOU

2015:16, s. 73). Utvalget legger med andre ord føringer for hvordan kommunen kan rasjonalisere gode løsninger i sitt arbeid med å pålegge overvannstiltak.

4.1.2.2 Gjeldende regelverk for overvann

Utvalget viser til at det ikke finnes noen legaldefinisjon av uttrykket overvann, og det eksisterer heller ikke et samlet regelverk om dette (NOU 2015:16, s. 79). Utvalget påstår videre at det er en spredning mellom lover og forskrifter for de regler som finnes. De drar frem eksempler fra vass- og avløpsanlegglova, forurensningsloven, forurensningsforskriften, vannressursloven, veglova, sivilbeskyttelsesloven, naturskadelovgivningen, plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift (NOU 2015:16, s. 79-85).

Utvalget følger dette opp med at det er et behov for å samordne regelverket. De mener at *«vi har flere regler som dekker vesentlig samme forhold, men basert på forskjellige hensyn»* (NOU 2015:16, s. 85). Hensynene er videre relativt like, slik at det ikke er noe poeng i å ha et såpass fragmentert regelverk der de samme vilkårene og hensynene, stilles og forklares på forskjellige måter. Utvalget legger til grunn i den forstand at plan- og bygningsloven *«skal være det overordnede styringsverktøyet for samfunnsplanleggingen og arealforvaltningen»* (NOU 2015:16, s. 86). Dette inkluderer direkte overvannshåndtering, fra arealplaner til vedtak.

4.1.3 Del 3: Vurdering av gjeldende og alternative virkemidler og rammebetingelser for håndtering av overvann

Del 3 av utredningen dykker dypere inn i virkemidler i overvannshåndtering på forskjellige skalaer og i forskjellige situasjoner. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, skade- og sikkerhetsrisiko, tiltakskostnader, overvannsforurensning og overvann i kommuneplaner og

byggesaksbehandling er nøkkelbegreper. Mye av del 3 er forholdsvis økonomisk og/eller vannteknisk, slik at funnene her begrenses til relevans for overvann i eksisterende bebyggelse.

Utvalget viser til at eksisterende bebyggelse allerede sliter med å innfri de kravene som stilles til kontemporære byggeprosjekter. Praktiske og økonomiske grunner gjør at ledningsnettene ikke lar seg oppdimensjonere; det er et behov for virkemidler som kan håndtere overvannet på en annen måte (NOU 2015:16, s. 133). Videre viser utvalget til at «nye byggetiltak vil kunne påvirke eksisterende bygninger, anlegg, infrastruktur og vassdrag» (NOU 2015:16, s. 133). De er med andre ord ikke uavhengige av hverandre, som med mye annet i overvannsproblematikken. Eksisterende bebyggelse må således hensyntas i planleggingen av nye prosjekter og planer.

Det er flere lovbestemmelser som gir grunnlag for at kommunen kan pålegge overvannstiltak, både gjennom plan- og bygningsloven, men også eksempelvis vannressursloven § 7, forurensningsloven §§22-23, veglova §§ 32 og 57, samt TEK 10 (NOU 2015:16, s. 134-145). Noen tiltak er forebyggende og noen er gjenopprettende (NOU 2015:16, s. 146). De viktigste reglene er riktignok «rettet mot overvannshåndtering innenfor større områder som bidrar til å avlaste ledningsnettene» (NOU 2015:16, s. 146). Utvalget vektlegger at å påkoble seg til ledningsnett for eksisterende bebyggelse ikke alltid er en lett prosedyre, der det gjerne må ligge særskilte behov eller grunner bak. Derfor viser utvalget til ansvaret grunneiere har for overvann på egen tomt, og spesielt for eksisterende bebyggelse. Vannressursloven § 7 legges til grunn i argumentasjonen om at «overvann fra den enkelte eiendom håndteres gjennom infiltrasjon» (NOU 2015:16, s. 148). Utvalget mener herav at en lindring av ledningsnettproblemer er at eiendommer med mulighet til å infiltrere overvann i egen grunn burde kunne få pålegg om frakobling. Hvis naturlig infiltrasjon derimot er vanskelig eller umulig, er en løsning å avlede overvannet til et mer passende område (NOU 2015:16, s. 148).

Vannressursloven § 7 gir hjemmel for å bedre infiltrasjon, men sier ingenting om avledning av overvannet (NOU 2015:16, s. 150). Utvalget mener at en utvidelse av denne hjemmelen kan

overføres til bedre adgang for kommunene til å pålegge overvannstiltak. Det foreslås videre at denne hjemmelen flyttes til plan- og bygningsloven (NOU 2015:16, s. 150).

4.1.4 Del 4: Utvalgets anbefalinger og forslag

Jeg legger til grunn at de fleste viktige aspektene ved utredningen allerede har blitt nevnt, og behandler denne delen som en kjapp gjennomgang av nøkkelpoengene som brukes i neste kapittel av oppgaven.

Utvalget legger til grunn at alle tiltak skal vurderes å være samfunnsøkonomisk nyttige. Det er dog stor usikkerhet knyttet til prosjektering av kostnader og innsparing mot fremtiden, men det påpekes at kostnadene som følge av overvannsproblematikken kommer til å overgå tiltakskostnader (NOU 2015:16, s. 241 og 243). En god del av kostnadene er administrative, men det legges også opp til at private aktører og grunneiere bærer noen av totalkostnaden. Nyttens vil, tross alt, «*tilfalle samfunnet som helhet, og de enkelte brukerne*» (NOU 2015:16, s. 241).

4.1.4.1 Lovforslag og merknader

Utredningen kulminerer i en hel rekke lovforslag, medfølgende merknader til disse. De omfatter eksempelvis plan- og bygningsloven, forurensningsloven m/forskrift, vannressursloven, vass- og avløpsanlegglova og byggt teknisk forskrift. (NOU 2015:16, s. 247-259) Mest relevant her er åpenbart plan- og bygningsloven, med forskrift om samordning av vannressursloven og plan- og bygningsloven.

Endringene som enten har direkte eller indirekte innvirkning på overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse er i plan- og bygningsloven:

1. Forslag til endring i pbl. § 3-1: (NOU 2015:16, s. 247)

Bokstav (g): «ta klimahensyn, herunder gjennom løsninger for *utslippsreduksjon, og tilpasning til forventede klimaendringer*»

Merknad: Hensikten er å integrere tilpasning til klimaendringer som et relevant hensyn i gjeldende rett.

Bokstav (i): «*legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur*»

Merknad: Hensikten med det nye punktet i § 3-1 er å gi tydelig lovhjemmel for vannets kretsløp i gjeldende rett.

2. Forslag til endring i pbl. § 28-3 første ledd: (NOU 2015:16, s. 250)

«Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, *overvann*, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen».

Merknad: Bestemmelsen utvides med hensyn til overvannsbegrepet, og gir en lovhjemmel der byggverk kan bli skadet grunnet overvann.

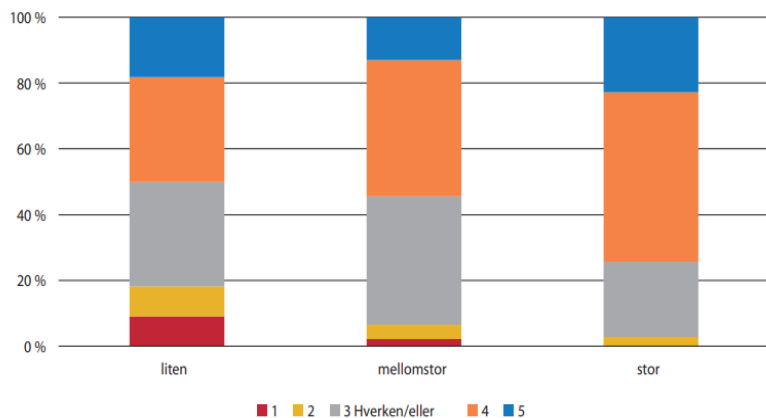
4.1.5 Kommunalkompetanse

Kommunenes arealforvaltning har en direkte sammenheng med kommunens kompetanse og ressurskapasitet. Det er derfor fordelaktig å redegjøre for grunnleggende teori i henhold til fellestrekk og forskjeller fra kommune til kommune, og hvordan kommunalkompetanse har innvirkning på overvannsproblematikken i dagens samfunn.

Det første aspektet ved kommunenes kompetanse er lokalkunnskap, der det er å betrakte som en allmenn sannhet at kommunene selv har best oversikt over lokale forhold. Dette spiller tilbake inn i at kommunene som egen planmyndighet har høyest kompetanse for å forvalte eget areal.

Overvannsutvalget i NOU 2015:16 peker på at fagkompetanse er vel så viktig som lokalkunnskapen kommunene innehar. De mener at fagkompetansen knyttet til overvann oppnås gjennom tverrsektorielt samarbeid (NOU 2015:16, s. 20).

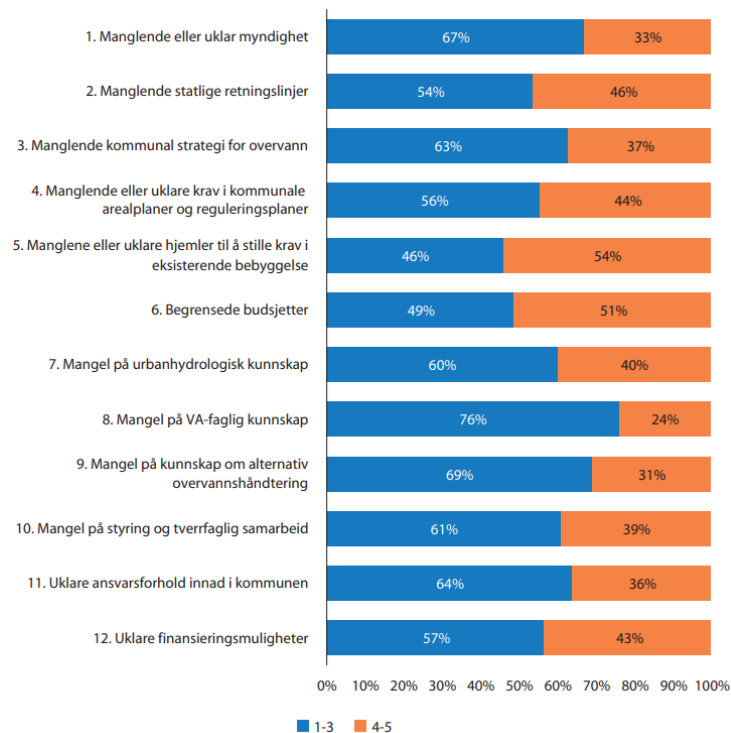
I sammenheng med utredningen, utførte Overvannsutvalget en kommunal spørreundersøkelse for å kartlegge ulike aspekter ved klimaendring og overvannshåndtering fra kommunene selv. Deriblant hvordan kommunene jobber med overvann i dag. Av figur 3 ser man at det er et noenlunde sprik mellom de ulike kommunestørrelsene. En vesentlig del av respondentene mener det er hverken/eller god faglig kunnskap om overvann i sin kommune, mens majoriteten av de store kommunene mener at kunnskapen er god eller svært god. Figuren illustrerer et betraktelig sprik mellom kommunestørrelsene, som kan forklares ved at de større kommunene har flere ressurser.



Figur 3: Kommunenes faglige kunnskap om overvann (NOU 2015:16, s. 267).
Respondenter: 106

Figur 4 viser videre hvilke barrierer som vanskeliggjør overvannshåndtering i kommunene. Her ser vi at en fjerdedel av respondentene anser mangler på VA-kunnskap som en betraktelig barriere, samt at hele 40% peker på mangel på urbanhydrologisk kunnskap. Dette understreker også Overvannsutvalget i kapittel 5 (NOU 2015:16, s. 52). En notasjon her er også at 54% peker på manglende eller uklare hjemler til å stille krav i eksisterende bebyggelse.

Ettersom Overvannsutvalget vektlegger økt fokus på tverrsektorielt samarbeid i fremtidig overvannshåndtering, er det likevel hele 46% av respondentene som anser manglende statlige retningslinjer som en barriere. Som utvalget nevnte i utredningen, og som nevnt tidligere i analysen, «*staten må bistå med deler av kunnskapsgrunnlaget og analyseverktøyene*» (NOU 2015:16, s. 20)



Figur 4: Barrierer som vanskeliggjør overvannshåndteringen i kommunene (NOU 2015:16, s. 268). Respondenter: 107

4.2 Prop. 125 L (2021-2022): Endringer i plan- og bygningsloven (regler om håndtering av overvann i byggesaker mv.)

Forslaget til lovvedtak, Prop. 125 L, er utarbeidet av kommunal- og distriktsdepartementet, og omhandler et forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Anbefalinger presentert i NOU 2015:16 legges frem som en av bakgrunnene for proposisjonen. Innledningsvis presenterer departementet generell informasjon om overvann og dens konsekvenser, etterfulgt av dagens situasjon, klimaendringer og tiltak. Denne delen av dokumentstudiet tar stilling til departementets vurderinger i henhold til overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse, herunder pbl. § 31-14. I tillegg skal høringsuttalelser fra parter og interessenter legges til grunn for videre drøfting i neste kapittel.

4.2.1 Formål med og bakgrunn for preposisjonen

Formålet med proposisjonen er å gi kommunene hjemler for å kunne kreve overvannstiltak på eiendommer som er helt eller delvis utbygde. På denne måten får kommunene rettslig grunnlag for å «forebygge skader på byggverk, ivareta helse og miljø og å utnytte overvann som ressurs» (Prop. 125 L (2021-2022), s. 6). Departementet peker på tretrinnsstrategien, og gir eksempel på at fordrøynings- og infiltrasjonstiltak kan være ideelle tiltak innenfor trinn to for en enebolig. Videre understreker de likevel at slike tiltak er sjeldent tilstrekkelige for å forhindre overvannsmengder som kan forårsake skade (Prop. 125 L (2021-2022), s. 7). Det pekes på at dette er en problematikk for trinn tre av tretrinnsstrategien. Ønsket er likevel å bevege seg vekk fra de tradisjonelle rørbaserte løsningene, og heller se overvann som en ressurs gjennom åpne løsninger. Dette innebærer at befolkningen må akseptere overvannshåndtering som et felles ansvar (Prop. 125 L (2021-2022), s. 8).

Regler om overvann i kommunale planer ble allerede justert i 2019 med bakgrunn i anbefalinger i NOU 2015:16, men departementet understreker likevel et behov for bedre overvannshåndtering

(Prop. 125 L (2021-2022), s. 8-9). Dette er basert på både nåværende og fremtidige konsekvenser av klimaendring. Likeså også at kommunene per da ikke hadde noen mulighet til å pålegge overvannstiltak til allerede bebygde eiendommer gjennom plan- og bygningsloven. Departementet legger til grunn at de offentlige virkemidlene for overvannshåndtering må forsterkes og videreutvikles for å hanskkes med overvannsproblematikken (Prop. 125 L (2021-2022) s. 9). Dette rasjonaliseres gjennom en kombinasjon av at Oslo Economics, COWI og Kinei i 2022 anslo at overvannsskader kostet samfunnet mellom 3,3 til 5,7 milliarder kroner i året 2020, og at Overvannsutvalget anslo en kostnad på mellom 45 og 100 milliarder kroner de neste 40 årene (Prop. 125 L (2021-2022), s. 9). I tillegg til dette kommer risiko for liv og helse. Departementet deler Overvannsutvalgets oppfatning av at alle deler av samfunnet kan spare seg for betydelige kostnader gjennom bedre overvannshåndtering (Prop. 125 L (2021-2022), s. 9).

Med tanke på pålegg om overvannstiltak på helt eller delvis bebygde områder, mener departementet at tiltaket ikke kan være mer omfattende enn nødvendig (Prop. 125 L (2021-2022), s. 48). Kommunen forventes heller ikke å pålegge spesifikke tiltak, men at det kan pålegges å kunne håndtere en viss mengde nedbør. Dette medfører åpenbart kostnader for eiere, men departementet «*legger til grunn at kostnadsreduksjonene til grunneiere som følge av redusert overvann, overstiger investeringskostnadene til grunneiere som må håndtere overvannet som renner av grunnen*» (Prop. 125 L (2021-2022), s. 48).

4.2.2 Merknader til kapitteloverskriften i pbl. kapittel 31 og § 31-14

Forslaget til ny § 31-14 styrker kommunens handlingskraft i overvannshåndteringen på helt eller delvis bebygde eiendommer. Formålet er å «*ivareta helse og sikkerhet til personer, og å unngå tap av materielle verdier som følge av ukontrollert avrenning av overvann*» (Prop. 125 L (2021-2022), s. 52). Eier eller fester av tomt kan kun pålegges å håndtere overvann fra egen eiendom. Avrenning fra nabotomt eller som renner uavhengig av byggverkene, må håndteres

enten gjennom pbl. § 28-3 om tiltak på nabogrunn, eller gjennom kommunens arealplaner (Prop. 125 L (2021-2022), s. 52).

Departementet går deretter gjennom sine merknader til de forskjellige formuleringene i § 31-14:

Uttrykkene «forsvarlig håndtering og/eller avledning», henviser departementet til tretrinnsstrategien. Infiltrering > Fordrøyning > Avledning. Dette avhenger av hva som er mulig på den spesifikke tomten, og hvilke tiltak som eventuelt kan kombineres. Departementet nevner videre rettsbruksskjønnet i paragrafen, ved ordlyden «kan». Skjønnen til kommunen er derfor vektlagt i tiltaksprosessen (Prop. 125 L (2021-2022), s. 52).

Ved «nødvendig for å avverge fare for skade eller vesentlig ulempe på person, eiendom eller miljø» (Prop. 125 L (2021-2022), s. 53):

1. Med «skade» menes fysisk skade, som eksempelvis vann som trenger inni bygninger, og inkluderer også person- og materielle skader.
2. Med «vesentlig ulempe» menes det at ulempen må være objektiv. Overvannet kan eksempelvis føre til at byggverket eller eiendommen blir ubrukelig over et visst tidsrom, uten at en direkte skade kan påvises. I vurderingen må det tas i betraktning om ulempen kan regnes som vesentlig, hvor hyppig den forekommer og i hvilken grad brukere og miljøet av eiendommen påvirkes. Omfanget og mengden av overvannet skal også vurderes.
3. Med «avverge fare for» menes det at faren for skade eller vesentlig ulempe kan påvises. Dette er enten ved at det er et kjent problem, eller at det er sannsynlighet for at et problem kan oppstå.
4. Med «nødvendig» menes det at *«pålegget må være i samsvar med formålet til bestemmelsene, og ikke gå lenger enn det som må til for å ivareta hensynene»* (Prop. 125 L (2021-2022), s. 53). Dette innebærer også at det er en årsakssammenheng mellom overvannet og skaden eller den vesentlige ulempen.

Videre legger departementet ved sin merknad til paragrafens ordlyd i «uten uforholdsmessig stor kostnad». Dette er et vilkår som stilles ved pbl. § 31-14 første ledd siste punktum, og har som hensikt å beskytte eiere og festere mot urimelige tiltakskostnader. Departementet poengterer at eiere og festere som utgangspunkt ikke skal bebreides for problemet med overvann på egen eiendom (Prop. 125 L (2021-2022), s. 53). Etter paragrafens ordlyd mener departementet at det må vurderes konkret hvilken type forventet «skade» eller «vesentlig ulempe» vil berøre eiendommen, og spesielt hvor høye kostnader eieren eller festeren kan tåle ved pålegg. Graden av hva eier eller fester må kunne påberegnes å tåle er basert på hensynene bak bestemmelsene. Eksempler på elementer som inngår i vurderingen er *«omfanget av overvannet, graden og arten av skaden eller den vesentlige ulempen, grunnforhold på eiendommen pålegget blir rettet mot og hvordan denne eiendommen er utnyttet, og om pålegget blir rettet samtidig med at et nytt tiltak blir gjennomført på eiendommen»* (Prop. 125 L (2021-2022), s. 53). Departementet legger videre opp til at kommunen står fritt til å sammenligne eiendommer og overvannstiltak der det er mulig.

Avslutningsvis legger departementet til grunn at lovbestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget til ny § 22a i forurensningsloven. Denne gir kommunene lovhjemmel til å pålegge grunneiere å frakoble overvann fra kommunalt ledningsnett, og herunder sørge for overvannstiltak på egen eiendom for å håndtere overvannet som blir koblet fra (Prop. 125 L (2021-2022), s. 53). Disse lovbestemmelsene kan ha sammenheng i henhold til hva den aktuelle kommunen mener er den helhetlige beste løsningen. Pbl. § 31-14 har i tillegg en parallell i vannressursloven § 7 andre ledd, men står fritt til å omfatte mer enn bare infiltrasjonstiltak (Prop. 125 L (2021-2022), s. 53).

4.2.3 Høringsuttalelser i henhold til pbl. § 31-14

I forbindelse med utarbeidelsen av Stortingsproposisjonen, ble det sendt ut høringsforslag til relevante instanser. Her er hensikten å trekke fram merknadene til instansene ved ny pbl. § 31-14. Alle merknadene er hentet fra Prop. 125 L (2021-2022) kapittel 5.5.3, fra side 39 til 40. Det

bemerkes at høringsuttalelsene er innbakt i den endelige proposisjonen, men standpunktet til instansene er likeså høyrelevant å inkludere.

De instansene som støtter lovendringsforslaget uten merknader, er:

- Björn Sederholm
- Direktoratet for samfunnstrygghet og beredskap
- Klima- og miljødepartementet
- Miljødirektoratet
- Stavanger kommune
- Trøndelag fylkeskommune

Fylkesmannen i Oslo og Viken, Fylkesmannen i Rogaland, KS, Kristiansand kommune, Moss kommune, Norsk Kommunalteknisk Forening, Norsk Vann, Norges vassdrag- og energidirektorat, Oslo kommune, Rådgivende Ingeniørers Forening, Sivilingeniør Christen Ræstad og Statens vegvesen støtter alle lovendringsforslaget, men ber om en presisering av hvordan vilkåret «uforholdsmessig stor kostnad» skal tolkes.

KS, Moss kommune, Norsk Vann, Oslo kommune og Rådgivende Ingeniørers Forening mener at praksisen rundt vilkåret «uforholdsmessig stor kostnad» ikke vil passe etter pbl. §§ 27-1 og 27-2, ettersom typer overvannstiltak vil variere. Dette medfører at tiltakene er vanskelige å kostnadsmessig sammenligne, og fører til vanskeligheter ved å legge en terskel. Det argumenteres videre for at kostnaden må vurderes opp mot risikoen for skade uten tiltaket, eller alternative tiltak for å hindre skade.

Norsk Vann og Rådgivende Ingeniørers Forening mener også at det er utenkelig at større nedbørsmengder, som 200-års nedbør, kan håndteres på egen eiendom. De mener det alltid kommer til å foreligge behov om trygg avledning av overvannet. I tillegg etterlyses «urimelig stor ulempe», slik Overvannsutvalget foreslo i NOU 2015:16.

Oslo kommune mener at bestemmelsene kan få uheldige konsekvenser for kulturminner.

Asker kommune og *Statens vegvesen* støtter forslaget, men ønsker en mer utfyllende omtale av vilkår. *Oslo kommune* mener også at det er mangler i fristkrevning og oppfølging.

Bergen kommune, *Norsk Vann*, *KS* og *Rådgivende Ingeniørers Forening* mener at terskelen for å bruke lovbestemmelsen vil være høy, fordi det inkluderer behov for planendringer i eldre planer.

Oslo kommune og *Rådgivende Ingeniørers Forening* bemerker at siden nedbørsfelt strekker seg over områder med flere reguleringsplaner, må avrenningslinjer og behov for forebyggende tiltak forankres i kommuneplaners arealdel. De må deretter konkretiseres i reguleringsplanene.

NITO mener at det må være mulighet for å klage på et pålegg. Dette argumenterer de for ved at et pålegg kan utgjøre en betydelig kostnad, og det vil være vanskelig å fastslå hva som er nødvendig tiltak på eiendommen sammenlignet med det omkringliggende overvannsystemet.

Advokatforeningen og *Norges bondelag* støtter forslaget, men under tvil. De mener bestemmelsene er forankret i sterke samfunnsmessige hensyn, men likevel at forslaget utfordrer forholdet til grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp. Dette fordi det blir liten forutsigbarhet for eiere av helt eller delvis utbygde eiendommer. *Finans Norge* deler denne oppfatningen, og legger til at «uten uforholdsmessig stor kostnad» må være åpent, tilgjengelig og mulig å etterprøve. De stiller seg videre kritisk til om arealplanene i kommunen danner et godt nok grunnlag for hvem et pålegg om overvannstiltak skal rettes mot, og at samarbeid om overvannstiltak vil sådan virke konfliktfremmede for grunneier.

På en annen side har vi *Boligprodusentens Forening*, *Byggenæringens Landsforening*, *Huseierne*, *Norsk Boligbyggelags Landsforbund* og *OBOS* som **ikke** støtter forslaget. De mener

at forslaget ikke tar i betraktning hva som er verken gjennomførbart eller rimelig. I tillegg til uforutsigbarheten og kostnadene for grunneiere. Videre påstår de at forslaget går for langt i å overføre overvannproblematikken til det private. Det offentlige må ta mer ansvar for overvann i eksisterende bebyggelse.

Huseierne mener problemer som følge av overvann, som ikke kommer av tiltak på egen eiendom, må være et kommunalt ansvar og finansieres gjennom gebyr. Alternativt må det settes en øvre grense for hvor store kostnader en grunneier kan risikere å bli pålagt.

Boligprodusentenes Forening, Byggenæringens Landsforening og *OBOS* savner bedre utredning av alternative løsninger. Forslaget fokuserer for mye på ensidige pålegg for å tvinge gjennom tiltak hos grunneiere. Etter deres vurdering, kan en alternativ løsning eksempelvis være at skader fra overvann blir regnet som «berettiget til støtte fra naturskadefondet eller et klimatilpasningsfond».

4.2.3.1 Originale høringsuttalelser

Det er fordelaktig å gjøre rede for høringsinnspillene i sin helhet fra instansene, uten oppsummeringsversjonen presentert i proposisjonen. Hensikten er å få bedre forståelse rundt motstemmene til lovforslaget.

4.2.3.1.1 Huseierne

Huseierne mener de har arbeidet mye med overvann de siste 10 årene, og hadde tidligere et omfattende høringstilsvaret til NOU 2015:16 (Huseierne 2022, s. 1). Som nevnt er Huseierne en

av instansene som ikke støtter forslaget. Med hensyn til forslaget om ny pbl. § 31-14, legger Huseierne til grunn at etter departementets ordlyd er påleggene om tiltak relativt begrensende både i omfang og økonomisk. Likevel mener Huseierne at det er enkelte tilfeller det er behov for vesentlig mer omfattende tiltak. De peker videre på at det ikke er noen begrensning på omfanget av kostnader for huseier annet enn «uforholdsmessig stor kostnad», og legger til grunn at pålegget kan bli økonomisk uhåndterlig (Huseierne 2022, s. 6). I ytterste grad peker Huseierne på at huseier kan se seg nødt til å selge huset ved for store tiltakskostnader. De skriver at:

«Huseierne viser til at ved praktiseringen reglene om tilknytningsplikt i pbl. §§ 27-1 og 27-2, begge andre ledd, har utgifter i hundretusenkronersklassen blitt akseptert. Konsekvensene av forslaget er at en huseier risikerer å bli pålagt overvannstiltak som kan bli svært økonomisk tyngende, til tross for at pålegget rettes mot en eier av lovlig oppført bebyggelse som ikke selv kan bebreides for overvannsproblemene som har oppstått». (Huseierne 2022, s. 6).

Dette legges til grunn i Huseiernes påstander om at 1: huseier ikke nødvendigvis kan være i økonomisk stand til å håndtere pålegget, og 2: at økte mengder av overvann er et samfunnskapt problem, slik at konsekvensene og avbøtende tiltak ikke må ramme den enkelte huseier på en urimelig måte (Huseierne 2022, s. 6).

Avslutningsvis har Huseierne innspill til vilkåret «uforholdsmessig stor kostnad». Her er Huseierne uenige med departementets vurderinger mot å sette en øvre grense for påleggene. Huseierne mener at «uforholdsmessig stor kostnad» ikke er en tilstrekkelig beskyttelse ovenfor huseier mot for kostbare pålegg. Høringsinnspillet avsluttes deretter med at en øvre grense må settes for at Huseierne skal støtte lovforslaget (Huseierne 2022, s. 7).

4.2.3.1.2 Norske Boligbyggelags Landsforbund SA

Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL) mener at vilkårene som avgrenser bruk av hjemmelen i pbl. § 31-14 er for uklare, og legger til grunn at kunnskapsgrunnlaget om overvann og fremtidig fare er mangelfullt. De viser til en stor forskjell på kunnskap og kompetanse fra kommune til kommune, og mener at dette er en fare for feil bruk og vilkårlighet med hensyn til lovhjemmelen. (NBBL, 2022).

NBBL viser også til at lovhjemmelen forskyver overvannshåndtering fra det offentlige til det private. I den forstand mener de at manglende tiltak fra kommunens side kan gå utover boligeiere, og argumenterer med at økt regnintensitet og overvannsproblematikk stort sett skyldes forhold utenfor den enkeltes kontroll (NBBL, 2022). NBBL avslutter ved å peke på at overvannshåndtering burde løses gjennom kollektive løsningsmekanismer fremfor pålegg rettet mot private. De støtter **ikke** lovforslaget.

4.2.3.2 Departementets vurderinger: instansenes høringsinnspill

Departementet støtter seg på Overvannsutvalgets anbefalinger, i henhold til at bestemmelsene gir kommunene myndighet til å pålegge eier av helt eller delvis utbygd eiendom å håndtere eget overvann (Prop. 125 L (2021-2022), s. 41). De understreker videre at formålet i all hovedsak omhandler hensyn til helse og sikkerhet. Samtidig kan bestemmelsen avlaste avløpssystemer. Departementet viser til tretrinnsstrategien, hvor overvannstiltak på allerede bebygde eiendommer også er behjelpelig for trinn en og to (Prop. 125 L (2021-2022), s. 43).

Lovens ordlyd ble gjennomgått i delkapittel 6.2.2, og virker å ha adressert en rekke av instansenes merknader til lovforslaget. Riktignok er det noen viktige poenger i henhold til «uten forholdsmessig stor kostnad», spesielt i lys av instansene som var imot forslaget. Departementet

legger til grunn to viktige momenter i den forstand. «*For det første at kostnaden skal sammenlignes med kostnaden for overvannsløsninger på andre eiendommer i området. For det andre at kostnaden skal være i henhold til skaden eller ulempen som skal avverges*» (Prop. 125 L (2021-2022) s. 42). Riktignok sier de seg enige i at overvannstiltak er vanskelige å sammenligne med utgangspunkt i kostnaden. Tanken er en helhetlig vurdering, basert på flere faktorer, noe som fremkommer i delkapittel 6.2.2.

Med tanke på *Huseiernes* høringsinnspill, mener departementet at det både er vanskelig og lite formålstjenlig å fastsette et øvre kostnadstak for overvannstiltak (Prop. 125 L (2021-2022) s. 42). Dette begrunnes i de store og varierende forskjellene det er mellom tomter, slik at å innarbeide et kostnadstak i loven ikke er ønskelig.

Departementet understreker også at pbl. § 31-14 er å betrakte som et enkeltvedtak, og følger således reglene i forvaltningsloven. Påleggene skal som regel varsles på forhånd. Høringsinnspillene om varsling adresseres også ved lovens andre ledd (Prop. 125 L (2021-2022) s. 43).

Ved *Oslo kommunes* bemerkning om kulturminner og verneverdige byggverk, legger departementet til grunn at det må brukes skjønn i disse tilfellene. Det legges til at fare på skade på slike typer bebyggelse kan medføre behov for mer omfattende pålegg (Prop. 125 L (2021-2022) s. 44). *Oslo kommune* bemerket også ulovlighetsoppfølging, noe departementet sier seg enige i. Det lovfestes en fastsatt frist for oppfylling av pålegget, der kommunen fastsetter lengden på fristen (Prop. 125 L (2021-2022) s. 44).

Justis- og beredskapsdepartementet dro frem forholdet til Grunnloven (Grl.) §§ 97 og 105 i sitt høringsinnspill. Grl. § 97 stiller et forbud mot tilbakevirkende lover, der departementet legger til grunn at selv om pålegg etter pbl. § 31-14 «*griper inn i eiendomsretten eller andre etablerte retter til eier eller fester, er formålet med pålegget å regulere overvannshåndtering fremover i*

tid» (Prop. 125 L (2021-2022) s. 44). Med bakgrunn i dette mener departementet at bestemmelsene gjelder «uegentlig» tilbakevirkende. I denne typen situasjoner, hvor det skjer inngrep i allerede etablerte retter og rettsposisjoner med et fremtidsrettet perspektiv, har Høyesterett i Rt. 1996 side 1415 (Borthen) formulert normen for grunnlovsvernet slik:

«Tilbakevirkning som er «særlig urimelig eller urettferdig», vil være grunnlovsstridig»
(Prop. 125 L (2021-2022) s. 44)

I henhold til dette viser departementet til at bestemmelsene skal gjelde i områder med store overvannsproblemer. Det eventuelle inngrepet i eiendomsretten eller andre retter er derav ikke å betrakte som grunnlovsstridig.

På samme måte argumenterer departementet mot at bestemmelsen kan påvirkes av grl. § 105 med henhold til erstatning som følge av rådighetsinnskrenkning. Her viser de til Rt. 2004 side 1092, ved at *«Inngrepet må ha en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering fremstår som sterkt urimelig om det må tåles»* (Prop. 125 L (2021-2022) s. 44). Rt. 2005 side 469 legger også presedens for rådighetsinnskrenkninger, ved:

«Rådighetsregulering av eierrådigheten til fast eiendom er noe den enkelte normalt må finne seg i uten å ha krav på erstatning, på samme måte som når staten regulerer tillatt atferd ved påbud og forbud på andre samfunnsområder. Offentlig regulering av fast eiendom ses således som utslag av den alminnelige lovgivningskompetanse som er tillagt Stortinget i Grunnloven § 75 bokstav a, på linje med statens styring av samfunnsutviklingen ellers, jf. bl.a. Rt-1970-67 (Strandlovdommen)» (Prop. 125 L (2021-2022) s. 44-45).

Det pekes særlig på formålet med inngrepet, og at samfunnsinteressene er sterke. Departementet påstår at pbl. § 31-14 innebærer en rådighetsinnskrenkning som fester eller eier i utgangspunktet må finne seg i, og sier videre at de fleste overvannsløsninger vil utgjøre avgrensede inngrep i rettene til fester eller eier (Prop. 125 L (2021-2022), s. 45). De konkluderer så med at det store flertallet av inngrep ikke innfrir vilkåret om «sterkt urimelig» å tåle.

Avslutningsvis adresserer departementet forvaltningsskjønnet i bestemmelsen, ved at kommunen «kan» gjøre vedtak etter pbl. § 31-14. Med andre ord er det opp til skjønnet til den aktuelle kommunen om tiltak skal pålegges. Dette skjønnet er videre noe domstolene kan prøve fullt ut (Prop. 125 L (2021-2022) s. 45).

4.3 Innst. 35 L (2022-2023): Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Prop. 125 L

Kommunal- og forvaltningskomiteen la, med bakgrunn i Prop. 125 L (2021-2022), frem en innstilling til Stortinget den 27. oktober 2022. Komiteen består av representanter fra Arbeiderpartiet (Ap), Høyre (H), Senterpartiet (Sp), Fremskrittspartiet (FrP), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Rødt (R). Her gjennomgår de momentene i Sttingsproposisjonen, og har følgelig merknader til lovforslaget. Denne delen av dokumentstudiet baserer seg på å trekke frem kommunal- og forvaltningskomiteens merknader til ny pbl. § 31-14. Avslutningsvis legger komiteen til grunn sine anbefalinger rundt lovendringen, noe jeg også anser som relevant å trekke frem.

4.3.1 Komiteens merknader

Komiteen innleder med og understreker at overvann er den del av vannets naturlige kretsløp. De erkjenner at klimaendringene de siste årene og i fremtiden har reist behovet for å endre bestemmelsene i plan- og bygningsloven med hensyn til overvann og overvannshåndtering (Innst. 35 L (2022-2023), s. 2). Utgangspunktet er at komiteen anser de foreslåtte endringene som et godt grunnlag for fremtidig overvannshåndtering, spesielt med tanke på kommunenes handlingsrom og virkemidler.

Komiteens flertall, ved medlemmene fra Ap, H, Sp og FrP, viser til «*høringsinnspill som påpeker at den enkelte huseier og eiendomsbesitter blir pålagt et større ansvar for overvannshåndtering, og at dette kan få økonomiske konsekvenser det kan være utfordrende å se rekkevidden av*» (Innst. 35 L (2022-2023), s. 2). De sikter da til «uforholdsmessig stor kostnad» i lovteksten.

Komiteens medlemmer fra SV og R er enige med høringsinnspillene til KS og Norsk vann, ved at NOU 2015:16 må ses til i denne forstand. De poengterer at utredningen har blitt for dårlig oppfulgt. SV og R viser videre til at noen høringsinstansers bekymring for at «*den enkelte huseier får et for stort ansvar, og at kommunen kan bruke virkemidler som ekspropriasjon der det er vurdert av kommunestyret som nødvendig*» (Innst. 35 L (2022-2023), s. 2). SV og R legger til grunn at de kontemporære overvannsutfordringene forsvarer lovendringsforslagene.

I henhold til de spesifikke merknadene som fremkommer fra departementet i Prop. 125 L (2021-2022) vedrørende pbl. § 31-14, merker komiteen seg følgende (Innst. 35 L (2022-2023), s. 5-6):

- 1) *Pålegget skal være nødvendig for å avverge fare for skade på eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø.*
- 2) *Noe naturlig avrenning må aksepteres, og at bestemmelsen ikke gjelder for overvann som renner inn fra andre eiendommer.*
- 3) *Overvann, så langt det er mulig, skal håndteres på egen grunn før avledning blir vurdert. Dette ses i betraktning med tretrinnsstrategien.*
- 4) *Pålegget foreslås å rette seg mot eier eller fester av eiendommen da fester som regel har råderett over festetomten som eier, og at festeavtalen også vil være grunnlaget for at areal er helt eller delvis utbygd.*
- 5) *Et pålegg etter § 31-14 er et enkeltvedtak som må følge reglene i forvaltningsloven.*
- 6) *Det ikke foreslås å innføre en generell plikt for eiere til å håndtere overvann på egen eiendom, men at det foreslås å lovfeste at det skal fastsettes en frist for oppfølging av*

pålegg der dette blir gitt. Komiteen merker seg at det foreslås at kommunen skal fastsette fristens lengde.

- 7) *Bestemmelsene må sees i sammenheng med forslag til ny § 22a i forurensningsloven, vannressursloven § 7 og Grunnloven §§ 97 og 105 mv.*
- 8) *Det er opp til kommunens skjønn om pålegg skal gis dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, noe som vil innebære at ingen har et rettskrav på at kommunen skal gjøre et vedtak om pålegg.*

Komiteen stiller seg positivt til de foreslåtte lovendringene, men forutsetter at «*de sees i en større sammenheng, og at aktører som jobber på feltet, involveres i videre arbeid*» (Innst. 35 L (2022-2023), s. 2).

4.4 Stortingsmøte 1 15.11.2022

I sak nr. 1 [10:03:13], adresserer Stortinget Innst. 35 L (2022-2023) om forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Anne Kristin Linnestad (H) er ordfører for saken, med hovedinnlegg fra Siri Gåsemyr Staalesen (Ap), Kari Mette Presterud (Sp) og Statsråd Sigbjørn Gjelsvik (Sp). Jeg vektlegger at det er kun innleggene vedrørende pbl. § 31-14 som dras frem i dette delen av dokumentstudiet, og de er hentet fra (Stortinget, 2022a).

1. Linnestad (H):

Linnestad poengterer den dagsaktuelle relevansen av både proposisjonen og innstillingen, og sier seg enig i de foreslåtte endringene. Hun viser likevel til høringsinnspill som «*påpeker at den enkelte huseier og eiendomsbesitter blir pålagt større ansvar for overvann og overvannshåndtering på egen eiendom, og at dette kan få økonomiske konsekvenser for den enkelte grunneier*» (Stortinget, 2022a). Avslutningsvis mener hun at dette er en løsning som

øker kommunenes handlingsrom, og at vedtakskompetansen flyttes nærmere *«innbyggeren og den som har gummistøvler på»* (Stortinget, 2022a).

2. Staalesen (Ap):

Staalesen legger til grunn at lovforslagene er lover for fremtiden, og er enig med komiteens vurderinger. Hun vektlegger videre at kommunene har et særlig stort ansvar i henhold til et klimatilpasset samfunn (Stortinget, 2022a). I den forstand, er det passende at lovforslaget gir kommunene hjemler til å kunne pålegge overvannstiltak. Avslutningsvis viser også Staalesen til ordlyden i pbl. § 31-14 ved *«uforholdsmessig stor kostnad»*, noe man må være oppmerksomme på. Hun påstår at *«dette kan få økonomiske konsekvenser det kan være utfordrende å se rekkevidden av»* (Stortinget, 2022a), med hensyn til den enkelte huseier og eiendomsbesitter.

3. Presterud (Sp):

Presterud legger til grunn at forebygging er langt mindre kostbart enn å reparere skadene i ettertid, og poengterer betydningen med forebyggende arbeid. Hun mener lovendringen gir et godt grunnlag for overvannshåndtering i fremtiden, men påpeker også de eventuelle økonomiske konsekvensene det kan medføre for den enkelte huseier og eiendomsbesitter. Som hun legger til grunn, *«For oss lovgivere kan det være utfordrende å se rekkevidden av de økonomiske konsekvensene dette kan få ... Det kan eksempelvis være fordi man ikke var klar over problematikken med overvann da man kjøpte eiendommen, eller fordi man i en krevende økonomisk situasjon framover ikke har muligheten til å øke huslånet for å finansiere en anbefalt overvannsløsning»* (Stortinget, 2022a). Avslutningsvis mener hun at dette kan være grunn til bekymring, og åpner for tilbakemelding for å vurdere behovet for justeringer.

4. Statsråd Gjelsvik (Sp):

Statsråden åpner med at regjeringen tar klimautfordringen på alvor, og viser til det årlige økonomiske estimatet av overvannsskader. Han poengterer nødvendigheten av å tenke nytt og finne nye løsninger, der avhengigheten av rør- og ledningsnett må reduseres.

Som hovedinnleggene før han, påstår også statsråden at lovendringen gir kommunene et større handlingsrom og flere virkemidler i overvannsplanlegging. Han understreker at det eventuelle pålegget etter pbl. § 31-14 om overvannstiltak ikke kan være mer omfattende enn nødvendig. Videre legger han til grunn at kommunene ikke kan foreslå konkrete overvannstiltak, men at den enkelte grunneier eller fester kan pålegges å håndtere overvann med en viss nedbørintensitet. Overvannstiltakene skal bare håndtere den økningen av overvann som er et resultat av bebyggelse på eiendommen, noe som for de fleste innebærer at selve overvannstiltakene ikke er særlig omfattende. Han avslutter med at «*Samtidig vil de grunneierne som opplever eller risikerer å oppleve kostnader som følge av at det renner overvann fra andre sin eiendom, få reduserte kostnader*» (Stortinget, 2022a).

Anbefalingen, i henhold til Innst. 35 L (2022-2023), ble enstemmig vedtatt i Stortinget 15.11.2022. Stortingspresident la til grunn at lovvedtaket ble ført opp til andre gangs behandling i et senere Stortingsmøte, og ble igjen votert på 22.11.2022. Der forelå det ingen forslag til anmerkning fra Stortingsrepresentantene (Stortinget, 2022b).

4.5 Sammenfatning av funn

De gjennomgåtte dokumentene har stort sett vært enstemmige om en rekke poenger. Det er å betrakte som en allmenn sannhet at klimaet kommer til å endre seg, med medfølgende både hyppigere og mer intens nedbør. Denne delen av dokumentstudiet har som hensikt å komprimere de viktigste poengene, slik at det er lettere å forstå den avsluttende drøftingen og konklusjonen.

NOU 2015:16 la grunnlaget for en lang prosess i håp om å ta overvannsproblematikken noe mer på alvor. Selv om det tok nesten ni år å få en konsekvent lovendring, gjorde utredningen et omfattende og viktig arbeid i å både beskrive og gi forslag til overvannsproblematikken. De la tidlig til grunn at lokalkunnskap er essensielt, og således er det kommunenes ansvar å legge til rette for god lokal overvannshåndtering. Selv om pbl. § 31-14 ikke ble direkte nevnt, er det resonnementet i utredningen som bygget fundamentet for lovendringen.

De statlige instansene i ettertid har stort sett vært enige i Overvannsutvalgets vurderinger. Stortingsproposisjonen la frem flere av utredningens hovedpoenger i form av forslag til lovendring i blant annet pbl., og tok flere relevante instansers innspill i betraktning. Det lugger riktignok litt i vurderingen rundt at privatpersoner skal stå med så mye ansvar i henhold til overvannshåndtering på egen bebygd eiendom.

Både innstillingen og stortingshøringen som følger har forsøkt å legge til grunn en samlet vurdering av at lovendringen er nødvendig og et steg i riktig retning. Det har blitt lagt presedens for hvor omfattende overvannstiltakene i pbl. § 31-14 skal og kan være for privatpersoner, men det argumenteres for at overvannet og vannets kretsløp er naturlige fenomen og må således finnes seg i. Det er en stor grad av at «alle skal dra» i overvannsarbeidet både nå og fremover i tid.

Flere av høringsinstansene i utarbeidelsen av Prop. 125 L (2021-2022) sa seg riktignok uenige i departementets vurderinger rundt innføring av ny lovhjemmel. Her vektlegges særlig ansvarsforholdet, og det er uenighet rundt at huseier skal besitte så stort ansvar for lokal overvannshåndtering. Det argumenteres også for at det økonomiske aspektet er for vagt, slik at det i realiteten kan medføre store konsekvenser for huseiere. Et annet moment ved høringene er prinsippet rundt rettssikkerhet.

Avslutningsvis vektlegges fagkompetanse rundt overvann nokså høyt i lovendringsvurderingene. Overvannsutvalgets kommuneundersøkelse avdekker at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig kompetanse til å kunne pålegges riktige tiltak. Dette er et moment, sammen med avsnittet over, som spiller tilbake i uenighet rundt om lovhjemmelen kan fullføre sin rolle som overvannshåndteringsverktøy i praksis.

Kapittel 5: Drøfting og analyse

Dette kapitlet vil ta for seg mine tanker i henhold til funnene gjort i dokumentanalysen, vurdert opp mot problemstillingene for oppgaven. Dette blir gjort systematisk, hvor jeg starter med underproblemstillingene først, for så å samle all informasjonen og drøftingene opp mot hovedproblemstillingen.

5.1 Underproblemstillingene

Den første underproblemstillingen lyder som følger:

Hvilken innvirkning vil lovendringen kunne ha for de ulike trinnene av tretrinnsstrategien?

Som nevnt baserer tretrinnsstrategien for overvann seg på ulike former for lokal overvannshåndtering i henhold til nedbørsmengde og -intensitet. Det er umiddelbart åpenbart at trinn 3 påvirkes i særlig liten grad av lovendringen, ettersom dokumentstudiet la til grunn at det eventuelle pålegget om overvannstiltak ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Ved å sørge for at overvannshåndteringen i all hovedsak omhandler hva bebyggelsen på eiendommen forårsaker, vil overvannstiltakene i majoriteten av tilfellene være små. Da gjenstår det et stort problem ved større og mer intense nedbørshendelser, som eksempelvis ekstremværet Hans i 2023.

Det er likevel en mulig bivirkning i henhold til trinn 3, og det er at «alle monner drar». Alle overvannstiltak er i og for seg positive for overvannsproblematikken, for selv om en eiendom ikke er i stand til å håndtere særlig store nedbørshendelser vil alt være bedre enn ingenting. Ved å eksempelvis fordrøye nedbør gjennom overvannstønner på eiendommen, vil infiltrasjon og avledning bli i noen grad enklere. Man kan se på det litt som et plaster på et noe dypt sår.

For trinn 1 og 2 derimot, bærer lovendringen mer vann. Disse baserer seg på lokal infiltrasjon og fordrøying av overvann, slik at å pålegge overvannstiltak der det er nødvendig kan i mange tilfeller være en god løsning. Hvis en eiendom på egenhånd kan håndtere det generelle ekstra overvannet som resulterer av at eiendommen er bebyggt, er risikoen for fare for liv, helse og bebyggelse betraktelig redusert.

Riktignok legger NOU 2015:16 til grunn at det er de større og fremtidige nedbørshendelsene som står for de største utfordringene. Lovendringen kan riktignok hjelpe trinn 1 og 2, der problematikken er minst, men trinn 3 gjenstår forholdsvis upåvirket. Dette er problematisk på delvis eller allerede bebygde eiendommer, da overvannstiltak som kan håndtere avledning av større nedbørsmengder er mer omfattende av natur. Det fremkommer ved flere anledninger i dokumentstudiet at dette fort faller innenfor «uforholdsmessig stor kostnad»-ordlyden i lovteksten. Resultatet er en usikkerhet i hvilke vilkår som må stilles eller oppfylles for at lovendringen skal kunne pålegge grunneiere og festere å sørge for trygg avledning av overvann.

Den andre underproblemstillingen lyder som følger:

Hvordan vil lovendringen påvirke ansvarsforholdet mellom kommuner og grunneiere?

Ansvarsforholdet mellom kommunen og grunneier er et søkt tema. Som nevnt er det i bunn og grunn kommunens ansvar å tilrettelegge for god og bærekraftig overvannshåndtering i sitt virkeområde. Dette er likevel ikke alltid like lett, spesielt med tanke på at det fremkommer gjennom hele dokumentstudiet at overvannshåndtering også er et felles ansvar. Å gi kommunene

flere virkemidler i sin overvannshåndteringsvirksomhet vil kunne være et steg i riktig retning, men jeg må påstå at det kommer til å lugge svært for innbyggerne i kommunen. Dette er basert på det norske prinsippet om å eie eiendom, og at det er en betraktning at ingen liker å bli fortalt hva de skal gjøre på den.

På en side kan lovendringen medføre en respekt for at kommunen kan, med lovhjæmmel, pålegge grunneiere og festere å gjøre overvannstiltak på egen delvis eller helt bebygde eiendom. Argumentene for at det er nettpositivt for samfunnsøkonomien i et fremtidsperspektiv må fremkomme fra kommunene. Dette kan legge til grunn en forståelse for at overvannshåndtering er et felles ansvar.

På en annen side er dette enkeltvedtak, og således kan de påklages. Det er rimelig å anta at mange av de kommunale påleggene kommer til å bli påklagd av grunneiere og festere. Spesielt har dette betydning for å kunne legge rettslig presedens for hva som anses som «uforholdsmessig stor kostnad», ettersom det er såpass store forskjeller mellom eiendommer. Dette gjelder både topografisk, men også i størrelse og type bebyggelse. Ansvarsforholdet rundt overvannshåndtering kan med dette gjøres uklart, og at overvannshåndtering som et felles ansvar faller bort.

Et siste moment er rundt rettsprinsipper og kommunalkompetanse. Det foreligger i Norge en tillit til at forvaltningens vurderinger er rettferdige og kompetente, og grunnet i lovhjæmmel og samfunnshensyn. Det fremkommer i NOU 2015:16 at ikke alle kommuner nødvendigvis føler seg kompetente nok til å fatte gode overvannstiltak. Et resultat av dette er at tilliten til forvaltningen svekkes, og at ansvarsforholdet mellom kommunen og grunneier lider følgelig. Slike relativt inngripende pålegg ovenfor grunneier kan i flere tilfeller motstrides på bakgrunn av mangelfull overvannskompetanse hos kommunen. Selv om det overordnede samfunnshensynet rundt god og bærekraftig overvannshåndtering er berettiget, kan pbl. § 31-14 i praksis møte stor mostand. Dette vil også gå utover prinsippet om effektiv forvaltning, da saksbehandlingstid og mangel på klare presedenser kan falle bort.

5.2 Hovedproblemstilling

Hovedproblemstillingen er som følger:

I hvilken grad vil lovendringen ha betydning for overvannshåndtering i allerede bebygde områder?

Underproblemstillingene legger grunnlaget for å kunne svare på denne problemstillingen. Som nevnt i hvert eneste dokument i forrige kapittel, er det et reelt behov for å se nærmere på delvis og allerede bebygde områder i henhold til overvannshåndtering. Når man bygger nytt, er det mye enklere å inkorporere gode overvannstiltak i prosjektet, der delvis og allerede bebygde områder ikke har den luksusen. Resultatet er at det er her det både er essensielt og vanskelig å sørge for tilstrekkelig overvannshåndtering i tråd med forventede klimaendringer.

Lovendringen er et forsøk på å tenke nytt rundt hvordan kommunene kan styre overvannshåndtering i sine virkeområder. Det fremgår av dokumentene at lokalkunnskap er helt nødvendig for å kunne sørge for god og bærekraftig overvannshåndtering, slik at å gi kommunene flere verktøy i den jobben er et steg i riktig retning. Likevel er det en rekke hensyn som må adresseres for at pbl. § 31-14 skal kunne brukes både effektivt og realistisk. Spesielt er dette et hensyn i mindre kommuner, med følgelig mindre ressurser. Overvannshåndtering er som nevnt svært tverrfaglig, slik at det kreves et betraktelig kunnskapsgrunnlag i kommunene for å kunne gjøre gode pålegg. Dette spiller videre inn i at befolkningen har tro på hva kommunen pålegger, ved at det foreligger tilstrekkelig kunnskap rundt pålegget.

Et annet hensyn er det økonomiske aspektet i det hele, hvor det må tas i betraktning hva som er å anse som en «uforholdsmessig stor kostnad». Måles dette generelt, eller er det basert på privatpersonen pålegget er rettet mot? Dette er spørsmål som får svar jo mer kommunene tar pbl. § 31-14 i bruk.

Hensikten bak lovendringen er tydelig, og den har reelt sett gitt kommunene større handlingskraft i sin overvannsplanlegging. I noen grad vil den nok føre til gode løsninger for trinn 1 og 2 av tretrinnsstrategien, spesielt i større bebygde områder som ligger utsatt til for overvann. I flere tilfeller riktignok, kan den forventes å møte stor motstand fra privatpersoner som føler seg urettferdig behandlet, eller som ikke ser nødvendigheten av å bli pålagt slike overvannstiltak. Trinn 3 vil også gjenstå som et stort problem fremover, der denne lovendringen kan anses som kun et plaster på det større såret.

Kapittel 6: Konklusjon

6.1 Konklusjon

Denne studien har undersøkt konsekvensene av lovendringen for overvannshåndtering i allerede bebygde områder ved pbl. § 31-14. Fokuset har ligget på de ulike trinnene av tretrinnsstrategien, samt ansvarsforholdet mellom kommuner og grunneiere. Spesielt med hensyn til to underliggende temaer: rettsprinsipper og kommunalkompetanse.

Den første utfordringen ligger i at lovendringen er så fersk at det ikke foreligger noen rettskilder som danner presedens for hvordan den praktiseres. Videre er det utfordrende at det er så store topologiske forskjeller mellom tomter og nabolag rundt omkring i tettbebygde strøk, slik at det er vanskelig å sammenligne enkeltvedtak. Dette behjelpes ikke av lovens skjønnsmessige definisjon av «uforholdsmessig stor kostnad», og om den generelle overvannskunnskapen fra kommune til kommune er sterk nok til å kunne gi pålegg.

Konklusjonen blir således at hensikten bak lovendringen er ekstremt positiv, og kommer til å medføre en bedre overvannshåndtering på lang sikt. Overvannsutfordringene er store i allerede

bebygde områder, og som funnene tilsier blir de større i fremtiden. Det er åpenbart at noe må gjøres, og alle pålegg om overvannstiltak kan grunnes i dette overordnede samfunnshensynet – gitt at vilkåret om uforholdsmessighet ikke utløses. I praksis tror jeg vi kommer til å se større grad av aksept blant befolkningen for at overvann er et felles ansvar. Selvfølgelig kommer påleggene til å møte motstand, men «alle monner drar» i denne sammenhengen.

I hvor stor grad lovendringen behjelper summen av den totale overvannshåndteringen i allerede bebygde arealer gjenstår å se. Funnene tilsier at trinn 1 og 2 av tretrinnsstrategien behjelpes, men som det fremkommer i NOU 2015:16 – trinn 3 er fortsatt et stort problem. For større nedbørmengder er ikke overvannstiltakene som følge av lovendringen tilstrekkelige, og vil i praksis bare formilde problemene.

6.2 Videre forskning

Med hensyn til videre forskning, er det fortsatt en stor problematikk rundt trinn 3 av tretrinnsstrategien og store nedbørmengder. Problemstillingen ved denne typen nedbør i allerede bebygde områder er definitivt et punkt som krever mye fokus i nåværende og fremtidig overvannsplanlegging. Derfor anbefaler jeg at flomproblematikk og trinn 3 er høyrelevante områder for videre forskning.

Ikke minst er videre forskning på lovendringen ved pbl. § 31-14 relevant i fremtiden, da man ser hvordan funksjonen er i praksis. Spesielt dersom det er noen markant forskjell på kostnadene ved overvann i fremtiden.

Kapittel 9: Referanser

9.1 Litteraturliste

Graver, Hans P. (2006). I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 119(2-3), 189-221. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2006-02-03-01>

Hanssen-Bauer, I., Førland, E. J., Haddeland, I., Hisdal, H., Mayer, S., Nesje, A., Nilsen, J. E. Ø., Sandven, S., Sandø, A. B., Sorteberg, A. & Ådlandsvik, B. (2015). *Klima i Norge 2100* (2/2015).

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

Huseierne (2022). Skriftlig innspill – Høring om Endringer i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.) Prop 125 L (2021-2022). Hentet 28.04.2024 fra <https://www.huseierne.no/globalassets/horinger/2022/huseierne---horing---lprop-125---overvann.pdf>

Innst.35L (2022-2023). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (reglar om handtering av overvatn i byggjesaker mv.)*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-0351/?all=true>

Lindholm, O., Endresen, S., Thorolfsson, S., Særgrov, S., Jacobsen, G. & Aaby, L. (2008). *Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering* (162/2008). Norsk Vann.

Mathismoen, O. (2023, 11. august). Derfor får vi styrtregn og flom. *Aftenposten*, s. 4.

Miljødirektoratet. (2023a). *Overvann*. Hentet 09.03.2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/overvann/> Sist oppdatert 15.11. 2023.

Miljødirektoratet. (2023b). *Klimatilpasning*. Hentet 10.03.2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/klimatilpasning/>

Miljødirektoratet (2024). *Veiledning: Hvordan håndtere overvann*. Hentet 10.03.2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vann-hav-og-kyst/for-myndigheter/overvannshandtering/helhetlig-overvannshandtering/> Sist oppdatert 27.02.2024.

Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL) (2022). Skriftlig innspill fra Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL). Hentet 01.05.2024 fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/visning-av-skriftlig-innspill/?dnid=26874&h=10004632>

Norsk klimaservicesenter. (2021). *Klimaprofil Oslo og Akershus*. Hentet 10.03.2024 fra <https://klimaservicesenter.no/kss/klimaprofiler/oslo-og-akershus> Sist oppdatert april 2024.

NOU 2015: 5 (2015). *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>

NOU 2015:16. (2015). *Overvann i tettsteder og byer: Som problem og ressurs*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6db8ef3623e4b41bcb81fb23393092b/no/pdfs/nou201520150016000dddpdfs.pdf>

NVE (2021). *Lær om overvann*. Norges vassdrag- og energidirektorat. Hentet 01.03.2024 fra: <https://www.nve.no/naturfare/laer-om-naturfare/laer-om-overvann/> Sist oppdatert 28.09.2023.

NVE (2022). *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar: Korleis ta omsyn til vassmengder?* (4/2022). Norges vassdrags- og energidirektorat. Hentet fra: https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf

Paus, K. H. (2018). Forslag til dimensjonerende verdier for trinn 1 i Norsk Vann sin tre-trinns strategi for håndtering av overvann. VANN, 2018(01), 66-77. Hentet fra: <https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2018/07/Paus.pdf>

Paus, K. H. (2019). Kurs i overvannshåndtering i arealplaner. Norsk Vann.

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

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce945a8b68614614994f333b1b5c0204/nno/pdfs/prp202120220125000dddpdfs.pdf>

SINTEF. (2023). *Overvann*. Hentet 10.03.2024 fra <https://www.sintef.no/ekspertise/community/overvann/>

Stortinget (2022a). *Stortinget – Møte tirsdag den 15. november 2022*. Sak nr. 1 [10:04:13]. Hentet 12.03.2024 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2022-2023/refs-202223-11-15?m=1>

Stortinget (2022b). *Stortinget – Møte tirsdag den 22. november 2022*. Sak nr. 1. Hentet 12.03.2024 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2022-2023/refs-202223-11-22?m=1>

UiO (2023). *Rettsdogmatisk metode*. Hentet 25.01.2024 fra <https://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4002/v11/undervisningsmateriale/FINF4002-rettsdogm-23-240311-ha.pdf>

9.2 Rettskilder

9.2.1 Lovregister

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grundlov (Grunnloven, Grl.)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven, forurl.)

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

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

9.2.2 Forarbeider

Innst. 35 L (2022-2023)

NOU 2015: 5

NOU 2015:16

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

Prop. 125 L (2021-2022)

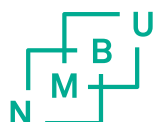
9.3 Figurliste

Figur 1. Det hydrologiske kretsløpet. Side 21. Hentet fra Norges vassdrag- og energidirektorat (2022).

Figur 2. Tretrinnsstrategi for håndtering av overvann. Side 23. Hentet fra Paus (2018), Norsk Vann.

Figur 3. Kommunenes faglige kunnskap om overvann. Side 35. Hentet fra NOU 2015:16.

Figur 4. Barrierer som vanskeliggjør overvannshåndteringen i kommunene. Side 36. Hentet fra NOU 2015:16.



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway