

20.11.2018

# Styrket overvannshåndtering i plan- og bygningsloven

Rapport 29-2018



Rapport nr. 29-2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-020-5

Oppdragsgiver: Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet,  
Miljødirektoratet

Forsidefoto: Rambøll

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 20. november 2018

Forfattere: Jørgen Steen, Karin Ibenholt,  
Cathrine Aulie, Anders Evjenth,  
Ragnhild Nordmelan

Kvalitetssikrer: Fredrik B. Kostøl

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B

N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752

## Forord

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Miljødirektoratet har Samfunnsøkonomisk analyse, advokatfirmaet Hjort og Rambøll Water analysert samfunnsøkonomiske og juridiske konsekvenser av utvalgte forslag til endringer i plan- og bygningsloven som ble fremmet i NOU 2015:16, Overvann i byer og tettsteder som problem og ressurs.

I prosjektet har vi innhentet informasjon fra berørte aktører, dels gjennom en workshop og dels gjennom individuelle intervjuer. Vi takker alle som har stilt opp og bidratt med kunnskap og innspill til analysene.

Vi takker oppdragsgiverne for oppdraget og for samarbeid underveis.

Oslo, 29.10.2018

Karin Ibenholt  
Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

Overvann er avrenning fra nedbør og vann fra snøsmelting på overflaten, og dette vannet kan føre til problemer og skader spesielt i tettbygde strøk. Grunnet klimaendringer og fortsatt sentralisering og fortetting er det sannsynlig at disse problemene vil øke over tid. Det er derfor et økende behov for å iverksette tiltak for å redusere de problemer som overvann medfører. I 2015 leverte Overvannsutvalget sin rapport (NOU 2015:16) hvor det fremmes flere forslag til endringer i relevant lovverk for å legge til rette for en bedre håndtering av overvannet. Det har imidlertid vært behov for en grundigere vurdering av kostnader og nyttevirkninger av utvalgets forslag, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Miljødirektoratet har derfor ønsket å få gjennomført samfunnsøkonomiske og juridiske analyser av utvalgte forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

Lovendringene kan utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak, men noen er juridisk utfordrende. Hensikten med lovforslagene som er analysert er å sikre at det gjennomføres tiltak for å redusere overvannsskader, at overvannshåndteringen tas inn på et tidlig stadium i planleggingen og at det gis rom for fleksibilitet og lokale tilpasninger. Det betyr, alt annet likt, at det er rom for å gjennomføre de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme tiltakene. Gjennom stiliserte eksempler viser vi at lovforslagene kan bidra til at samfunnsøkonomisk lønnsomme overvannstiltak gjennomføres. Men hvorvidt de faktiske tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme avhenger av en rekke lokale faktorer, herunder forventet skaderisiko, klimatiske forhold og grunnforhold. Det er ikke mulig å på forhånd si hvilke tiltak som vil være lønnsomme, uten man er nødt til å gjøre individuelle vurderinger av hvert enkelt tiltak i hver enkelt utbygging. Det kreves også at kommunene har kompetanse og kapasitet til å gjøre de nødvendige samfunnsøkonomiske vurderingene, og ut fra dette stille tilstrekkelige og nødvendige krav til utbygger og boligeiere. Den juridiske analysen viser imidlertid at noen av forslagene bryter med andre rettslige prinsipper, og/eller faller inn under ekspropriasjonsretten. Dette betyr at det kan være vanskelig å implementere disse slik de er formulert i NOU 2015:16, og at det er behov for å komplettere lovendringene enten med egne forskrifter eller med kompensasjonsordninger.

En større andel av kostnadene for overvannshåndteringen overføres til private fra kommunene. Flere av de aktuelle endringsforslagene betyr at en større andel av kostnadene knyttet til overvannstiltak blir overført fra kommunene til private utbyggere og boligeiere. Om dette er rettferdig eller ikke avhenger bl.a. av hvordan man forholder seg til om det er den som tilfeldigvis (risikerer å) rammes av overvannshendelser som skal betale for disse tiltakene, eller om dette er en kostnad som alle skal være med å dele på. Videre er det en problemstilling at noen av kostnadene som kan bli pålagt grunneier er knyttet til overvannshåndtering for flere, dvs. at de ikke bare inkluderer håndtering av grunneierens eget overvann. Dette vil bryte med prinsippet om at hver og en er ansvarlig for å håndtere eget overvann. Det er imidlertid mulig å innføre ulike former for tilskuddsordninger eller differensierte gebyrer som reduserer belastningen på den enkelte boligeier. For utbyggere bør finansieringen av denne type infrastruktur håndteres i utbyggingsavtaler eller andre modeller/avtaler om grunneierbidrag.

Det bør fortsatt være en maksimumsdimensjon på rørledninger i § 18-1b

I bestemmelsen om hovedavløp i pbl § 18-1 første ledd bokstav b, er det en begrensning på hvilken dimensjon på rør som kan kreves opparbeidet og refundert, i form av rør inntil 305 mm. Hvis kommunen krever

større rørdimensjon enn dette må kommunen betale merkostnaden. Overvannsutvalget mener at denne begrensningen kan virke som en barriere for å tilpasse nye deler av systemet til forventet utvikling.

I de tilfeller kommuneøkonomien har vært den begrensende faktoren for at kommunen ikke har krevd større rørdimensjoner enn 305 mm så kan en oppheving av dimensjonen medføre at overvannshåndteringen blir bedre, ettersom rørene vil dimensjoneres etter behov og ikke etter en kommunaløkonomisk vurdering. Motsatt kan en oppheving av dimensjonsbegrensningen medføre at noen kommuner for sikkerhets skyld velger å kreve større dimensjoner uten at det egentlig er behov for dette. Det vil i tilfelle gi økte kostnader og kun begrenset nytte i form av reduserte skader. I de aller fleste tilfeller regner vi imidlertid med at lovendringen vil ha små effekter på samlede investeringer og nytte i form av reduserte skader. Endringen vil medføre at kostnadene for større rørdimensjoner overføres fra kommunen til tiltakshaver/utbygger. Dette er primært en fordelingseffekt, men redusert forutberegnelighet når det gjelder utbyggingskostnadene kan føre til at det tar lenger tid før ellers ønskede utbygginger gjennomføres.

Også om den foreslåtte lovendringen ligger innenfor mandatet til lovgiver, vil den sette til side prinsippet om å sikre forutberegnelighet for tiltakshaver. Men gjennom å fastsette en større maksimalbegrensning i loven kan man både ivareta rettssikkerheten og forutsigbarheten og sikre at kommunen har adgang til å kreve større rørdimensjoner.

#### Tilrettelegging for blå/grønne løsninger i §18-1d kan ha noen uheldige fordelingseffekter

Det er et ønske om økt bruk av åpne og blå/grønne løsninger for disponering av overvann. Overvannsutvalget foreslår derfor et nytt punkt i § 18-1 bokstav d hvor det legges til rette for at det kan brukes andre overvannsløsninger enn rørledninger, når dette er et mer hensiktsmessig og lønnsomt alternativ. Disse løsningene kan være både dyrere og billigere enn rørløsninger. De vil også legge beslag på areal, dvs. isolert sett ha en høyere arealkostnad. Samtidig kan disse løsningene kombineres med andre formål, for eksempel en lekeplass eller et grøntområde, og dermed bidra til ytterligere nytte for samfunnet. Samtidig gir også dette endringsforslaget redusert forutsigbarhet for tiltakshaver, med usikkerhet knyttet til hvilket eller hvilke tiltak som skal opparbeides, og at refusjonsberegningen vil være mer komplisert. Ved et krav om opparbeidelse av forskjellige anlegg, vil det kunne bli vanskelig å fastslå hvilke enheter man skal fordele utgiftene på. Det kan også reises spørsmål ved hensiktsmessigheten av å innføre en slik regel, ettersom det forutsetter etablering av en rekke mindre anlegg som det offentlige skal eie og vedlikeholde. Vi forventer imidlertid med at endringsforslaget gir en netto samfunnsøkonomisk nytte. Videre kan forutberegneligheten sikres gjennom regulering av anleggene og rekkefølgebestemmelser i arealplan.

#### Rett til å la ledning ligge, § 27-6, bør ikke reguleres i plan- og bygningsloven

Grunneiers krav og rettigheter knyttet til rørledninger håndteres i dag gjennom ulike typer av abonnementsvilkår, som kan variere mellom kommunene. Overvannsutvalget mener at noen av disse reglene bør lov- eller forskriftsfestes, herunder bestemmelse om retten til å ha eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på abonnentens eiendom. For nye vann- og avløpsanlegg håndteres dette gjennom tinglyste avtaler mellom kommune og abonnent. Men det kan oppstå problemer når en abonnent kjøper en eiendom hvor det ligger en offentlig vann- og avløpsledning som den nye eieren ikke har kjennskap til, og hvor retten til å ha ledningen liggende på eiendommen heller ikke er tinglyst eller på annen måte dokumentert skriftlig.

For abonnenten kan disse ledningene være til hinder for utnytting av tomten, mens det kan medføre store kostnader for kommunen å flytte anlegget, dvs. at det er grunnlag for tvister mellom kommune og abonnent. En lovregulering kan bidra til å redusere antall tvister. Plan- og bygningslovens anses imidlertid ikke som riktig lov for denne bestemmelsen, ettersom den er en rettsvernsregel og faller utenfor plan- og bygningslovens saklige virkeområde. Lovendringen bør derfor heller innføres i tinglysingsloven.

Retten til å gjennomføre tiltak på naboens eiendom, § 28-3, er og vil nok fortsatt være lite i bruk

Det er allerede i dag mulig å iverksette nødvendige forebyggende sikkerhetstiltak på naboeiendom for å beskytte egen eiendom dersom egen tomt eller byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn. Overvannsutvalget mener imidlertid at pbl § 28-3 bør utvides slik at bestemmelsen også omfatter overvann. Men i og med at dagens lovtekst kan tolkes slik at overvann allerede er inkludert, ettersom overvann kan betraktes som en form for vannsig, og at paragrafen er svært lite brukt forventer vi at lovendringen vil ha små, om noen, samfunnsøkonomiske effekter. Videre må det forventes at tiltak på naboens grunn bare tillates i de tilfeller dette gir en bedre løsning enn å gjennomføre tiltak på egen grunn samt at naboen som avstår grunn blir kompensert for dette, eller det er forhold på naboens grunn som gjør inngrepene nødvendig.

At åpne overvannsanlegg ikke kan gjenfylles kan medføre dyrere sikringstiltak, § 28-6

Åpne bassenger, brønner og dammer må være forsvarlig sikret, og gjenfylling er et mulig sikringstiltak. Det er imidlertid adgang til å hindre gjenfylling hvis det åpne anlegget er påkrevet for vannforsyning. Overvannsutvalget foreslår at adgangen til å hindre gjenfylling også skal gjelde for anlegg for overvannshåndtering, dvs. at kommunen får hjemmel til å forby gjenfylling som sikring hvis anlegget har en viktig funksjon for overvannshåndteringen. Dette kan ha konsekvenser både i form av verdien av det potensielle arealet som gjenfylling ville ha etablert, og i form av kostnader for å sikre anlegget på en annen måte. Hvorvidt alternative sikringer er dyrere enn gjenfylling vil variere fra sted til sted. Inngjerding kan i mange tilfeller være en billigere investering, men er samtidig mindre sikkert enn en gjenfylling og vil i tillegg trenge vedlikehold over tid. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er derfor ikke nødvendigvis lavere for den alternative sikringen. Det er imidlertid opprettholdelse av funksjonen som er det viktige. Det betyr at hvis utbygger eller grunneier etablerer en annen tilfredsstillende løsning, vil det åpne anlegget ikke lenger ha betydning for overvannet, og det kan dermed gjenfylles. Grunneier og kommune har dermed anledning til å velge den samlet sett mest gunstige løsningen.

Behov for å kunne pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse gjennom § 28-9, men boligeiere må bli kompensert

Plan- og bygningsloven er primært rettet mot nye/søknadspliktige tiltak, og har færre muligheter for å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse. Samtidig er det som regel i eksisterende bebyggelse som overvannsproblematikken er størst. Overvannsutvalget foreslår en ny paragraf, § 28-9, som delvis består av en flytting fra vannressursloven § 7, men med et tillegg som bygger på prinsippet om at hver enkelt grunneier i utgangspunktet er ansvarlig for å håndtere avrenning som følge av nedbør eller smeltevann på egen eiendom. Med denne lovendringen kan kommunene pålegge boligeiere å gjennomføre tiltak på egen

tomt. Tidligere erfaringer viser at relativt enkle og rimelige tiltak i eneboligområder kan være et reelt alternativ til svært dyre investeringer i nye ledninger, og i den grad lovendringen bidrar til å utløse denne type tiltak vil det helt klart ha en netto samfunnsøkonomisk nytte.

Samtidig innebærer forslaget til ny § 28-9 tredje ledd til dels store endringer for private grunneiere. Dette gjelder særlig dersom pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg kombineres med et pålegg om frakobling etter forslag til ny § 22a i forurensningsloven. En innføring av § 28-9 tredje ledd kombinert med § 22a i forurensningsloven er vurdert å være et ekspropriasjonslignende inngrep, og det bør i tilfelle innføres en regel om full erstatning til den som blir pålagt å gjennomføre et tiltak på egen grunn.

Et alternativ til å innføre en hjemmel til å pålegge frakobling av en lovlig etablert stikkledning er å etablere tilskuddsordninger som gir kommunene mulighet til å utligne de private kostnadene. Tilskuddet bør i tilfelle være så gunstig at den private velger å iverksette tiltak, og kan dermed bli en relativt dyr ordning. En slik tilskuddsordning kan være kostnadseffektiv, dvs. utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak, men er pr. definisjon mindre styringseffektiv enn en lovendring.

*Lovfesting av avstand til ledning gir økt forutberegnelighet, men økte kostnader for dispensasjonssøknader*  
Det bør ikke bygges over eller helt i nærheten av offentlige vann- og avløpsanlegg, for å sikre adgang til reparasjoner mv. Gjeldende praksis er en alminnelig byggeavstand på fire meter, men denne kan fravikes ved behov. Hvor strengt kommunene håndhever disse avtalene er imidlertid usikkert, og i noen kommuner kan det være forholdsvis enkelt å få tillatelse til å gjennomføre et tiltak (byggverk, parkeringsplass, atkomstvei mv.) nærmere enn 4 meter. Overvannsutvalget foreslår å lovfeste fire meter som byggeavstand, samtidig som kommunene gis mulighet til å i arealplanen sette andre avstandskrav. En lovfesting av 4 meters avstand til disse ledningene innebærer i praksis en 8 meter bred sone med byggeforbud på egen grunn. Det finnes imidlertid tekniske løsninger som gjør at det er mulig å bygge nærmere enn 4 meter og fortsatt sikre tilgang til ledningene. Det betyr at man kan stille spørsmål ved om det er nødvendig med en så stor avstand, og at det i alle fall må være mulig å få dispensasjon fra avstandskravet hvis man kan dokumentere tilgang til ledningen. Dispensasjonssøknader er imidlertid forventet å være mer ressurskrevende både for tiltakshaver og kommune enn dagens praksis.

Nytten av avstandskravet er enklere tilgang til ledningene og redusert skaderisiko, både ved etableringen av tiltaket og ved en eventuell lekkasje fra ledningen. Hvorvidt denne nytten er større eller mindre enn kostnaden ved å båndlegge arealer og for dispensasjonssøknader vil variere fra sted til sted. Forslaget vil heller ikke ha noen betydning for håndteringen av overvann. Likevel er det naturlig at en regel om plassering av tiltak som foreslått legges til plan- og bygningsloven. Bestemmelsen vil være rettsendrende ettersom den vil ha en videre rekkevidde enn avtaler med de forskjellige abonnenter, men den vil ikke i seg selv utgjøre en så vidt inngripende rådighetsinnkrenking at den utløser krav om erstatning fra grunneier.

# Innhold

<b>Forord</b>		<b>III</b>
<b>Sammendrag</b>		<b>IV</b>
<b>1 Innledning</b>		<b>11</b>
1.1	Oppdragets problemstilling	11
1.2	Metode	12
1.3	Leseveiledning	13
<b>2 Dagens håndtering av overvann</b>		<b>15</b>
2.1	Overvann er et betydelig og økende samfunnsproblem	15
2.1.1	Klimaet er i endring	15
2.2	Urbane områder med tette flater øker avrenningen	16
2.3	Anslag på kostnader for overvannsskader	17
2.4	Dagens regelverk	18
2.5	Kommunale planer og utbyggingspraksis	20
2.5.1	Arealplaner	20
2.5.2	Reguleringsplaner	21
2.5.3	Hensynssoner	21
2.5.4	Rekkefølgebestemmelser	22
2.5.5	Krav til utforming av infrastruktur	22
2.5.6	Opparbeidelsesplikt	22
2.5.7	Refusjonsreglene	22
2.5.8	Utbyggingsavtaler	23
<b>3 Overvannsutvalgets forslag til endringer</b>		<b>24</b>
3.1	Grunnleggende premisser for forslagene	24
3.2	Kartlegging av risiko	25
3.3	Rørdimensjoner og pålegg om anlegg for håndtering av overvann, pbl § 18-1	25
3.4	Rett til å ha offentlige vann- og avløpsanlegg på privat eiendom, pbl § 27-6	26
3.5	Tiltak på naboeiendom, pbl § 28-3	26
3.6	Sikring av åpne anlegg, pbl § 28-6	27
3.7	Infiltrasjon av vann i grunnen, pbl § 28-9	27
3.8	Avstand til offentlige vann- og avløpsanlegg, pbl § 29-4	27
3.9	Tilgrensende endringsforslag	28
<b>4 Juridisk analyse</b>		<b>31</b>
4.1	Rettslige grenser for rådighetsbegrensninger og aktivitetsplikt	31
4.1.1	Nærmere om rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon	31
4.1.2	Erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger	34
4.1.3	Oppsummering	35
4.2	Nærmere om oppdeling av type anlegg	36



4.3	Endringer i plan- og bygningsloven § 18-1	36
4.3.1	Vurdering av forslaget til endring av § 18-1 bokstav b)	37
4.3.2	Vurdering av forslaget til ny § 18-1 bokstav d)	38
4.4	Ny § 27-6 Rett til å ha ledning liggende selv om den ikke er tinglyst	39
4.4.1	Bakgrunn for bestemmelsen	39
4.4.2	Lovforslaget	39
4.4.3	Vurdering av forslaget	40
4.4.4	Konklusjon	41
4.5	Tiltak på naboeiendom, pbl § 28-3	41
4.5.1	Vurdering av forslaget	42
4.6	Sikring av åpne anlegg, pbl § 28-6	42
4.6.1	Konsekvenser av lovendringen	42
4.7	Ny § 28-9 i plan- og bygningsloven	42
4.7.1	Gjeldende rett	42
4.7.2	Vurdering av forslag til § 28-9 første og andre ledd	44
4.7.3	Vurdering av forslag til § 28-9 tredje ledd	45
4.8	Ny plan- og bygningslov § 29-4 - Avstand til offentlige vann- og avløpsanlegg	52
4.8.1	Begrunnelse for ny bestemmelse	53
4.8.2	Vurdering av forslaget	53
4.8.3	Konklusjon	54
<b>5</b>	<b>Samfunnsøkonomisk analyse</b>	<b>55</b>
5.1	Tidligere analyser av kostnadene ved overvann	55
5.2	Nyttegevinster av overvannstiltak	55
5.3	Verdsetting av virkningene av lovforslagene	56
5.3.1	Stiliserte eksempelområder	57
5.3.2	Bruk av eksemplene	58
5.4	Oppheve begrensningen i rørdimensjon (pbl §18-1b)	58
5.4.1	Fordelingsvirkninger	63
5.5	Plikt til opparbeiding av hovedanlegg for håndtering av overvann (pbl § 18-1d)	64
5.5.1	Fordelingsvirkninger	69
5.5.2	Kan oppstå både komplementær og motstridende virkninger	69
5.6	Adgang til å gjøre tiltak på nabogrunn (pbl §28-3)	70
5.6.1	Fordelingsvirkninger	72
5.7	Krav til sikring av åpne anlegg (pbl §28-6)	72
5.7.1	Fordelingsvirkninger	74
5.8	Adgang for å kreve lokal infiltrasjon av overvann (pbl §28-9)	74
5.8.1	Fordelingsvirkninger	80
5.9	§29-4 Avstandskrav for bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg	80
5.9.1	Fordelingsvirkninger	84
5.10	Generelle virkninger	84

5.11	Sammenstilling	85
<b>6</b>	<b>Konklusjoner og anbefalinger</b>	<b>87</b>
6.1	Forslagene legger til rette for å velge samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak	87
6.2	Noen av tiltakene kan være juridisk vanskelige å gjennomføre	88
6.3	En større andel av kostnadene overføres til private	88
6.4	Vurdering av hvert endringsforslag	89
<b>7</b>	<b>Referanser</b>	<b>93</b>
	<b>Vedlegg 1 Informanter</b>	<b>94</b>
	<b>Vedlegg 2 Nedbørsdata</b>	<b>95</b>

# 1 Innledning

Overvann er avrenning fra nedbør og vann fra snøsmelting på overflaten. Tiltak som har til hensikt å infiltrere, fordrøye, transportere og/eller behandle dette overvannet har samlebetegnelsen overvannstiltak. Overvann kan føre til problemer, spesielt i tettbygde strøk. Dette kan være i form av skader på bygninger, inventar, kjøretøyer, infrastruktur mv. og kan også bidra til erosjon og øke risikoen for andre flom- og skredskader. Det er all grunn til å anta at disse problemene vil øke over tid, både grunnet klimaendringer, som kan føre til mer intens nedbør, og en fortsatt sentralisering og fortetting.

Befolkningsutviklingen i Norge er preget av en sentraliseringstendens. Dette er en utvikling som mest sannsynlig vil fortsette, og potensielt tilta, blant annet som følge av en stadig mer uttalt fortetningspolitikk. Utviklingen fører til at vekstkommuner opplever et arealpress, med en fortetting av bebygde områder, og at ubebygde mark tas i bruk til boliger, næringsområder og tilhørende infrastruktur. Urbaniserte områder består for en stor del av fast dekke, som kan hindre absorbering av nedbør og med økt overflateavrenning som resultat. For å hindre skader må avløpssystemet dimensjoneres slik at det på best mulig måte tar unna vannet i nedbørs- og flomsituasjoner. Samtidig må det legges til rette for løsninger som bidrar til bedre infiltrasjon av overvann i grunnen, for eksempel ulike typer av såkalte blågrønne løsninger.

Klimaendringene er forventet å gi økt intensitet i nedbøren, og eventuelt også mer nedbør totalt sett. I forbindelse med håndtering av overvann er det imidlertid intensiteten som er viktigst. Mange systemer for håndtering av overvann er for så vidt dimensjonert for langvarige regnperioder, men klarer ikke å ta unna alt vann når samme mengde nedbør kommer under en betydelig kortere tidsperiode.

Det er derfor et økende behov for å iverksette tiltak for å redusere de problemer som overvann medfører. Regjeringen satte i 2014 ned et utvalg som hadde i oppgave å vurdere gjeldende lovgivning og rammebetingelser for håndtering av overvann, samt komme med forslag til endringer. Utvalget leverte sin rapport i 2015 (NOU 2015:16), hvor det fremmes en lang rekke forslag til endringer i relevant lovverk.

NOU 2015:16 ble sendt på høring våren 2016, hvor noen av høringssvarene pekte på behov for en grundigere vurdering av kostnader og nyttevirkinger av utvalgets forslag, og spesielt på hvilke konsekvenser dette har for kommunesektoren.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Miljødirektoratet har derfor behov for en nærmere vurdering av enkelte av forslagene i NOU 2015:16, hvor det gjennomføres en samfunnsøkonomisk og juridisk analyse av utvalgte forslag.

## 1.1 Oppdragets problemstilling

Problemstillingen som analyseres i denne rapporten er:

*Hva er de samfunnsøkonomiske og juridiske konsekvensene av enkelte av Overvannsutvalgets forslag til endringer i plan- og bygningsloven?*

De endringsforslag som analyseres er endringer i plan- og bygningsloven § 18-1 punkt b og d, § 28-3, § 28-6, § 28-9, og § 29-4. I de tilfeller disse tiltakene ikke er vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomme er oppgaven å vurdere alternative tiltak som gir samme effekter som de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven.

I tillegg ønsker oppdragsgiver en juridisk analyse av de rettslige og praktiske konsekvensene av forslagene til endringer i plan- og bygningsloven § 18-1<sup>1</sup>, § 27-6, § 28-9 og § 29-4. Vurderingen omfatter hvorvidt kravene bør fremgå av det offentligrettslige eller privatrettslige regelverket og hvilken betydning det kan ha om ansvaret ligger hos offentlige eller private aktører. Videre inngår en vurdering av forslagene med hensyn til hva private utbyggere og boligeiere selv bør ha ansvar og selvråderett over.

For plan- og bygningsloven § 28-9 er den foreslåtte endringen sett i sammenheng med forurensingsloven § 22a og forurensningsforskriften kapittel 16.

Utredningen omfatter, så langt det har vært mulig å identifisere, virkninger for alle berørte, herunder enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

## 1.2 Metode

En samfunnsøkonomisk analyse er et viktig verktøy for å identifisere og synliggjøre virkninger og konsekvenser av ett eller flere tiltak for berørte grupper i samfunnet. Hensikten med en samfunnsøkonomisk analyse er å avgjøre om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkningene er høyere enn samlede kostnadsvirkninger og ulemper.

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser

(Direktoratet for økonomistyring, 2018) og Finansdepartementets rundskriv R-109/14: *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* På den måten sikres sammenlignbarhet mellom ulike analyser, og det gir et godt rammeverk for på en systematisk måte å kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger som oppstår ved ulike prosjekter og alternativer.

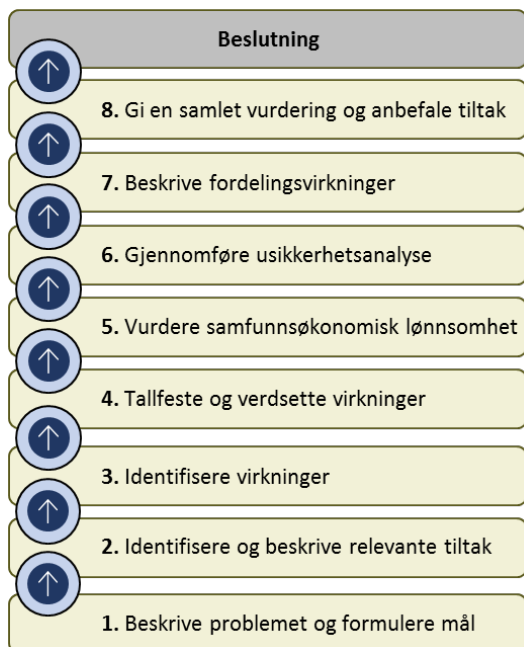
Den samfunnsøkonomiske analyse er gjennomført etter samme struktur som i figur 1.1. Strukturen er imidlertid tilpasset formålet med denne analysen. For eksempel er identifisering av relevante tiltak (punkt 2) utelatt da det allerede lå i oppdragets beskrivelse hvilke tiltak som skulle utredes. Videre er det begrenset i hvor stor grad identifiserte effekter har vært mulig å både tallfeste og verdsette. Dette betyr at vi, med terminologien fra DFØ (2018), har gjennomført en forenklet analyse snarere enn en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse.

<sup>1</sup> Forslagene til endringer i plan- og bygningsloven § 18-1 var opprinnelig ikke blant bestemmelsene som skulle analyseres juridisk. I oppstartsmøte

ba imidlertid departementet oss om å se nærmere på konsekvensene av de foreslåtte endringer i bestemmelsen.



Figur 1.1 Flytdiagram for samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: DFØ (2018)

Begrunnelse for valget om å bruke en forenklet analyse er knyttet til at de tiltakene som vurderes er lovendringer, hvor det er svært usikkert hvilke konkrete investeringstiltak som vil utløses. Videre vil nyttevirkinger og kostnader av de konkrete investeringene mest sannsynlig variere stort over landet avhengig av lokale forhold. I tillegg er det utfordringer knyttet til hva som er dagens situasjon for håndtering av overvann, det så kalte nullalternativet, i det noen kommuner allerede arbeider i tråd med flere av de endringer som er foreslått, mens

andre kommuner vil få en større endring hvis lovforslagene implementeres.<sup>2</sup>

Vi mener derfor at det ikke er mulig å gjøre noen fullstendig beregning av nytte og kostnader ved de enkelte lovforslagene. Det betyr at effektene vurderes med bruk av den såkalte pluss-minusmetoden, hvor hver effekt vurderes etter hvor stort omfang den har og hvor stor betydning den har, som samlet utgjør effektens konsekvens. Konsekvensen uttrykkes med pluser og minuser. Disse kvalitative vurderingene underbygges eller illustreres med eksempler på konkrete tiltak som lovendringene kan utløse. Disse eksemplene er prissatt så langt mulig.

Effektene er identifisert og så langt som mulig verdsett basert på gjennomgang av tidligere analyser, NOU 2015:16 og tilhørende bakgrunnsdokumenter og høringssvar, og innhenting av kostnadstall fra faktiske tiltak som er gjennomført. Det er også gjennomført en workshop med deltakelse fra berørte aktører og intervjuer med enkelte aktører, se vedlegg 1 for en liste over organisasjoner som deltok på workshopen og/eller er blitt intervjuet.

### 1.3 Leseveiledning

I kapittel 2 beskriver vi dagens situasjon og forventet utvikling i nedbørsmengder, samt hvordan overvann håndteres i dagens lovverk. Dette kapitlet dekker dermed punkt 1 i den samfunnsøkonomiske analysen (figur 1.1).

I kapittel 3 gjør vi kort rede for overvannsutvalgets forslag til endringer. Dette tilsvarer punkt 2 i den samfunnsøkonomiske analysen. Lesere som er

<sup>2</sup> Vi har ikke gjennomført noen spørreundersøkelse blant kommunene for å avdekke dagens situasjon, men baserer oss på undersøkelser referert i NOU 2015:16

godt kjent med disse forslagene kan hoppe over dette kapitlet.

Den juridiske analysen av endringene i §§ 18-1, 27-6, 28-9 og 29-4 er omtalt i kapittel 4. Her inngår både en generell betraktning av rettslige grenser for rådighetsbegrensinger og ekspropriasjon, og en vurdering av de enkelte forslagene. Vi har valgt å redegjøre for den juridiske analysen før den samfunnsøkonomiske ettersom noen av de juridiske vurderingene gir noen alternative formuleringer av endringsforslagene som kan ha betydning for den samfunnsøkonomiske vurderingen.

I kapittel 5 beskriver og verdsetter vi de effekter eller virkninger som endringsforslagene kan medføre, dvs. punkt 3 og 4 i den samfunnsøkonomiske analysen (figur 1.1). Her beskriver vi også forventede fordelingseffekter, dvs. punkt 7 i den samfunnsøkonomiske analysen.

Kapittel 6 oppsummerer den samfunnsøkonomiske og den juridiske analysen. Det betyr at vi her gjør vurderingen av hvorvidt endringene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, tilsvarende punkt 5 og 8 i den samfunnsøkonomiske analysen.

## 2 Dagens håndtering av overvann

I dette kapitlet beskriver vi bakgrunnen for lovforslagene, dvs. hvorfor overvann er og blir et stadig større problem - spesielt i byer og tettsteder, samt hvordan overvann håndteres i dag, både i form av gjeldende lov og praksis i kommunene.

### 2.1 Overvann er et betydelig og økende samfunnsproblem

Det er grunn til å anta at utfordringene knyttet til overvann vil øke i framtiden, både grunnet klimaendringer som medfører mer intens nedbør og en fortsatt sentralisering av landets befolkning. Overvannstiltak er langsiktige investeringer som må ta hensyn til både dagens og framtidens behov for overvannshåndtering.

#### 2.1.1 Klimaet er i endring

For å lage helhetlige reguleringsplaner og legge til rette for bærekraftige investeringer i overvannstiltak må vi ha oversikt over dagens behov, men også hvordan klimaendringene påvirker behovene i framtiden.

Observasjonene og beregningene presentert i dette avsnittet er basert på rapporten «Klima i Norge 2100» (Hanssen-Bauer, et al., 2015). Beregningene for temperatur- og nedbørsendringer er basert på globale klimamodeller, men «nedskalert» til en regional modell for Norge. De regionale framskrivningene er basert på ulike scenarioer for menneskeskapte utslipp av klimagasser og partikler, samt ulike metoder for å nedskalere globale klimamodeller til modeller for Norge. Perioden 1971-2000 er referanseperioden for beregningene i modellen.

#### Økende gjennomsnittstemperatur

De siste hundre årene har man i Norge, som i resten av verden, observert en betydelig økning i temperaturen. Gjennomsnittstemperaturen i Norge har økt med én grad siden år 1900. Økningen har vært spesielt sterk siden 1970-tallet. Fram mot år 2100 er det

beregnet at temperaturen kan øke med mellom 3 til 6 grader sammenlignet med referanseperioden, forutsatt at klimautslippene fortsetter å øke.

Det er observert en positiv sammenheng mellom temperatur- og nedbørsøkning. Dersom utslippsveksten fortsetter, beregnes årsnedbøren å bli 18 prosent høyere i år 2100, sammenlignet med referanseperioden.

#### Høyere nedbørsintensitet øker overvannsproblemene

For overvannshåndtering er imidlertid de fleste problemene knyttet til perioder med høy nedbørintensitet over korte tidsrom. Kraftig døgnsnedbør er definert som ettdøgnsnedbør som ble overskredet i 0,5 prosent av dagene i referanseperioden, det vil si to ganger per år.

På landsbasis er antall dager med kraftig nedbør ventet å øke med 89 prosent i scenarioet med høye klimagassutslipp. I mellomalternativet, som innebærer en betydelig reduksjon av utslippene, er antall dager med kraftig nedbør beregnet å øke med 49 prosent.

Hva som defineres som kraftig nedbør varierer betydelig mellom regionene. I referanseperioden varierte nedbørsmengden som ble overskredet i 0,5 prosent av tilfellene betydelig mellom regionene, fra 20 mm på Finnmarksvidda til over 150 mm i de mest nedbørrike områdene på Vestlandet.

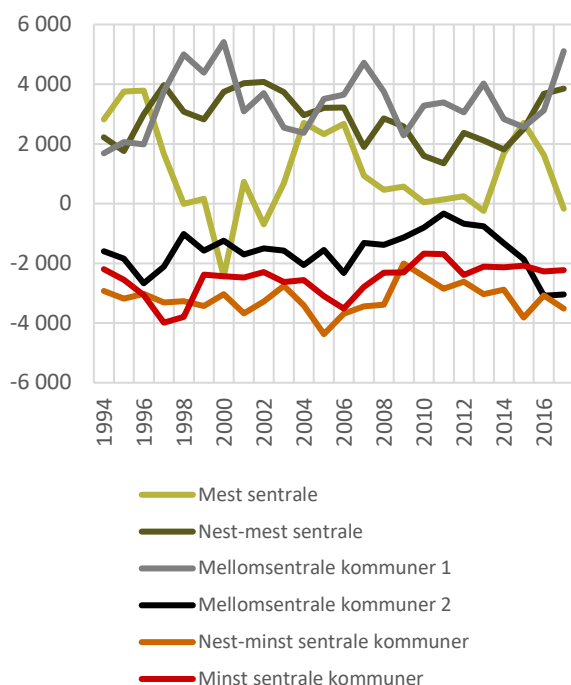
De største skadene av overvann i tettbygde strøk forårsakes av intens nedbør i løpet av få timer (korttidsnedbør). Foreløpige resultater indikerer at intens korttidsnedbør kan bli både hyppigere og kraftigere. I mellomalternativet for klimagassutslipp er det beregnet at 3-timersnedbør med 5 års gjentakelsesintervall vil øke med 16 prosent i år 2100. Resultatene indikerer at økningen kan bli sterkere for høyere gjentakelsesintervall.

## 2.2 Urbane områder med tette flater øker avrenningen

Helt siden industrialiseringen har det pågått en sentralisering av befolkningen, og for Norge har den vært spesielt tydelig etter 1980. Figur 2.1 viser hvordan sentraliseringstrenden har gjort at de mest sentrale kommunene har hatt klart høyere innenlandsk nettoinnflytting enn mindre sentrale kommuner de siste 20 årene. SSBs befolkningsframskrivninger tilsier at den samme trenden vil fortsette framover.

Det er flere grunner til at befolkningen flytter mot mer sentrale områder. Dels har sentraliseringen vært en del av en villet politikk om sentrums- og byutvikling, men også en trend hvor større arbeids- og bosettingsregioner har fått økende betydning.

Figur 2.1 Nettoinnflytting. Innenlandske flyttinger etter sentralitet. 1994-2017.



Kommunenes sentralitet er rangert etter SSBs sentraliseringsindeks.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utviklingen fører til at vekstkommuner opplever et arealpress, med fortetting av bebygde områder. Ubebygde mark tas også i bruk til boliger, næringsområder og tilhørende infrastruktur.

Urbaniserte områder består for en stor del av fast dekke som kan redusere absorberingsevnen i grunnen, med økt overflateavrenning som resultat. Kombinasjonen av mer intens nedbør og fortetting øker avrenningen. Dersom kapasiteten i eksisterende ledningsnett eller andre overvannstiltak ikke er tilstrekkelig, øker sannsynligheten for perioder med overvann.

Ansamlingen av mennesker, bygningsmasse, infrastruktur og næringsanlegg i byer og tettsteder gjør at skadepotensialet og det økonomiske omfanget av skader forårsaket av overvann er størst her. Risikoen for problemer med overvann er altså størst der de potensielle skadekostnadene er høyest.

### Eksisterende ledningsnett er ikke dimensjonert for framtidens behov

Tradisjonelt har man i byer og tettsteder med begrenset naturlig infiltrasjon ledet overvannet til ledninger under bakken og transportert det til en resipient (f.eks. bekk, elv, innsjø, hav eller vannkilde), eventuelt gjennom et renseanlegg. Ledningene kan være kun for overvannshåndtering, eller felles for spillvann og overvann.

Kombinasjonen av mer intens nedbør og økende fortetting gjør at kapasiteten i et aldrende ledningsnett ikke alltid er tilstrekkelig. Når kapasiteten overstiges trer alternative overløp i kraft, vannet finner andre veier og potensialet for skader øker. Overløpsvann, for eksempel via veier, er også ofte forurenset og slippes urensset inn i resipienter eller pumpestasjoner. Når overløpet først har trådt i kraft, vil en liten økning i vannføringen øke overløpet betydelig (NOU 2015:16).



Eksisterende ledningsnett er dimensjonert ut fra kunnskap om nedbørsforhold og befolkningsvekst på etableringstidspunktet. Det både kan og har skjedd store lokale forandringer på 100 år, som er normal levetid for et etablert ledningsnett.

#### Alternative overvannstiltak kan avlaste ledningsnettet

Det finnes mange ulike typer overvannstiltak som kan bidra til å avlaste ledningsnettet og redusere antall overløpstilfeller. For å redusere antall overløpstilfeller er det behov for tiltak som kan disponere overvann lokalt, eventuelt tiltak som fordrøyer avrenningen og utjevner kapasitetsbehovet i ledningsnettet ved intens nedbør. Hvilke overvannstiltak som er de beste avhenger av lokale forhold og må sees i sammenheng med den helhetlige utviklingen av et gitt område.

Eksempler på overvanntiltak som kan bidra til å avlaste ledningsnettet er grøntarealer, våtmark og åpne bekker som bidrar til naturlig infiltrasjon, grønne tak og vegger som fordrøyer avrenningen, grøfter mv. Åpne bekker kombinert med grøntarealer egnet for rekreasjonsområder kan bidra til økt trivsel og i nærmiljøet, men reduserer naturligvis også oppnåelig (og eventuelt ønsket) tetthet i bygningsmassen.

#### Forskjellig overvannshåndtering i kommunene

NOU (2015:16) avdekker at kommunene har nokså forskjellig håndtering av og kompetanse om overvann, hvilket delvis henger sammen med at utfordringene knyttet til overvann varierer mellom kommunene av geografiske og klimatiske grunner.

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse i forbindelse med NOU-arbeidet, hvor 108 kommuner (58 prosent av befolkningen) deltok. Ifølge denne undersøkelsen har de fleste kommuner høy bevissthet om lokale overvannsutfordringer (75 prosent som er enig i dette utsagnet), relativt mange har stor faglig

kunnskap om dette (60 prosent), mens omtrent halvparten oppgir at kommunen har gode planer for overvannshåndtering. Overvann er et tema i reguleringsplaner og i egne kommunedelplaner for vann og avløp, men det er få kommuner som har prinsipper for dette nedfelt i overordnet kommuneplan.

I utvalget svarer 40 prosent at overvannsutfordringene utgjør en kostnads- og velferdstrussel, og nærmere 60 prosent tror ikke at kommunens overvannssystemer kan håndtere forventet nedbør om 30 år. Stort sett oppgir kommunene at man har god faglig kunnskap i VA-sektoren, og at manglende eller uklare hjemler til å stille krav i eksisterende bygging og begrensede budsjetter er de viktigste hindringene for lokal overvannshåndtering. Undersøkelsen viser også at den faglige kunnskapen er høyere jo større kommunen er. Disse kommunene er også, som regel, mer sårbare for overvannsskader.

Groven (2015) finner i en undersøkelse blant landets kommuner at 57 prosent av de største kommunene mener de er sårbare for overvannsproblemer. For de minste kommunene er andelen 16 prosent. Svarene understreker at problemer knyttet til overvann oppleves størst i kommunene med flest innbyggere og høyere grad av fortetting.

### 2.3 Anslag på kostnader for overvannsskader

Det er usikkert hvor store kostnader overvannsskader påfører samfunnet, ettersom det ikke finnes noen dekkende statistikk over denne type skader. Finans Norges vannskadestatistikk (VASK) har tall for skader knyttet til vanninntrenging, fordelt på nedbør, smeltevann og grunnvann som kilde.

Vista Analyse (2015a) bruker tallene fra VASK for å få en indikasjon på skadeomfanget på bygninger, og beregner at slike kostnader utgjør 3 380 millioner kroner for perioden 2007-2014 (7 år). Oppdaterte

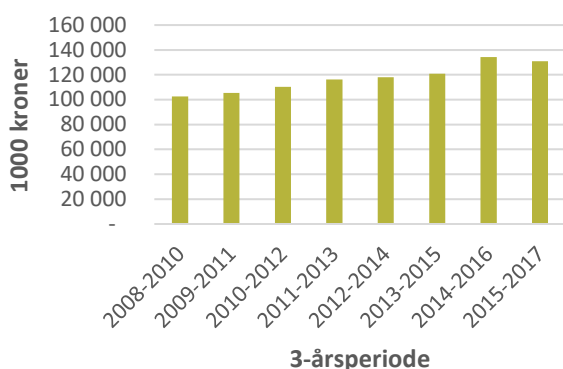
tall fra VASK for perioden 2012-2017 er 5 000 millioner kroner, men dette tallet er ikke direkte sammenlignbart med Vista Analyse (2015a), da det her ikke er tatt hensyn til at ikke alle forsikringselskaper rapporterer inn til VASK. Hvis vi hadde justert for markedsandel ville forsikringskostnaden blitt større.

Utbetalingene som er registrert i VASK har økt relativt stabilt siden 2008, jf. figur 2.2 som viser utviklingen i treårsperioder (for å justere for relativt store årlige variasjoner).

I tillegg til skader på bygninger, forårsaker overvann skader på infrastruktur og det vil også oppstå skader eller produksjonstap som følge av stengte veier, strømavbrudd, opprydding mv.

NOU 2015:16 antar at med samme årlige skadekostnader de neste 40 årene, vil nåverdien av skadekostnadene være mellom 30 og 60 milliarder kroner. Her tar man imidlertid ikke hensyn til forventet økt hyppighet av overvannshendelser.

Figur 2.2 Forsikringsutbetalinger for skader som skyldes vanninntrenging fra nedbør, smeltevann og grunnvann. 3-årsperioder, 1000 kr



Kilde: VASK

## 2.4 Dagens regelverk

Siden løsninger for optimal overvannshåndtering varierer betydelig fra sted til sted, er det kommunene som har hovedansvaret for forsvarlig overvannshåndtering. Forskjellige myndigheter forvalter imidlertid regelverk og lager rammebetingelsene som definerer kommunenes handlingsrom. I tillegg til virkemidler gjennom lov og forskrift, har leverandører av vann- og avløpstjenester ordninger med egne abonnementsvilkår som abonnentene er bundet av.

I dagens regelverk foreligger det ingen juridisk definisjon av overvann. Det er heller intet felles regelverk for hvordan overvann skal håndteres eller hvilke aktører som har ansvaret for forsvarlig håndtering. I dette avsnittet beskriver vi kort de lover og regler som er relevante for de virkemidler kommunene har for overvannshåndtering. For en mer utfyllende gjennomgang vises til NOU 2015:16, kapittel 8.

Eierskap og mulighetene for å kreve inn gebyrer for leverandører av vann- og avløpstjenester er regulert i **vass- og avløpsanleggslova**. Loven omfatter hovedledninger, andre tiltak tilknyttet kommunale hovedledninger og tekniske anlegg som pumpestasjoner, renseanlegg mv. Det fastslås også at nye vass- og avløpsanlegg skal eies av kommunen.

I **forurensningsloven** faller overvannshåndtering, i den grad overvannet er forurenset, innunder det alminnelige forbudet mot å forurense. I tillegg til de alminnelige bestemmelsene har loven egne bestemmelser om avløpsanlegg, dvs. anlegg for transport og behandling av blant annet overvann. I kraft av forurensningsloven kan også kommunen kreve at enheter kobles til avløpsanlegg eller at overvann skilles fra for eksempel sanitært avløpsvann ved omlegging av avløpsledninger.

Del 4 av **forurensningsforskriften** omhandler bl.a. avløp og har som formål å beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann. Forskriften inneholder nærmere bestemmelser om kommunale vann- og avløpsgebyrer, som fastsettes på bakgrunn av stipulerte kostnader til vann og avløp de neste tre til fem årene. Håndtering av overvann er ingen egen gebyrpost, men inngår i avløpsgebyret. Forskriften tillater kommunen å begrense omfanget av utslipp av overvann fra virksomheter som er koblet på ledningsnett under spesielle betingelser.

**Vannressursloven** har som formål å sikre samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. For å forebygge flom og oversvømmelser forbyr inngrep i vassdrag, for eksempel bekkelukking, uten lovhjemmel. Bekkelukking kan for eksempel redusere vassdragets evne til å avlede overvann ved store nedbørmengder.

Videre fastsetter vannressursloven § 7 at utbygging og annen grunnutnytting bør utformes slik at nedbøren fortrinnsvis får avløp gjennom infiltrasjon i grunnen, også i byer og tettsteder. Loven har ingen påbud, men legger til grunn at hensyn tas i utforming av regulerings- og bebyggelsesplanlegging. Vannressursloven § 7 annet ledd annet punktum gir imidlertid kommunen mulighet til å pålegge tiltak for økt infiltrasjon i grunnen dersom tiltakene kan gjennomføres «uten urimelige kostnader». Tiltak for økt infiltrasjon i grunnen kan pålegges både ny og eksisterende bebyggelse. Undersøkelser avdekker at det er liten bevissthet om hjemmelen i kommunene, og at den i liten grad benyttes (NOU 2015:16).

Planlegging og utforming av et ledningsnett reguleres også delvis av **vegloven**. Overvannslendinger og andre ledninger for veiens drencsystem er en del av veien. Skal det legges vann- eller avløpsledninger mindre enn 3 meter fra veikanten må tillatelse innhentes fra veimyndighetene. Dette legger føringer for hvor ledningsnett kan plasseres. Det

spesifiseres også at eier av ledningsnett står ansvarlig for eventuelle skader ledningen påfører veien.

**Sivilbeskyttelseslovens** hensikt er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur fra blant annet uønskede hendelser i fredstid. Et eksempel på en uønsket hendelse kan være skader som følge av overvann fra ekstremvær, som kan ramme liv, bebyggelse og infrastruktur. Kommunen har etter loven ansvar for å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for forskjellige uønskede hendelser, men plikter ikke å gjennomføre forebyggende tiltak uten særlovgivning.

I **naturskadelovgivningen** holdes skader som direkte skyldes nedbør utenfor, med mindre spesielle forhold skulle tilsi annet. Det medfører at overvannshåndtering normalt holdes utenfor bestemmelsene. Lovgivningens bestemmelser som sikringstiltak mot naturskade kan imidlertid være relevant for overvannstiltak, i den grad naturskade kan føre til overvannsskader.

**Plan- og bygningsloven** inneholder de overordnede bestemmelsene for samfunns-, areal- og byggesaksplanlegging. Målet er at loven skal være sektorovergripende og fungere som et felles redskap for alle offentlige myndigheter og organer som tar del i samfunns- og arealutviklingen. Loven ivaretar hensynet til overvannsutfordringer i planstadiet, slik at det ikke oppstår skade, fare eller unødvendig ulempe for hverken nye eller eksisterende bygg.

I plandelen i plan- og bygningsloven kan kommunen legge føringer for overvannshåndtering i kommuneplanen og ulike reguleringsplaner. Dersom kravene til overvannshåndtering ikke oppfylles kan kommunen tilbakeholde tillatelse til bygging. Byggesaksdelen av loven inneholder nærmere krav til spesifikke tiltak, blant annet bestemmelser for å hindre skader fra overvann og andre trusler.

Plan- og bygningsloven fastsetter videre at grunn ikke kan bebygges dersom det ikke er tilstrekkelig sikring mot fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Hvis området er særlig utsatt for overvann må det iverksettes forebyggende tiltak før området kan bebygges. Videre kreves det at avledning av grunn- og overvann er sikret før oppføring av bebyggelse, for å hindre at vann trenger inn i bebyggelsen. Fordi dreneringstiltak ikke er evigvarerende, stilles det også krav til vedlikehold av dreneringsanlegg for eksisterende bebyggelse.

Bestemmelsene i **byggteknisk forskrift** supplerer plan- og bygningsloven. Forskriften setter krav til at grunnvann, overflatevann, nedbør, bruksvann og luftfuktighet ikke skal trenge inn i bygg. Dersom ikke andre tiltak iverksettes, kreves det at omkringliggende terreng skal ha tilstrekkelig fall for å føre overflatevann bort fra byggverket. Avledning av overvann og drensvann skal skje på en slik måte at det ikke oppstår oversvømmelser eller andre ulemper. Forskriften tar hensyn til lokal vannbalanse og belastningen på avløpsanleggene ved å fastsette at overvannet fortrinnsvis skal håndteres lokalt, for eksempel ved infiltrasjon i grunnen.

I tillegg til de virkemidler kommunene har tilgjengelig gjennom gjeldende lover og forskrifter, har kommunene, som eier av hovedanleggene for vann og avløp, mulighet til å innføre egne vilkår for sine abonnenter.

[Behov for bedre koordinering av regelverket og virkemidlene](#)

Gjennomgangen av gjeldende regelverk viser at kommunene har flere lover og forskrifter tilgjengelig for å sikre forsvarlig overvannshåndtering. At virkemidlene er forankret i mange forskjellige lover og forskrifter, selv om målene og resultatene av tiltakene ofte sammenfaller, gjør det imidlertid komplisert å ta i bruk de virkemidlene som finnes.

Konklusjonen fra overvannsutvalget er at regelverket, rammebetingelsene og virkemidlene for overvannshåndtering i større grad burde samles i plan- og bygningsloven. Dette er også i tråd med ambisjonen om at plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende lovgivning som forenkler, samler og strukturerer lovverkene som gir regler om samfunnsplanlegging, samt bruk og vern av arealer og andre ressurser. Samtidig peker utvalget på at selv om plan- og bygningsloven skal være det overordnede verktøy for samfunnsplanlegging og arealforvaltningen (herunder overvannshåndtering), vil overvannsproblematikken fortsatt være relevant å regulere i flere særlover.

## 2.5 Kommunale planer og utbyggingspraksis

Et viktig hensyn med endringene som foreslås i NOU 2015:16 er å sikre at det tas hensyn til overvann allerede i planleggingen, både for utviklingen i kommunen generelt og i den enkelte utbygging. Videre vil noen av effektene av lovforslagene avhenge av hvordan utbyggingen organiseres og gjennomføres, og i hvilken grad utbygger besørger eller bekoster opparbeidelsen av kommunal infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler eller øvrige lovhemler. Vi gir derfor en kort beskrivelse av kommunenes planarbeid og utbyggingspraksis nedenfor.

### 2.5.1 Arealplaner

Arealplaner er rettslig bindende, og består i hovedsak av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. I utgangspunktet er det kommunen som er den lokale planmyndighet, og i henhold til plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommunen ha en samlet kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel. En arealplan inneholder arealformål, planbestemmelser og bestemmelser om hensynssoner.

En rettslig bindende plan gir på den ene siden en rett til å iverksette tiltak og virksomheter som er i



samsvar med planens innhold, og på den andre siden et forbud mot å iverksette tiltak eller virksomhet som er i strid med innholdet i planen uten dispensasjon fra denne.

Kommuneplanens arealdel er en strategisk plan for å avklare og legge grunnlaget for kommunens videre fysiske utvikling. Som regel forutsettes det at det utarbeides og vedtas en reguleringsplan før kommuneplanens arealformål og bestemmelser realiseres gjennom en utbygging.

### 2.5.2 Reguleringsplaner

Reguleringsplaner er som regel den siste planavklaringen før et tiltak iverksettes.<sup>3</sup> Reguleringsplan kreves for å fastsette bestemmelser som spesielt rammer en enkelt eller en liten gruppe av grunneiere eller rettighetshavere. Reguleringsplan benyttes også i tilfeller som kan utløse erstatning for rådgighetsinnskrenkninger og når gjennomføringen av planen er avhengig av ekspropriasjon. Videre kreves det at det utarbeides en reguleringsplan knyttet til større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det ligger en effektiviseringsgevinst i å avklare forhold i plan framfor i enkeltsaker, og bedre mulighet for lik forvaltningspraksis i likeverdige områder.

Områderegulering utarbeides av kommunen. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og endring av kommunens behandling av og standpunkt til regulerings spørsmål som tas opp i private forslag.

### 2.5.3 Hensynssoner

Arealformål etter plan- og bygningslovens § 11–7 angir konkret hva et areal kan brukes til. Hensynssonene viser faktisk bruk eller forhold som har betydning for bruken av arealet. Det kan vises flere hensynssoner for samme område. For overvannshåndtering er det spesielt *Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur* som er relevant. Dette omfatter blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger. Sonen er særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealbruksformål hvor utbygging av deler av området har sammenheng med hvordan infrastrukturen løses for resten av området.

Til denne sonen kan det gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for infrastruktur i et utbyggingsområde med hjemmel, og/eller krav om rekkefølge av utbyggingen, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 og 4:

*3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,*

*4. rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen.*

---

Plan- og bygningsloven § 11-9

<sup>3</sup> I plan- og bygningsloven § 12-1, første ledd er reguleringsplaner definert som et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunen kan avsette arealer til nødvendig infrastruktur, og stille krav om både rekkefølge på utbyggingssområder og infrastrukturtiltak som må være på plass før de forskjellige fasene av utbyggingen kan iverksettes.

#### 2.5.4 Rekkefølgebestemmelser

I plan- og bygningsloven § 11-9 nr.4 er det gitt hjemmel for kommunen til å kreve at tiltak skal utføres i en bestemt rekkefølge, og/eller at enkelte tiltak ikke kan iverksettes før andre anlegg eller bygninger er oppført.

En slik bestemmelse kan også vedtas i en reguleringsplan, enten det er en områdeplan eller en detaljregulering. Bestemmelse for reguleringsplaner er gitt i § 12-7 nr. 10:

*10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert*

Plan- og bygningsloven § 12-7

Rekkefølgebestemmelser kan benyttes for å styre hvilke områder som skal utbygges først, og styre utbygging knyttet til infrastruktur. Bestemmelsene kan brukes for å sikre at tiltak etterlever planen, og at utbygging av et område ikke foretas før tekniske anlegg og samfunnstjenester som eksempelvis energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder og skoler er tilstrekkelig etablert. I reguleringsplanen kan det gis slike bestemmelser til alle typer arealformål, inkludert tiltak for å sikre god håndtering av overvann.

Rekkefølgebestemmelsene må også ses i sammenheng med utbyggingsavtaler, ettersom denne type bestemmelser som regel ligger til grunn for avtaler om utgiftsfordeling for opparbeiding av infrastruktur.

#### 2.5.5 Krav til utforming av infrastruktur

I plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 er det gitt hjemmel for å vedta planbestemmelser om forbud og påbud om visse løsninger for teknisk infrastruktur. Gjennom slike bestemmelser kan kommunen gi påbud om eller forbud mot angitte tekniske løsninger for vannforsyning, avløp og vei. Det vil også kunne fastsettes byggegrenser langs offentlig vei og jernbane. Kommunen kan ikke bare fastsette trasé og byggegrenser, men har hjemmel for å stille krav til blant annet type anlegg, beliggenhet og dekningsområde direkte i planen.

#### 2.5.6 Opparbeidelsesplikt

Hensynet til forurensing, helseproblemer og en best mulig utnyttelse av ressursene, tilsier at ingen bør få bygge uten at tomta har tilfredsstillende veg, vann- og avløpsforhold. I gjeldende plan- og bygningslov må en tomt tilfredsstillende krav om at slik infrastruktur er til stede for å anses bebyggelig. Der ingen andre sørger for etablering av slik infrastruktur i et område, vil den som skal bygge selv måtte forestå opparbeidelsen. I motsatt fall vil han måtte vente til andre har sørget for at området er blitt utbyggingsklart. Hvilke tiltak som kan kreves opparbeidet er regulert i § 18-1 i plan- og bygningsloven.

#### 2.5.7 Refusjonsreglene

Ifølge plan- og bygningsloven § 18-3 kan den som har lagt, omlagt, fornyet eller utvidet godkjent offentlig veg eller godkjent offentlig hovedledning for vann/avløpsvann, herunder også særskilt overvann, kreve sine utlegg refundert.

Den som er refusjonsberettiget kan kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige for å oppfylle de krav som er fastlagt i § 18-1. Dette gjelder både det offentlige og private som har fullført et refusjonsberettiget tiltak.

Refusjonssystemet er en forholdsvis komplisert måte for den som har opparbeidet et areal å få refundert sine utgifter. I dag praktiseres ordningen mest i forbindelse med privat utbygging av refusjonsberettigede anlegg. Kommunene har i større grad søkt dekning for sine utgifter gjennom vann- og kloakkavgifter, eller ved at utbygger gjennom pålegg om opparbeidelse og utbyggingsavtaler finansierer eller opparbeider nødvendige anlegg.

### 2.5.8 Utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale, i plan- og bygningslovens forstand, er en avtale mellom utbygger og kommunen om utbygging i henhold til en bindende arealplan. Planen kan være arealdelen av en kommuneplan, detaljregulering eller områderegulering. Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunen sikre finansiering av infrastruktur, tilgang på boliger til kommunale formål og pålegge utbyggingskriterier på en mer fleksibel og omfattende måte en plansystemet legger opp til.

En utbyggingsavtale inngås i sammenheng med kommunens behandling av et planforslag, ofte fremmet av private etter plan- og bygningsloven § 12-14, eller er knyttet til en byggesak. Det siste er særlig aktuelt der avtalen gjelder oppfyllelsen av rekkefølgekrav i regulerings- eller bebyggelsesplan, og vedkommende utbygger ikke selv har vært aktiv i planprosessen.

Avtalen vil for utbygger være en nærmere presisering av kravene som følger av planen. For kommunen er avtalen et verktøy for å oppnå planens formål.

Innholdet i utbyggingsavtaler er regulert i plan- og bygningsloven § 17-3 og Saksbehandlingsforskriften § 18-1. Avtalen kan bare inneholde elementer som kan vedtas og er vedtatt i bindende plan. Bestemmelsen innebærer at avtalen ikke kan utvide kommunens planmyndighet eller legge strengere

føringer for det enkelte prosjekt enn det som følger av den tilhørende reguleringsplanen. Avtalen kan imidlertid presisere innholdet i planbestemmelser.

Tredje ledd i pbl § 17-3 lyder:

*«Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.»*

---

Kilde: Plan- og bygningsloven § 17-3

Bestemmelsen åpner for at avtalen kan sikre at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis bekoster infrastrukturiltak som er nødvendige for å gjennomføre tiltaket. Ved denne formuleringen gis partene anledning til å velge om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av det avtalte tiltaket, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket. I første punktum siktes det blant annet til bidrag til oppføring av infrastruktur som kan pålegges etter lov, som opparbeidelse av vei, vann og avløp etter plan- og bygningsloven § 18-1 eller sikring mot fare eller vesentlig ulempe fra natur- og miljøforhold etter § 28-1.

### 3 Overvannsutvalgets forslag til endringer

Avsnitt 2.3 beskriver de til dels uoversiktlige rammebetingelsene og virkemidlene for god overvannshåndtering i dagens regelverk. Overvannsutvalget har en rekke forslag til endringer i lovverket for å forenkle og samle forvaltningen av overvannstiltak, hovedsakelig i plan- og bygningsloven. Det vil imidlertid fortsatt være relevant å regulere overvannshåndtering i flere særlover, ved siden av plan- og bygningsloven.

I dette prosjektet gjennomfører vi en samfunnsøkonomisk og juridisk analyse av et utvalg av de foreslåtte lovendringene, for å få bedre forståelse av konsekvensene endringene medfører. Nedenfor redegjør vi kort for de lovforslagene som analyseres nærmere.

#### 3.1 Grunnleggende premisser for forslagene

De overordnede målene for utvalgets arbeid og for samfunnets overvannshåndtering er å forebygge skader på helse, miljø, bebyggelse og infrastruktur; og utnytte overvann som ressurs. Sistnevnte betyr for eksempel å legge bedre til rette for blå-grønne løsninger.

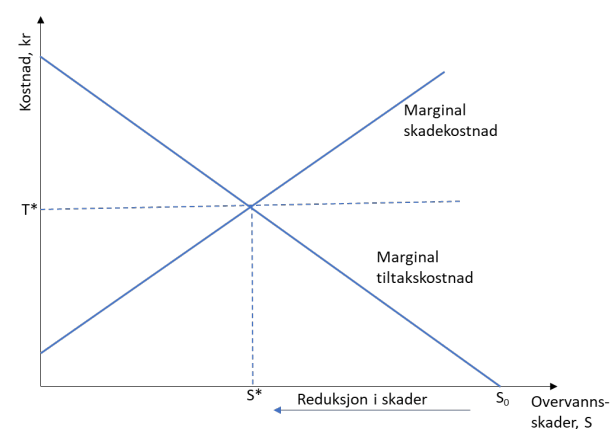
Grunnleggende prinsipper som har ligget til grunn for anbefalingene i NOU 2015:16 er at:

- ansvaret for klimatilpasning ligger hos den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer
- alle i samfunnet har et ansvar for klimatilpasning; den enkelte, husholdninger, private foretak og myndigheter
- klimatilpasning må bli en integrert del av ulike aktørers arbeid, og det er viktig at alle har et felles kunnskapsgrunnlag å forholde seg til
- vurderinger av klimaendringer bør inngå i beslutningsgrunnlaget ved investeringer og samfunnsplanlegging

Videre er samfunnsøkonomisk lønnsomhet et viktig prinsipp, dvs. at tiltak for å håndtere overvann gjennomføres så lenge nytten av tiltaket overskrider kostnaden. Det betyr for eksempel at det ikke er optimalt å hindre alle overvannsskader alltid, da det ville være alt for dyrt for samfunnet. Det optimale nivået for overvannshåndtering er der den marginale nytten av å redusere skaden er lik den marginale reduksjonskostnaden, som vist i figur 3.1. I NOU 2015:16 pekes det på at det er svært vanskelig å finne det optimale nivået ettersom det er høy usikkerhet knyttet både til tiltaks- og skadekostnader. Regelverket bør imidlertid uansett legge til rette for at de mest lønnsomme tiltakene kan og vil gjennomføres.

Utvalget legger til grunn at "en god beslutningsprosess for overvann vil bidra til investeringer i overvannstiltak som gir positiv samfunnsøkonomisk nettonytte." (s 76). Beslutninger om tiltak bør forankres og integreres i kommunale planer og øvrig myndighetsutøvelse, samtidig som det må være opp til kommunen selv å vurdere hvordan beslutningene forankres og hvilke planer og vilkår som er relevante.

Figur 3.1 Optimalt nivå på skadereduksjon for overvann



Kilde: NOU 2015:16, Vista Analyse

### 3.2 Kartlegging av risiko

NOU 2015:16 legger til grunn at det er kommunene som skal ha ansvar for å opparbeide en oversikt over avrenningsforhold og risiko for skade i egen kommune. Det betyr for eksempel at kommunene bør lage aktsomhetskart for overvann. Ifølge NOUen vil ressursbehovet knyttet til slike kart være relativt lavt, da mange kommuner allerede utarbeider avrenningskart og det finnes gode verktøy for denne type arbeid.

For ny bebyggelse anbefaler NOU 2015:16 også at det innføres sikkerhetsklasser, dvs. at bygninger klassifiseres etter hvor stort skadepotensialet er, fra lavt skadepotensiale, dvs. hvor konsekvensene av en overvannsskade er liten til høyt skadepotensiale, hvor overvann kan gjøre stor skade. Eksempler på førstnevnte er uthus og garasjer, mens sistnevnte omfatter samfunnskritiske bygg som for eksempel sykehus.

### 3.3 Rørdimensjoner og pålegg om anlegg for håndtering av overvann, pbl § 18-1

Når kommunen har vedtatt en plan, er forutsetningen at den skal gjennomføres. Plan- og bygningslovens tredje del (Gjennomføring) inneholder regler om innløsning og erstatning for tapte utbyggingsmuligheter, ekspropriasjon, utbyggingsavtaler, opparbeidelse og refusjon og dispensasjon.

Kapittel 18 i pbl regulerer opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp, jf. kapittel 2.5.6 og 2.5.7. Ordningen innebærer at en grunneier/tiltakhaver kan pålegges å opparbeide deler av infrastrukturen som vilkår for å få bebygge eiendommen. Offentlige deler av infrastrukturen overtas av kommunen så snart de er ferdige. Kostnadene fordeles mellom grunneierne som drar nytte av opparbeidelsen (altså de som ellers ville blitt pålagt tilsvarende krav for sine respektive eiendommer). Den som har gjennomført opparbeidelsen, har dermed

krav på refusjon for kostnadene til opparbeidning fra de andre eierne. Reglene om opparbeidelse og refusjon er komplekse, men har lang tradisjon, og tjener en viktig funksjon for å sikre at grunnleggende infrastruktur blir etablert før utbygging tar til.

I bestemmelsen om hovedavløp i pbl § 18-1 første ledd bokstav b, er det en begrensning på hvilken dimensjon på rør som kan kreves opparbeidet og refundert, i form av rør inntil 305 mm. Overvannsutvalget mener at denne begrensningen kan virke som en barriere for å tilpasse nye deler av systemet til forventet utvikling. Basert på tidligere analyser (Norsk Vann, 2012) anslås det at rørkostnaden kun utgjør en begrenset del av den totale kostnaden for legging av rør. Utvalget foreslår derfor å oppheve begrensningen på 305 mm.

Videre mener utvalget at koblingen til avløp og bruken av uttrykket overvannsledning i plan- og bygningsloven § 18-1 er uheldig, gitt ønsket om åpne og blå/grønne løsninger for disponering av overvann. Bestemmelsens ordlyd kan være en hindring for å sikre en hensiktsmessig håndtering av avrenning. Utvalget foreslår at kravet om disponering av overvann flyttes til et nytt punkt, bokstav d.

Pbl § 18- 1 første ledd vil etter utvalgets forslag bli:

*I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom:*

- a) offentlig veg ... (uendret)
- b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomte. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.
- c) hovedvannledning ... uendret



- d) *hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuell behandling av overvann*

§ 18-1 første ledd bokstav d er forutsatt å være avgrenset til de offentlige deler av overvannssystemet, altså det som vil overtas av kommunen, og som andre eiendommer kan koble seg til.

NOU (2015:16) legger til grunn at disse presiseringene vil bidra til at det blir lettere for kommunene å følge opp krav om sikkerhetsklasser for overvann på planstadiet, og at det vil legge bedre til rette for lokale overvannstiltak – gitt at disse gir høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Enklere tolkning av regelverket antas også å kunne være besparende i saksbehandlingen.

Utvalget har avgitt følgende merknader til bestemmelsen:

*Endringen innebærer at overvannshåndtering løsrives fra ledningsterminologien, for å sikre at avrenning kan håndteres på best mulig måte. Det som vil kunne kreves, er de offentlige deler av overvannssystemet, det som vil overtas av kommunen, og som andre eiendommer kan koble seg til. For nærmere drøfting av bestemmelsen, se kapittel 12.3.4. Bestemmelsen representerer ingen innskrenkning i plikten til å etablere overvannsledning etter § 18-1 første ledd bokstav b.*

NOU 2015:16, s249

Utvalget mente at reglene om opparbeidelsesplikt ville være sentrale virkemidler for å sikre opparbeidelse og etablering av anlegg for disponering av overvann.

Den nye bokstaven innebærer en utvidelse av hvilken type anlegg reglene om opparbeidelsesplikt kan omfatte. Således kan kommunen kreve både romsligere rør og andre anlegg som større fordrøyningsbassenger, avrenningsanlegg mv.

### 3.4 Rett til å ha offentlige vann- og avløpsanlegg på privat eiendom, pbl § 27-6

Mange kommuner benytter seg av «*Standard abonnementsvilkår for vann og avløp*», og utvalget har gjort en vurdering av hvorvidt disse reglene bør lov- eller forskriftsfestes. Standard abonnementsvilkår inneholder bl.a. en bestemmelse om retten til å ha eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på abonnentens eiendom (punkt 3.3). Utvalget mener at denne retten bør lovreguleres.

For nye vann- og avløpsanlegg håndteres dette gjennom tinglyste avtaler mellom kommune og abonnent. Men det kan oppstå problemer når en abonnent kjøper en eiendom hvor det ligger en offentlig vann- og avløpsledning som den nye eieren ikke har kjennskap til, og hvor retten til å ha ledningen liggende på eiendommen heller ikke er tinglyst eller på annen måte dokumentert skriftlig. For abonnenten kan disse ledningene være til hinder for utnytting av tomten, mens det kan medføre store kostnader for kommunen å flytte anlegget, dvs. at det er grunnlag for tvister mellom kommune og abonnent. En lovregulering kan bidra til å redusere antall tvister.

§ 27-6 vil etter utvalgets forslag bli:

*Offentlig vann- og avløpsanlegg som lovlig er lagt på privat eiendom har rett til å bli liggende, selv om rettigheten ikke er tinglyst*

### 3.5 Tiltak på naboeiendom, pbl § 28-3

Pbl § 28-3 regulerer tiltak på naboeiendom, hvor det i dag er anledning til å iverksette nødvendige forebyggende sikkerhetstiltak på naboeiendom for å beskytte egen eiendom dersom egen tomt eller byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn. Overvann eller dreneringsvann som føres mot egen grunn fra naboen, kan også skape problemer på egen grunn. Utvalget

mener derfor at adgangen til å kunne få utført tiltak på nabogrunn for å forebygge skade etter pbl § 28-3 bør utvides slik at bestemmelsen også omfatter overvann.

Pbl § 28-3 første ledd vil etter utvalgets forslag lyde:

*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.*

### 3.6 Sikring av åpne anlegg, pbl § 28-6

Pbl § 28-6 omhandler sikring av basseng, brønn og dam, og pålegger at disse skal være forsvarlig sikret, eventuelt gjennom gjenfylling. Det er imidlertid adgang til å bruke andre sikringstiltak enn gjenfylling for vannforsyning hvis det er påkrevd med et åpent anlegg. Utvalget foreslår at adgangen til å hindre gjenfylling også skal gjelde for anlegg for overvannshåndtering.

Hele § 28-6 første ledd lyder i dag:

*«Basseng og brønn skal til enhver tid være sikret slik at personer hindres fra å falle i dem. Brønn eller dam som antas å medføre særlig fare for barn, kan kommunen<sup>1</sup> pålegge gjenfylt eller sikret på annen måte innen en fastsatt frist. Gjenfylling kan ikke skje dersom brønn eller dam er påkrevet av hensyn til vannforsyningen. Dammer som faller inn under vannressursloven, skal sikres etter reglene i vannressursloven.»*

Plan- og bygningsloven § 28-6

Pbl § 28-6 første ledd tredje punktum vil etter utvalgets forslag lyde:

*Gjenfylling kan ikke skje dersom brønn eller dam er påkrevet av hensyn til vannforsyningen, eller overvannshåndtering.*

Endringen innebærer således at krav om gjenfylling ikke bare er sperret der bassenget eller dammen trengs til vannforsyning, men også der den er nødvendig for overvannshåndtering.

### 3.7 Infiltrasjon av vann i grunnen, pbl § 28-9

Pbl § 28-9 er en ny paragraf, som delvis består av en flytting fra vannressursloven § 7, men med et tillegg som bygger på prinsippet om at hver enkelt grunneier i utgangspunktet er ansvarlig for å håndtere avrenning som følge av nedbør eller smeltevann på egen eiendom. Flyttingen fra vannressursloven foreslås for å tydeliggjøre sammenhengen mellom arealbruk og overvannshåndtering.

Pbl § 28-9 vil etter utvalgets forslag lyde:

*Infiltrasjon av vann i grunnen m.m.*

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

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

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

### 3.8 Avstand til offentlige vann- og avløpsanlegg, pbl § 29-4

Det bør ikke bygges over eller helt i nærheten av offentlige vann- og avløpsanlegg, for å sikre adgang til reparasjoner mv. Dette er i dag ikke lovregulert, men kommunene kan sette krav til byggeavstand. Gjeldende praksis er en alminnelig byggeavstand på fire meter, men denne kan fravikes ved behov.

Utvalget foreslår å lovfeste denne praksisen, samtidig som kommunene gis mulighet til å i arealplanen sette andre avstandskrav, og eventuelt differensiere med for eksempel forskjellig krav til minimumsavstand fra ledninger i grunnen, og åpne overvannsanlegg.

Pbl § 29-4 nytt femte ledd skal etter utvalgets forslag lyde:

*Nye byggverk og tiltak skal ha en avstand til offentlige vann og avløpsanlegg på minimum 4 meter, med mindre kommunen bestemmer noe annet.*

### 3.9 Tilgrensende endringsforslag

I tillegg til de oven beskrevne endringsforslagene er det relevant å ta hensyn til forslag til endringer i andre lover som har spesiell betydning for endringene i plan- og bygningsloven. Dette gjelder spesielt forurensningsloven § 22a og forurensningsforskriften kapittel 16. Utvalget foreslår at kommunene skal ha mulighet til å pålegge eier av en eiendom tilknyttet offentlig avløpsanlegg å frakoble overvann (ny § 22a), og at kommunene skal ha mulighet til å ta gebyrer for å dekke kommunens utgifter til overvannshåndtering, men samtidig også kunne gi tilskudd til private tiltak.

#### Forurensningsloven § 22a

Forurensningsloven § 22 annet ledd, om adgangen til å kreve omlegging eller utbedring av stikkledning, tolkes gjerne slik at den gir hjemmel til å kreve at taknedløp kobles fra det offentlige avløpsnett og at takvannet i stedet infiltreres på egen grunn, men bestemmelsen er ikke utformet med dette i tankene. Utvalget foreslår derfor at adgangen til å kreve frakobling inntas i en egen bestemmelse, som en ny § 22a i forurensningsloven.

Utvalget foreslår at § 22a i forurensningsloven skal lyde:

*§ 22a. (pålegg om frakobling av overvann) Når det er etter kommunens skjønn er nødvendig å avlaste offentlig avløpsanlegg, kan kommunen pålegge eier av tilknyttet eiendom å koble overvann fra offentlig avløpsledning.*

I merknader til ny § 22a skriver utvalget:

*Bestemmelsen gir kommunen anledning til å pålegge at tilknyttede eiendommer frakobles offentlig avløpsledning. Vilkåret er at slik frakobling er nødvendig for å avlaste offentlig avløpsanlegg. Behovet vil måtte vurderes i den enkelte sak, og avgjørelsen ligger til kommunen. Vurderingen må imidlertid knyttes til et generelt behov for å avlaste eller erstatte offentlige avløpsanlegg, og det må finnes en systematisert kunnskap eller dokumentasjon som grunnlag for denne vurderingen. For åpenbare problempunkter kan vurderingen være enkel. For større områder bør grunnlaget være en plan basert på en ROS-analyse, kommuneplan eller reguleringsplan med definerte mål for overvannshåndteringen. En forutsetning for pålegg, er at vannet kan håndteres på en tilfredsstillende måte, for eksempel gjennom infiltrasjon eller fordrøyning på egen eiendom eller trygg avledning til overvannsanlegg med tilstrekkelig kapasitet.*

NOU 2015:16, s 252

Det pekes også på at selv om vedtaket kan medføre store kostnader for den det gjelder, kan overordnede samfunnsmessige hensyn likevel tilsi at tiltaket bør gjennomføres.

#### Forurensningsforskriften kapittel 16

Utvalget foreslår en rekke endringer i Forurensningsforskriften kapittel 16, som omhandler kommunale vann- og avløpsgebyrer. Endringene går først og fremst ut på å inkludere overvann i gebyrgrunnlaget.

Utvalget foreslår at § 16-1 første ledd skal lyde:

*Vann-, avløps-, og overvannsgebyrer fastsatt i medhold av lov 16. mars 2012 nr. 12 om*

*kommunale vass- og avløpsanlegg skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann-, avløps-, og overvannssektoren. Nødvendige kostnader på overvannssektoren inkluderer kostnader til etablering av private overvannstiltak så fremt tiltakene er økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunalt hovedanlegg for overvann. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn.*

Nåværende § 16-1 første ledd annet punktum blir tredje punktum.

§ 16-1 annet ledd skal lyde:

*Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann-, avløps-, og overvannsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av denne forskriften. Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann-, avløps- og overvannssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.*

I merknader til § 16-1 sies det at avløp skal inkludere industrielt og sanitært avløpsvann, men ikke overvann, og at avløpsgebyret ikke kan benyttes til å finansiere overvannstiltak. Kostnader forbundet med å avlede overvann i kommunale fellesledninger for sanitært- og industrielt avløpsvann og overvann skal isteden tilskrives det kommunale overvannsgebyret. Kostnadene for etablering, drift og vedlikehold av kommunale fellesledninger må derfor fordeles på avløpsgebyret og overvannsgebyret.

Nødvendige kostnader på overvannssektoren inkluderer planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannsanlegg som enten er kommunal hovedledning for overvann og evt. tilhørende renseanlegg, eller avlaster slik ledning. Åpne kommunale hovedanlegg for overvann som avlaster eller erstatter felles- eller overvannsledninger skal inngå i de nødvendige kostnadene hvis tiltaket mer kostnads-effektivt enn å oppgradere eller legge nye ledninger. Det forutsetter at funksjonen (trygg avledning av overvann) er lik eller bedre.

Dersom tiltaket har flere funksjoner, er de nødvendige kostnadene på overvannssektoren begrenset til den delen av tiltakene som utgjør anleggets hydrauliske kapasitet og konstruksjon. Kostnader til etablering og drift/skjøtsel av for eksempel parkanlegg, torg, vassdrag, veianlegg, gang- og sykkelveier og lignende kan ikke gebyrfinansieres.

Tilskudd eller økonomisk støtte til etablering av private overvannstiltak skal også kunne gebyrfinansieres, gitt at tiltakene er økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunale overvannstiltak. Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for drift og vedlikehold av private overvannstiltak eller etablering av private overvannstiltak som ikke avlaster kommunal hovedledning for avløpsvann eller kommunalt hovedanlegg for overvann. Men kommunen kan velge å «belønne» den privates driftsansvar for lokale overvannsanlegg gjennom en differensiering i årsgebyret.

§ 16-4 regulerer årsgebyret og forslaget fra utvalget er at § 16-4a skal lyde:

*§ 16-4a. Årsgebyr for overvann Årsgebyret skal være en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Den variable delen av gebyret skal baseres på mengde overvann fra eiendommen som tilføres kommunal hovedledning for sanitært og industrielt avløpsvann*

*og overvann, eller kommunalt hovedanlegg for overvann.*

I merknaden til ny § 16-4a fremheves det at kommunene skal fastsettes fordelingen mellom fast og variabel del etter eget skjønn. Beløpet for den faste delen av overvannsgebyret fordeles likt på alle som betaler overvannsgebyr, mens den variable delen skal avspeile avrenningen fra den enkelte eiendom. Her kan det for eksempel differensieres etter hvorvidt eiendommen har lokale overvannstiltak, benyttes som et offentlig overvannsanlegg eller på annen måte har høy infiltrasjons-, fordrøynings-, eller avledningseffekt.

§ 16-5 regulerer ulike gebyrsatser og utvalget foreslår endring i femte ledd som da skal lyde:

*Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for overvann.*

I merknad til § 16-5 nytt femte ledd heter det at kommunen skal kunne fastsette "lavere tilknytningsgebyr for eiendommer der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for overvannsanlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen" (s. 259). Videre kan det "fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr dersom eiendommens geografiske plassering, eller et kommunalt overvannsanlegg, medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige." (s. 259).



## 4 Juridisk analyse

I dette kapitlet redegjør vi for noen av de grunnleggende juridiske prinsippene i norsk rett som har betydning for den juridiske vurderingen av forslagene i NOU 2015:16. Videre drøftes og analyseres disse endringsforslagene fra et juridisk perspektiv.

### 4.1 Rettslige grenser for rådighetsbegrensninger og aktivitetsplikt

Utgangspunktet etter norsk rett er at den som eier en eiendom kan disponere over denne som vedkommende finner hensiktsmessig. Eier kan for det første disponere rettslig over eiendommen, for eksempel leie ut grunn, gi beiteretter, veirett mv. til andre personer eller eiendommer. I tillegg kan man faktisk disponere over arealene, f. eks ved å bygge bygninger, drenere, dyrke mv. Denne friheten kan innskrenkes enten ved lov eller andre rettsstiftelser. Det er likevel en grense for hvor langt lovgiver kan gå, uten at det utløser krav om erstatning.

Erstatning kan pålegges i to tilfeller, der inngrepet må anses som en ekspropriasjon eller «et ekspropriasjonslignende forhold», og der inngrepet er så vidt omfattende at det må erstattes etter «alminnelige rettsgrunnsetninger». Ved ekspropriasjon skal det etter Grunnlovens § 105 betales full erstatning, mens den som berøres av en rådighetsinnskrenkning bare har krav på erstatning i særlige tilfeller, og erstatningen utmåles også etter andre regler enn ved ekspropriasjon. Om dette skillet oppsummerer advokat Frode Innjord i NOU 2004:28:

*«Ved ekspropriasjon av fast eiendom har eier (og eventuelle rettighetshavere) krav på full erstatning etter bestemmelsen i Grunnloven (GrL) § 105. Kravet om full erstatning ved ekspropriasjon gjelder ubetinget; det spiller ingen rolle om inngrepet er vesentlig eller ikke, og heller ikke hva som er formålet med ekspropriasjonen.»*

*Ved rådighetsreguleringer er utgangspunktet det motsatte. Hovedregelen er at offentlig regulering av eierrådigheten kan skje erstatningsfritt, og at det skal mye til før det kan bli spørsmål om erstatning basert på prinsippet i GrL § 105. Et minstevilkår er at inngrepet er vesentlig, men også andre momenter vil være av betydning, herunder formålet med reguleringen.»*

NOU 2004:28, side 718

#### 4.1.1 Nærmere om rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon

I grunnlovens § 105, er det fastslått at dersom «noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.» Bestemmelsen fastslår således at den som må avgi eiendom skal ha erstatning. Hva som omfattes av dette, fremgår dels av Oreigningslova § 1, som definerer ekspropriasjon etter loven som:

*«når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eiendom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eiendom vert teken, brigda, overført eller avløyst med tvang, såleis og forbod mot å nytta eiendomen på ein viss måte.»*

Oreigningslova § 1

Plan- og bygningsloven har en tilnærmet lik definisjon i dens § 16-1:

*«når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt<sup>1</sup> eller annen rett til, i eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn.»*

Plan- og bygningsloven § 16-1

Den sentrale forskjellen mellom disse bestemmelsene er at plan- og bygningsloven ikke har tatt med «forbud mot å nytta eignedomen på ein viss måte.» i sin definisjon. Dette har sammenheng med at hovedinnholdet i plan- og bygningsloven er å legge begrensninger i bruk av fast eiendom på en eller annen måte. Loven påbyr at man søker om og får tillatelse før man iverksetter utbygging av bygninger og anlegg, stiller minstekrav til, og forbyr tiltak direkte gjennom lovens bestemmelser eller indirekte gjennom forskrifter gitt i medhold av loven, og hjemler vedtakelse av arealplaner som er bestemmende for bruken av arealene.

En tidlig prinsipiell avklaring ble gjort av Høyesterett i avgjørelsen av om hjemfallsretten i konsesjonsloven var i strid med Grunnloven § 105. Dommen ble avsagt under dissens. Flertallet la følgende til grunn for sin vurdering:

*«Eiendomsretten til en gjenstand er efter en formentlig fastslaat definition retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænknings, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen. Det er klart, at den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrænse eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfundsforholdene og samfundsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betragtning. Av hele vor lovgivning fremgaar, at de lovgivende myndigheter i stor utstrækning har sat grænser for eierens raadighetssfære, og disse grænser maa den lovgivende magt være bemyndiget til ogsaa i fremtiden enten at utvide eller at indskrænke, saaledes som den finder det nødvendig eller ønskelig, medmindre den herved overskrider sin kompetanse.»*

Rt. 1918 s. 403.

Det er således et akseptert prinsipp at en grunneiers rett til utfoldelse på sin eiendom kan begrenses

av lovgiver, og at det kan settes ganske strenge restriksjoner på denne uten at eier kan kreve å få erstattet det verditapet en slik begrensning medfører. I den forbindelse vises det til også Høyesterett dom inntatt i Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen). Dommen avgjør krav om erstatning fra grunneier for at et areal på 70 mål i sin helhet ble ubebyggelig som følge av byggeforbud innenfor 100-meter fra sjøen.

Førstvoterende påpekte i dommen:

*«På en rekke andre områder er det for lengst godtatt at verdiforandringer som skyldes regulerende inngrep av samfunnsmessig art, er noe som i betydelig omfang må aksepteres erstatningsfritt. Det mest nærliggende eksempel er her bygningslovgivningen. Dels ved generelle regler gitt i eller med hjemmel i loven, dels ved konkrete planer og enkeltavgjørelser griper myndighetene her inn i den enkelte eiers fri adgang til å utnytte sin eiendom som han vil, med sikte på å gi samfunnet en vesentlig innflytelse på hvor, når og hvordan utbygging skal finne sted. Denne regulerende virksomhet kan ha den mest vidtgående betydning for den økonomiske verdi av den enkelte eiendom og kan også slå ulikt ut overfor de forskjellige eiere. Men bare i særlige unntakstilfelle kan det bli tale om erstatning for slike inngrep.»*

Rt. 1970 s. 67

Blant de omstendigheter Høyesterett la vekt på ved sin vurdering, var:

*«Forbudet medfører ingen inngrep i den etablerte bruk eierne før forbudet måtte ha gjort av sin eiendom. Den kan fortsettes som før, og i den utstrekning det er foretatt arbeid eller andre investeringer for denne bruk, kan dette nyttiggjøres som før. Jeg peker her på at forbudet ikke er gjort gjeldende hvor oppføring av bygning eller lignende var påbegynt da loven trådte i kraft.»*

Rt. 1970 s. 67

Det er således et sentralt moment om reguleringen griper inn i en etablert virksomhet i eiendommen.

Videre sies det:

*«Jeg legger videre vekt på at forbudet ikke overfører noen rådighet over stranden til andre, eller gir andre, spesielt allmennheten, noen bruksrett eller annen faktisk bruksmulighet utover det som alt eksisterer i kraft av friluftsløven og gammel sedvane. Forbudets faktiske og rettslige virkning er at den tilstand som forelå 25. juni 1965, er låst fast til 1. juli 1970 for å muliggjøre en planlegging av hvorledes de samlede arealressurser langs kyststripen best skal utnyttes.»*

Rt. 1970 s. 67

Videre påpekes det da at begrensningen som påføres eiers rådighet, ikke utvider rådigheten til andre, hverken det offentlige eller allmenheten.

Det leggs også et tredje moment til grunn:

*«Forbudet er videre gjort generelt, retter seg altså ikke mot noen enkelte utpekte grunneiere. I den forbindelse er det anført fra Havgens side at forbudet rammer meget ulikt. Dels er det forskjell på virkningen av forbudet i for eksempel Oslofjorden og langs Nordlands-kysten, dels blir stillingen forskjellig for den eier som bare har et strandareal og den som også er eier av det innenforliggende land, hvor byggeforbudet ikke gjelder. Det her anførte er selvsagt faktisk riktig, men det er ikke av rettslig betydning. Det er ikke mulig å oppnå at reguleringstiltak skal ha samme økonomiske virkning for alle som berøres. Det er ikke lett å forstå hva man i det hele skulle kunne anvende som målestokk for en slik sammenligning, men i alle fall har det aldri vært hevdet at det er en slik form for likhet Grunnloven tar sikte på å verne om. Det er da også uforenlig med den lovgivningspraksis jeg tidligere har gjennomgått. Det avgjørende er etter mitt syn at forbudet rammer*

*den gruppe eiere til hvis eiendommer reguleringsformålet er knyttet, og at denne gruppe omfatter mange og er tilfeldig sammensatt, slik at forbudet ikke kan sies å ramme en av lovgiveren eller forvaltningsmyndighetene vilkårlig utplukket gruppe.»*

Rt. 1970

Det tredje momentet er at de som rammes, er de som eier eiendommene som faller inn under en felles regulering, og ikke en vilkårlig utvalgt gruppe.

I dette ligger det at dersom det grunneier skal gis full erstatning i etter prinsippene lagt til grunn etter Grunnloven § 105, for rådighetsinnskrenkninger må inngrepet ramme igangværende virksomhet, overfører rådigheten fra eiers hånd til en annen og ramme en utvalgt gruppe grunneiere.

Det kan nevnes at Høyesterett i dom inntatt i Rt.1987 side 80 presiserte at det måtte skje en overføring av rådighet for at rådighetsbegrensningen skulle anses som ekspropriasjon:

*«De ankende parter har særlig påberopt seg Høyesteretts dom i Rt-1978-442 (Lamyra), hvor det under dissens 3-2 ble lagt til grunn at eieren av et område som var omfattet av en reservatfredning, hadde krav på erstatning fordi han ble hindret i å utnytte den del av en sandforekomst som lå innen det fredede område, uten hensyn til om inngrepet var vesentlig. Den begrunnelse som ble gitt for at fredningen av sandforekomsten måtte "fremstå likt med fysisk avståelse", er ikke holdbar. Det syn flertallet i Lamyra-saken bygde på, må iallfall i det vesentlige anses fraveket ved senere rettspraksis, se Rt-1980-94 (Fiskum) og Rt-1982-850 (Arekilen).»*

Rt.1987 side 80

Når det kan konstateres at det ikke foreligger et ekspropriasjonslignende forhold, må det vurderes om

inngrepene er så vidt omfattende at de utløser erstatningsplikt etter alminnelig rettsgrunnsetninger.

#### 4.1.2 Erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger

Som det fremgår av rettspraksis ovenfor, skal det *svært mye* til for at et eiendomsinngrep som ikke er ekspropriasjon eller et ekspropriasjonslignende forhold, skal utløse et erstatningsansvar. Når dette kan være aktuelt beror på en helhetsvurdering av de konkrete momenter som gjør seg gjeldende i den enkelte sak.

Om dette oppsummerer Eidsivating lagmannsrett den 31. august 2004, gjengitt i premiss 34 i dom inn tatt i Rt 2005:

*«Avgjørelsen skal bero på en helhetsvurdering av de konkrete momenter som gjør seg gjeldende. Med et slikt vurderingstema kan det ikke uten videre trekkes bindende slutninger fra andre saker. Men det kan utledes hvilke momenter som er relevante, og noe om hvilken tyngde de skal ha isolert sett og i avveilingen mot andre momenter.»*

*Det er grunneiernes interesse i å nyttiggjøre seg sin eiendoms ressurser som skal avveies mot de offentlige interesser som begrunner rådighetsforbudet. Høyesterett har klart slått fast at det i alle tilfeller er et absolutt krav at rådighetsinngrepet er vesentlig sett i forhold til eiendommens totale utnyttelsesmuligheter. Det er videre klart slått fast at det ikke er tilstrekkelig for å utløse erstatning, at inngrepet er vesentlig. De motveiende samfunnsmessige hensyn kan føre til at grunneieren ikke får erstatning selv for meget bastante inngrep. Særlig hvis vernehensynet er tungtveiende, og de tiltak som det kreves erstatning for, er irreversible og kontrære i forhold til verneinteressene, vil det etter Høyesteretts praksis være ytterst liten plass for erstatning.»*

Rt 2005 s. 469

Høyesterett ga sin tilslutning til dette i premiss 49 hvor man påpekte at:

*«Som redegjort for er det ikke tilstrekkelig for erstatningsansvar at det er tale om et vesentlig inngrep. Det må ha en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles. Jeg finner ikke grunn til å gå inn på om karakteriseringen av tapet som vesentlig, bygger på uriktig rettsanvendelse. Etter en helhetsvurdering på grunnlag av de kriterier som er trukket opp av Høyesterett, gir inngrepet ikke under noen omstendighet rett til erstatning. Vernevedtaket tok sikte på å beskytte mot den type varig og irreversibelt inngrep i naturen som Larsens grusuttak innebar, og vedtaket forfølger et viktig samfunnsmessig mål.»*

RT 2005

Det kan da konstateres at det foreligger noen generelle momenter, hvor det vil vektes forskjellig i det enkelte tilfeller. Imidlertid kreves det alltid at inngrepet skal være vesentlig. Men på den annen vil erstatning kunne nektes selv om inngrepet er vesentlig, dersom inngrepet skal ivareta sterke samfunnsinteresser, som f. eks beskyttelse mot irreversible inngrep i et sårbart område.

Et moment vil også være om man griper inn i etablert bruk, vil dette være et forhold som taler for erstatning, uten at dette uten videre får gjennomslag i alle tilfeller. I ovennevnte dom ble tre lovlige igangsatt masseuttak stanset av hensyn til nasjonale og internasjonale verneinteresser i området.

Hva som er en igangsatt virksomhet må også vurderes. Med dette menes det at det ikke gis erstatning dersom inngrepet hindrer en virksomhet som ikke er en nødvendig. Høyesterett anså at et masseuttak for salg ikke var å anse som tradisjonell landbruksvirksomhet (Rt. 1988 s. 890). Likeledes fant Høyesterett at eier av en landbrukseiendom

ikke hadde krav på erstatning for tapt utbyggingsmulighet for 74 dekar som egnert seg som utbyggingsområde og ikke hadde vært i bruk til landbruksformål på over 10 år. Her fikk verneverdiene forrang.

I Rt 1973 (Krokedal) utalte retten bl.a følgende:

*«Vernetiltak med sikte på å beskytte våre naturressurser må den som blir skadelidende ved tiltaket i vid utstrekning avfinne seg med uten å kunne kreve vederlag for det tap han blir påført. Dette gjelder også i forhold til etablert virksomhet som tidligere har vært ansett uskadelig, men som erfaring og erkjennelse viser bør reguleres eller forbys. Jeg viser her til det som i "strandlovdommen" (Rt1970 s.67 flg.) er uttalt om erstatningsspørsmålet ved rådighetsinnskrenkninger som tar sikte på å fremme allmennyttige formål. De synspunkter som for så vidt er kommet til uttrykk i "strandlovdommen", har etter min oppfatning langt på vei gyldighet også i vår sak, også sett hen til at vi i motsetning til det som var situasjonen i "strandlovsaken" har å gjøre med et tiltak som griper inn i en etablert og langvarig bruk.»*

Rt 1973 side 705

Krokedaldommen ble lagt til grunn i Rt 1976 side 718 (Ørstadelva), som gjaldt fredning, men forholdt seg spesielt til de generelle synspunkter uttrykt og fant at de også måtte legges til grunn i foreliggende sak. Erstatningskravet ble ikke tatt til følge.

Dette synet er ytterligere grunnfestet ved Høyesteretts dom inntatt i Rt 1993 (Hydalen), hvor forholdet var at flere utskilte hyttetomter i Hydalen landskapsvernområde ble gjort fullstendig verdiløse som følge av at de ikke kunne bebygges. Etter først å ha slått fast at dette utvilsomt innebar et vesentlig inngrep, fortsatte førstvoterende:

*"At inngrepet er vesentlig, er et nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig vilkår for å*

*kunne kreve erstatning etter en analogisk anvendelse av Grunnloven §105. Det er velkjent i praksis at selv vesentlige inngrep ikke kan kreves erstattet, f eks fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbys."*

Rt 1993, s 321

#### 4.1.3 Oppsummering

Den rettspraksis og teori som her er gjennomgått, viser at det må trekkes et skille ikke bare mellom rådighetsreguleringer og ekspropriasjon, men også mellom på den ene siden rådighetsreguleringer som tar sikte på å hindre en utnyttelse som i seg selv anses skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, og/eller at andre samfunnsinteresser anses å være bedre tjent med at arealet forblir ubebygget og på den andre siden reguleringer som legger til rette for en annen bruk eller som er en konsekvens av en annen bruk.

Det vil for eksempel være lettere å se for seg at en regulering til byggeforbudsbelte mot samferdselsanlegg som vei, bane og flyplasser, friområde for utbygging av et boligfelt, fareområde rundt en lager for brensel eller bensinstasjon mv vil utløse et krav om erstatning. Det må likevel også måtte legges til grunn at inngrepet må være betydelig, jf for eksempel kravet for erstatning i plan- og bygningsloven § 15-3. Etter denne bestemmelsen skal kommunen betale erstatning etter skjønn dersom en reguleringsplan medfører at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte. Bestemmelsen selv nevner eksemplet som bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller at det kan utløses av andre særlige grunner. Bestemmelsen gjelder bare ved reguleringsplaner, men prinsippene bak vil ha gjennomslag dersom regulering kommer gjennom lov eller andre vedtak.



I det videre legges dette til grunn for vurdering av konsekvenser av lovforslag som legger restriksjoner på arealutnyttelse direkte i lovteksten.

#### 4.2 Nærmere om oppdeling av type anlegg

Bygningsdelen i plan- og bygningsloven har ikke egne definisjoner av avløpsanlegg, herunder anlegg for bortledning av overvann. Det må imidlertid skilles mellom hvilken del av anleggene bestemmelsene i bygningsdelen omfatter, og om de er offentlige, fellesledninger eller individuelle stikkledninger.

I § 18-1 første ledd bokstav b) er det gitt regler om opparbeidelsesplikt for anlegg som er ment å overtas av det offentlige. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at hovedavløpsledning som er lagt av grunneier eller fester etter denne paragraf, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Regelen omhandler imidlertid bare en plikt til å legge ledninger, ikke andre typer eller deler av at overvannsanlegg. Det er ikke krav om at ledningsanlegg eller traséer er angitt i arealplaner.

Det foreligger ingen regler i plan- og bygningsloven som direkte pålegger opparbeidelse av felles private avløpsanlegg. Slike anlegg faller utenom pbl. § 18-2, som omhandler regulert felles avkjørsel, gårdsrom og andre fellesarealer. Pbl. § 27-3 gir hjemmel for plan- og bygningsmyndighetene til å ekspropriere rett til tilknytning til private vann- og avløpsanlegg. Likeledes gir pbl. § 18-3 andre ledd, tredje punktum den som vil legge, omlegge eller utvide privat anlegg for transport av vann eller avløpsvann i område som inngår i arealplan rett til å kreve refusjon. Dette vil være private stikkledninger som kan være felles for flere eiendommer. Det er således forutsatt at en utbygger kan etablere felles stikkledninger på vegne av andre, men dette vil ikke være et utslag av opparbeidelsesplikten etter § 18-

1. Det vil likevel være en forutsetning for å få byggetillatelse, jf. pbl. § 27-2.

I lovens § 27-2 er det oppstilt regler om sikring av bortledning av overvann på den enkelte eiendom. I siste ledd er det slått fast at avledning av grunn- og overvann skal være sikret før det kan gis byggetillatelse. I andre ledd er det gitt hjemmel for å stille krav om at eksisterende bebyggelse skal knytte seg til offentlig avløpsledning dersom dette kan gjøres uten uforholdsmessig kostnad eller andre grunner taler imot.

Det er videre verdt å merke seg at pbl. § 18-1 bare omhandler opparbeidelsesplikt for ledninger, ikke andre deler av anlegg som reservoarer, basseng eller renseanlegg.

Det må legges til grunn at § 27-2 siste ledd, som pålegger eier/utbygger å ivareta overvann på egen grunn, ikke begrenser seg til ledninger. Tiltakshaver vil ha en forpliktelse til å opparbeide de anlegg som er nødvendige for å forhindre avrenning av overvann og smeltevann fra eiendommen. Dagens regler hjemler imidlertid ikke pålegg om opparbeidelse av private fellesledninger eller anlegg for håndtering av avløpsvann, herunder overvann.

Det antas at man gjennom bestemmelser om rekkefølgekrav i reguleringsplan og utbyggingsavtaler kan få gjennomført enkelte slike utbygginger. En nærmere analyse av dette faller imidlertid utenfor rammen av foreliggende utredning.

#### 4.3 Endringer i plan- og bygningsloven § 18-1

I bestemmelsen om hovedavløp i pbl. § 18-1 første ledd bokstav b, er det en begrensning på hvilken dimensjon på rør som kan kreves opparbeidet og refundert, i form av rør inntil 305 mm. Overvannsutvalget mener at denne begrensningen kan virke som en barriere for å tilpasse nye deler av systemet til forventet utvikling. Basert på tidligere analyser

(Norsk Vann, 2012) anslås det at rørkostnaden kun utgjør en begrenset del av den totale kostnaden for legging av rør. Utvalget foreslår derfor å oppheve begrensningen på 305 mm, i pbl. § 18-1 bokstav b.

Videre mener utvalget at koblingen til avløp og bruken av uttrykket overvannsledning i plan- og bygningsloven § 18-1 er uheldig, gitt ønsket om åpne og blå/grønne løsninger for disponering av overvann. Bestemmelsens ordlyd kan være en hindring for å sikre en hensiktsmessig håndtering av avrenning. Utvalget foreslår at kravet om disponering av overvann flyttes til et nytt punkt, bokstav d.

Gjeldende rett, bakgrunn for lovforslaget og endringsforslaget er nærmere beskrevet i kapittel 3.3.

#### 4.3.1 Vurdering av forslaget til endring av § 18-1 bokstav b)

Det kan i utgangspunktet hevdes at det er ikke er noe som tilsier at en rørdimensjon på 305 mm er det optimale. I høringsuttalelsen til Norsk Vann fremkommer følgende:

*«Norsk Vann støtter forslaget som medfører at dimensjonsbegrensningen opp til 305 mm fjernes. Dette er spesielt viktig for overvannsledninger som skal kunne ta hånd om økt nedbør og økt avrenning som følge av fortetting. Ledninger som legges har lang levetid, og rørkostnaden utgjør en liten del av de totale kostnadene med anlegget.»*

---

Norsk Vann, høringsuttalelse til NOU 2015:16

Utgangspunktet for opparbeidelsesplikten er at hver eiendom bidrar til å opparbeide den nødvendig del av vei, vann- og avløpsanlegget som skal til for deres utbygging. Dersom en dimensjon på 305 mm

ikke er tilstrekkelig til å sikre bortledning av overvann, vil det være innenfor formålene med bestemmelsen å endre dimensjoneringsgrensen. Det vil derfor etter vår vurdering ikke være noe prinsipielt i veien for at denne dimensjoneringsgrensen justeres oppover.

Imidlertid vil det være visse kriterier som må oppfylles for at en slik endring skal ligge innenfor den legislative begrunnelse for opparbeidelsesplikten og de begrensninger som følger av bestemmelsen.

Opparbeidelsesplikten ble videreført fra 1924-loven til å gjelde som en generell regel over hele landet i 1965. Tanken bak opparbeidelsesplikten er i teorien at det foretas en leddvis utbygging av infrastruktur, der den enkelte eiendom fremfører vei, vann og avløp til og langs med sin tomt.<sup>4i</sup> Deretter viderefører neste eiendom opparbeidelsen. På denne måten sikres det at utbyggingen av bygninger og infrastruktur er parallell.

Det er vel grunn til å tro at kommunene vil være tilbakeholdne med å kreve større dimensjonering. Ledningene skal passe inn i anlegget. Hvis det meste har en dimensjon på 305 mm, vil det ikke hjelpe særlig å få rør med større tykkelse, ettersom de eksisterende rørene da vil bli flaskehalser.

Dersom regelen skulle bli innført, vil det også måtte foretas justeringer i andre deler av loven. Bl.a. må det vedtas endringer i Plan- og bygningsloven § 18-5 andre ledd, slik at refusjonsplikten utvides.

En fjerning av begrensningene kan imidlertid innebære et relativt klart brudd på de prinsippet som ligger til grunn for opparbeidelsesplikten.

---

<sup>4</sup> Jf. Ot. Prp. 45 (2007-2008)

Ved utredning av forslag til ny Plan- og bygningslov, uttalte Bygningslovutvalget i NOU 2005:12:

*«Utvalget har vurdert om de nærmere grensene i § 67 nr. 1 første ledd a–c for anlegg som skal opparbeides bør fremkomme i forskrift. Dagens lovtekst, med angivelse av vegbredde og rørdimensjoner, er en lovteknisk uheldig løsning. Detaljer av denne typen bør som hovedregel gis i forskrift. Paragraf 67 er imidlertid en spesiell bestemmelse, i det den pålegger en absolutt plikt til opparbeiding som vilkår for dele- eller byggetillatelse. Dette medfører en ufravikelig økonomisk forpliktelse for utbygger og eiere av refusjonspliktige eiendommer. Å trekke grensene i forskrift innebærer en større mulighet for at grensene utvides i fremtiden. Av hensyn til rettssikkerhet og forutberegnelighet har utvalget derfor kommet til at rammene fortsatt bør framgå direkte i loven.»*

NOU 2005:12

Departementet var enig i dette og uttalte i Ot. Prp. Nr.45 (2007-2008) Pkt. 22.5.3 Vegbredde og rørdimensjoner:

*«Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets konklusjon om at vegbredde og rørdimensjoner av rettssikkerhetsmessige grunner bør stå i lovteksten. Rettssikkerhetshensyn tilsier at rammene for et så vidt inngrående krav bør fastsettes i lov.»*

Ot. Prp. Nr.45 (2007-2008) Pkt. 22.5.3

En fjerning av dimensjoneringsgrensen, ikke bare som en del av lovteksten, men som en generell begrensning, ble således ansett for å tilsidesette sentrale prinsipper bak dimensjoneringskravet i bestemmelsen. I foreliggende tilfelle er det foreslått å fjerne hele begrensningen. Dette vil innebære en mer omfattende tilsidesettelse av prinsippet.

Det er også et spørsmål om det er en fremtidsrettet løsning å utvide ledningsdimensjonen. Behovet for

en slik utvidelse vil ha en sammenheng med en videre satsing på transport av overvann, framfor lokal håndtering og infiltrasjon.

Det vises videre til at en vil kunne oppnå både å ivareta rettssikkerheten og sikre at kommunen har adgang til å kreve større dimensjonering, ved å fastsette en større maksimalbegrensning i loven, eventuelt i forskrift.

Den foreslåtte utvidelsen vil ikke ligge utenfor mandatet til lovgiver, men vil sette til side det prinsipielle utgangspunktet om å sikre forutberegnelighet. Som det fremgår ovenfor, kan det stilles spørsmål om det oppnås slike fordeler med endringen at det kan forsvare en slik tilsidesettelse.

#### 4.3.2 Vurdering av forslaget til ny § 18-1 bokstav d)

Forslaget til ny bestemmelse innebærer en utvidelse av hvilken type anlegg opparbeidelsesplikt kan omfatte. Således kan kommunen kreve opparbeidelse av andre anlegg, som større fordrøyningsbassenger, avrenningsanlegg mv.

Vi vil i denne sammenheng påpeke at bestemmelsen er rettet mot opparbeidelse av offentlige anlegg. Det forutsettes at kommunen ved ferdigstillelse overtar disse til eie, og med dette har ansvaret for drift og vedlikehold. Det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig med offentlig drift av en rekke mindre anlegg.

Det vises til det som er sagt ovenfor om prinsippene bak opparbeidelsesplikten. Forslaget bryter radikalt med dette prinsippet. Bestemmelsen er basert på at opparbeidelse vil foregå leddvis, slik at den ene bygger videre på den andres anlegg. Begrunnelsen for opparbeidelsesplikten er at dette gir kommunen anledning til å kreve at det da er den enkelte grunneier som står for utbygging av den infrastruktur som kreves, for å bygge ut hans eiendom.

Dersom det legges opp til at opparbeidelsesplikten kan omfatte uspesifiserte anlegg, brytes det med denne forutsetningen. Her vil det kunne bli krevet opparbeidet ledninger ett sted, og andre anlegg et annet sted, innenfor samme utbyggingsområde. Dette vil innebære at belastningen bli ulikt fordelt.

Reglene om opparbeidelse må ses i sammenheng med refusjonssystemet, som skal kompensere en utbygger eller kommune for den del av investeringer andre eiendommer nyter godt av, ved at de blir bebyggelige eller at deres forpliktelser til selv å opparbeide, bortfaller.

Ved et krav om opparbeidelse av forskjellige anlegg, vil det kunne bli vanskelig å fastslå hvilke enheter man skal fordele utgiftene for. I tillegg kan belastningen for den enkelte eiendom overstige verdistigningen. Etter § 18-5 andre ledd, vil det da ikke være hjemmel for refusjonskreditor til å kreve tilbakebetalt de utgiften som overstiger denne grensen.

Det vises også til at både forutberegnelighet for de private og av opparbeidelse av slike anlegg, kan sikres gjennom regulering av anleggene og rekkefølgebestemmelser i arealplan.

Som det fremgår ovenfor, vil innføringen av en regel som foreslått ikke bare bryte med prinsippene om forutberegnelighet, leddvis utbygging og vanskeliggjøre en gjennomføring av et refusjonskrav. Det kan også reises spørsmål ved hensiktsmessigheten av å innføre en slik regel, ettersom det forutsetter etablering av en rekke mindre offentlige anlegg.

#### 4.4 Ny § 27-6 Rett til å ha ledning liggende selv om den ikke er tinglyst

##### 4.4.1 Bakgrunn for bestemmelsen

Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp inneholder bl.a. en bestemmelse om retten til å ha ek-

sisterende offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på abonnentens eiendom. Utvalget mener at denne retten bør lovreguleres.

For nye vann- og avløpsanlegg håndteres dette gjennom tinglyste avtaler mellom kommune og abonnent. Men det kan oppstå problemer når en abonnent kjøper en eiendom hvor det ligger en offentlig vann- og avløpsledning som den nye eieren ikke har kjennskap til, og hvor retten til å ha ledningen liggende på eiendommen heller ikke er tinglyst eller på annen måte dokumentert skriftlig. For abonnenten kan disse ledningene være til hinder for utnytting av tomten, mens det kan medføre store kostnader for kommunen å flytte anlegget, dvs. at det er grunnlag for tvister mellom kommune og abonnent. En lovregulering kan bidra til å klargjøre rettsforholdet og redusere antall tvister.

##### 4.4.2 Lovforslaget

Utvalget foreslår at en regulering fremgår av ny § 27-6 i loven, og at nåværende § 27-6 blir ny § 27-7.

Ny § 27-6 vil etter utvalgets forslag bli:

*«Offentlig vann- og avløpsanlegg som lovlig er lagt på privat eiendom har rett til å bli liggende, selv om rettigheten ikke er tinglyst»*

Utvalget presiserer at forutsetningen for at ledningen skal kunne få rett til å ligge, må være at ledningen i sin tid ble plassert der lovlig. Noen ganger kan det være vanskelig å få avklart grunnlaget, særlig når det er gått mange år. Utvalget mener ledningen ofte kunne bli liggende på bakgrunn av reglene om hevd og alders tids bruk. Slikt erverv faller ikke bort gjennom ekstinksjon og kan derfor uansett gjøres gjeldende overfor en godtroende kjøper av eiendommen. Fordi retten til å ha eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på privat eiendom også innebærer en rådighetsbegrensning på den enkelte eiendom for så vidt gjelder utbygging

og annen utnytting av eiendommen, mener utvalget at en slik regulering bør fremgå av plan- og bygningsloven.

#### 4.4.3 Vurdering av forslaget

Vil inngrepet bli et ekspropriasjonslignende inngrep?

Dersom en legger til grunn utvalgets forutsetninger om at tiltaket måtte ha vært lovlig etablert, vil det etter vårt syn ikke være et ekspropriasjonsrettslig inngrep at tiltaket blir stående.

Dette er fordi ledningseier i sin tid etablerte denne retten, og at grunneiers rettigheter da samtidig ble beskåret. Utgangspunktet etter norsk rett er da at man ikke kan selge en bedre rett enn det man selv har. Unntaket fra denne reglen er godtroererverv etter tinglysningsloven § 21. Lovregelen slik den er foreslått vil begrense dette unntaket for ledninger i grunnen.

Det finnes andre slike begrensninger i grunnbokens positive troverdighet. For eksempel vil enkelte regler om legalpant medføre at panteretten står seg overfor godtroende erverver, jf. panteloven § 6-1 fjerde ledd. Likeledes vil en hevdet rettighet være beskyttet uten tinglysning.

Det kan etter dette ikke legges til grunn at retten til å ekstingvere andres rettigheter gjennom godtroererverv er en grunnlovsbeskyttet rett.

Er plan- og bygningsloven riktig lov for en slik bestemmelse

Vi kan ikke slutte oss til utvalgets vurdering av at dette er en regel som hører hjemme i plan- og bygningsloven. Ettersom regelen begrenser rettsvirkningene av ekstinksjon som følge av godtroererverv, ville dette være en bestemmelse som mer naturlig hørte inn under tinglysningsloven.

Alternativ utforming av regelen

Kartverket har i sin høringsuttalelse påpekt at:

*«Kartverket forstår kapittel 15.3.5 slik at utvalgets forslag er motivert av et ønske om å lovfeste at en rett til å ha offentlige vann- og avløpsanlegg liggende på privat eiendom ikke har behov for tinglysning for å ha rettsvern og dermed ikke kan ekstingveres av fremtidig erverver av eiendommen som er i god tro.*

*Vi ønsker på denne bakgrunn å påpeke at bestemmelsens foreslåtte ordlyd etter vårt syn ikke klart regulerer spørsmålet om rettsvern. Etter vår vurdering synes ordlyden kun å angi at tinglysning ikke skal være et gyldighetsvilkår for at vann- og avløpsanlegg skal kunne ligge på en eiendom.*

*Rettsvernsakten er ikke et gyldighetsvilkår med mindre dette er særskilt bestemt. Dersom det foreligger gyldig avtale mellom det offentlige og en eiendomsinnehaver, har det offentlige dermed også i dag rett til å ha anlegget plassert på privat eiendom selv om rettigheten ikke tinglyses. Imidlertid vil ikke slike rettigheter ha rettsvern uten tinglysning etter dagens regler.*

*Kartverket anbefaler på bakgrunn av dette at bestemmelsen får en ordlyd som mer direkte regulerer rettsvernsspørsmålet. Vi viser i den forbindelse til bestemmelsen om legalpant i panteloven § 6-1 fjerde ledd.*

*Vi anbefaler også at det i ordlyden tas klart stilling til om bestemmelsen skal gjelde for alle avtaler om vann- og avløpsanlegg, eller kun for eldre avtaler. Dersom det kun skal gjelde eldre avtaler, anbefaler vi at det spesifiseres nærmere hvilke avtaler om dette som skal ha rettsvern uten tinglysning, enten med tidsavgrensning eller på annen hensiktsmessig måte.*

*Vi anbefaler også at det presiseres i bestemmelsen hvilke anlegg som skal anses «lovlig ... lagt på privat eiendom», og derfor har rettsvern uten tinglysning. Dersom mulig, ved*



*at det inntas en henvisning til de rettsregler som danner grunnlag for lovligheten. Alternativt at begrepet blir utdypet i merknadene til bestemmelsen.»*

Kartverkets høringsuttalelse til NOU 2015:16

Vi slutter oss til Kartverkets uttalelse. I denne er det påpekt behov for presisering av at:

- Bestemmelsen regulerer rettsvern.
- Den gjelder for inngåtte avtaler
- Hva som utgjør lovlig inngåtte avtaler

Det foreslås følgende ordlyd i bestemmelsen:

*«Avtale mellom grunneier og anleggseier om legging av offentlig vann- og avløpsledninger i grunnen har rettsvern uten tinglysning. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at avtalen tinglyses.»*

Konsekvensene av å innføre en regel som gir kommunen rettsvern uten tinglysning

Innføringen av en slik regel vil ha som konsekvens at grunnboken får en svekket troverdighet, ettersom kjøpers gode tro ikke får virkning for ledninger i grunnen. Dersom ny § 29-4 siste ledd innføres, vil vedkommende også måtte finne seg i rådighetsinnskrenkninger. Dette er en uheldig konsekvens for sikkerheten ved eiendomstransaksjoner.

Forholdet til forslag om ny bestemmelse i § 29-4

Det vises til drøftelsen av forslaget i kapittel 4.8 nedenfor. Dersom dette forslaget vedtas med det innholdet som er foreslått av utvalget, vil dette innebære at grunneier ikke bare må respektere at det ligger ledninger i grunnen, men også risikere å få en åtte meter bred byggeforbudssone over sin eiendom. Dette innebærer at inngrepet kan bli relativt omfattende. Dette er ikke et rettslig hinder for å vedta bestemmelsen, men det er en konsekvens man bør være bevisst på ved vurderingen av om de to endringene skal innføres.

#### 4.4.4 Konklusjon

Plan- og bygningslovens anses ikke som riktig lov for denne bestemmelsen, ettersom den er rettsvernsregel og faller utenfor plan- og bygningslovens saklige virkeområde. En slik regel vil svekke troverdigheten til tinglysingen. Et ledningsanlegg vil i de fleste tilfeller være usynlig for kjøper av grunnen, og kan medføre et byggeforbudsbelte på åtte meter. Dersom en slik regel skal innføres, bør lovteksten strammes opp.

#### 4.5 Tiltak på naboeiendom, pbl § 28-3

Det er ikke bestilt en juridisk analyse av denne bestemmelsen, men den er omtalt for å gi et grunnlag for den samfunnsøkonomiske analysen ved en innføring av bestemmelsen.

Pbl. § 28-3 regulerer tiltak på naboeiendom, hvor det i dag er anledning til å iverksette nødvendige forebyggende sikkerhetstiltak på naboeiendom for å beskytte egen eiendom, dersom egen tomt eller byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn. Overvann eller dreneringsvann som føres mot egen grunn fra naboen, kan også skape problemer på egen grunn. Utvalget foreslår at adgangen til å kunne få utført tiltak på nabogrunn for å forebygge skade etter pbl. § 28-3, bør presiseres slik at det er tydelig at bestemmelsen også omfatter overvann, se kapittel 3.5.

Utvalget vil at adgangen til å kunne få utført tiltak på nabogrunn for å forebygge skade etter plan- og bygningsloven § 28-3 bør utvides, slik at bestemmelsen også omfatter overvann. Med den foreslåtte utvidelsen vil kommunen også ha anledning til å tillate etablering og drift av overvannstiltak som nevnt i forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen vil således supplere bestemmelsen i oreigningslova § 2 nr. 47 om ekspropriasjon til vannforsyning og avløp på fremmed grunn.

#### 4.5.1 Vurdering av forslaget

Bestemmelsen gir allerede hjemmel for nabo til å kreve tiltak som følge av skade eller fare for skade fra vannsig fra eiendommer. Det er nærliggende å anta at dette begrepet også omfatter overvann fra nabogrunn. Bestemmelsen i seg selv vil da ikke medføre noen markante endringer i rettstilstanden. Det kan imidlertid medføre at bestemmelsen blir påberopt oftere, ettersom den blir tydeligere, og gjennom at overvann blir et større problem.

#### 4.6 Sikring av åpne anlegg, pbl § 28-6

Det er kun bedt om en samfunnsøkonomisk analyse av plan- og bygningsloven § 28-6. Vi knytter likevel noen kommentarer til bestemmelsen for å gi et bedre grunnlag for den samfunnsøkonomiske analysen.

Pbl. § 28-6 omhandler sikring av basseng, brønn og dam, og pålegger at disse skal være forsvarlig sikret, eventuelt gjennom gjenfylling. Det er imidlertid adgang til å bruke andre sikringstiltak enn gjenfylling for vannforsyning hvis det er påkrevd med et åpent anlegg. Utvalget foreslår at adgangen til å slippe gjenfylling også skal gjelde for anlegg for overvannshåndtering, se også kapittel 3.6.

##### 4.6.1 Konsekvenser av lovendringen

Selv om endringen i seg selv er en begrensning i kommunens adgang til å pålegge oppfylling av dammer og brønner som utgjør en særlig fare, vil dette ha en begrenset betydning. Det vises til forarbeidene til dagens bestemmelse, (Ot. Prp. Nr. 45 2007-2008) der det sies:

*«Andre punktum omtaler tilfeller hvor sikring er nødvendig fordi det antas å foreligge særlig fare for barn. Departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen. Når det i andre punktum er vist til hensynet til barn, innebærer det en særlig plikt til å sikre der hvor det er påregnelig at barn oppholder seg. Ikke*

*enhver dam kan kreves sikret etter denne bestemmelsen. En "særlig fare" anses å foreligge når en dam ligger i nærheten av boligområde, lekeplass, barnehage eller liknende. Også i disse tilfellene må det foretas en konkret vurdering av risikoen. Miljø- og estetikkhensyn tilsier også en begrensning i antall dammer som kan kreves gjenfylt etter denne bestemmelsen.»*

Ot. Prp. Nr. 45 2007-2008

Det påpekes at dersom man ikke kan gjenfylle fordi dammen har betydning for overvannshåndteringen, må grunneier avverge faren på annen måte ved å foreta sikring.

#### 4.7 Ny § 28-9 i plan- og bygningsloven

I det følgende vurderer vi forslaget til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven. Det er først og fremst bestemmelsens tredje ledd som blir analysert, da første og annet ledd er flyttet fra vannressursloven § 7 og at flyttingen ifølge NOU 2015:16 ikke innebærer noen realitetsendring. Vi vurderer om det er hensiktsmessig å flytte de aktuelle bestemmelsene fra vannressursloven til plan- og bygningsloven. Ut over dette, kommer vi inn på forslaget til ny § 28-9 første og annet ledd der vi har kommentarer.

##### 4.7.1 Gjeldende rett

I NOU punkt 14.2.3 side 134 flg. behandles øvrige krav til overvannstiltak etter plan- og bygningsloven. Krav om at avledning av overvann skal være sikret før oppføring av bygning blir satt i gang, gjelder tilsvarende ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk, jf. pbl. § 27-2 femte ledd. Ut over dette gir ikke plan- og bygningsloven kommunen hjemmel til å bestemme hvordan en grunneier skal håndtere overvannet.

Vannressursloven § 7 andre ledd gir i dag kommunen hjemmel til å pålegge grunneier tiltak som vil gi

bedre infiltrasjon, forutsatt at tiltaket kan gjennomføres uten urimelige kostnader. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen (se Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) side 326-327) retter den generelle regelen i § 7 andre ledd første punktum seg både til tiltakshaverne og til relevante myndigheter, men er ikke et absolutt påbud. Det er videre presisert at det forutsettes at bestemmelsen blir tatt i betraktning bl.a. ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven og ved praktiseringen av den tidligere plan- og bygningsloven § 69 om den ubebygde del av tomten.

Ifølge forarbeidene til vannressursloven er pålegg om tiltak som kan gi bedre infiltrasjon i grunnen mest aktuelt i forbindelse med ny utbygging. Samtidig er det vist til at regelen ikke er til hinder for pålegg etter at en reguleringsplan er vedtatt, men at vilkårene for å gi pålegg sjeldnere vil være oppfylt i slike tilfeller. Det avgjørende er uansett at pålegget må kunne gjennomføres uten urimelige kostnader. Ifølge forarbeidene må man ved rimelighetsvurderingen særlig se hen til merkostnaden, både isolert og i forhold til de samlede utgifter ved tiltaket. Innholdet av et pålegg etter vannressursloven § 7 andre ledd andre punktum kan for eksempel gå ut på å avstå fra å opparbeide tette flater på et areal.

Krav knyttet til blant annet drift og vedlikehold av tekniske installasjoner og anlegg i pbl. § 29-6 gjelder tilsvarende for anlegg i eksisterende bebyggelse. Videre gir § 29-6 tredje ledd kommunen hjemmel til å pålegge eier av overvannsanlegg å treffe nødvendige tiltak dersom anlegget etter kommunens skjønn er til ulempe for omgivelsene. Det kan også nevnes at plan- og bygningsloven § 31-3 gir kommunen hjemmel til å gi pålegg om sikring og istandsetting av blant annet eksisterende byggverk og installasjoner. Kommunen kan også pålegge frakobling fra felles ledningsanlegg, der vann- og avløpsledning tas ut av bruk permanent eller for et lengre tidsrom, jf. § 31-3 tredje ledd.

Plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd og forurensningsloven § 23 andre ledd gir kommunale bygningsmyndigheter hjemmel til å kreve tilkobling til offentlig ledningsnett, også for lovlig etablert bebyggelse, selv om det allerede foreligger en etablert alternativ løsning, for eksempel i form av brønnvann eller separat avløpsløsning. De har tilsvarende hjemler til påkobling til privat avløpsnett i henholdsvis plan- og bygningsloven § 27-2 tredje ledd og forurensningsloven § 23 første ledd. Kravet gjelder selv om grunneier blir påført utgifter, så lenge de ikke anses «urimelige».

Forurensningsloven § 22 andre ledd gir hjemmel for krav om omlegging eller utbedring av avløpsledninger, for eksempel om det er behov for å skille overvann fra sanitært avløpsvann. Det er da eieren av stikkledningen som må besørge og bekoste omleggingen. Dersom slik omlegging kreves uten at kommunen selv foretar tilsvarende omlegging, forutsettes det at det foreligger «særlige grunner».

Bestemmelsen i forurensningsloven § 22 andre ledd andre punktum har ifølge NOU (side 141-142) blitt tolket slik at den gir hjemmel til å kreve at taknedløp kobles fra det offentlige avløpsnettet. Fra (Wang, 2015) gjengis:

*«Bestemmelsens [forurensningsloven § 22 andre ledd, vår anm.] ordlyd er ellers ganske vid, og det må antas at den med tanke på overvannsproblematikken for eksempel også gir hjemmel til å kreve omlegging fra tilførsel til kommunalt nett til infiltrasjon på egen grunn der forholdene ligger til rette for dette, og der pålegget er begrunnet i at kommunens hovedledningsnett og/eller rensekapasitet er, eller står i fare for å bli, overbelastet, og at det er behov for å treffe tiltak for å rydde opp dette. Det er eieren av stikkledningen som står ansvarlig for arbeidet, og som må dekke utgiftene».*

Wang (2015), s 115

Ifølge NOU (side 140) vil plan- og bygningsloven § 31-3 vil være en alternativ hjemmel til forurensningsloven § 22.

I den grad det dreier seg om forurenset overvann, dvs. forurensning i strid med forurensningsloven, gir forurensningsloven § 7 hjemmel for å gi pålegg om tiltak. Slike tiltak kan i utgangspunktet også omfatte omlegging eller utbedring av avløpsledninger.

#### 4.7.2 Vurdering av forslag til § 28-9 første og andre ledd

Den juridiske analysen av forslaget til ny § 28-9 første og andre ledd i plan og bygningsloven (dvs. *utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Kommunen kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.*) er begrenset til en vurdering av om plasseringen av bestemmelsen er hensiktsmessig, blant annet ut fra reglens saklige virkeområde og sammenheng med øvrige regler i plan- og bygningsloven.

Vi vurderer om plan- og bygningsloven er riktig lov for bestemmelsen om infiltrasjon av vann i grunnen.

Fra NOU punkt 14.3.3 gjengis:

*«Vannressursloven § 7 annet ledd gir per i dag hjemmel for å pålegge tiltak for å bedre infiltrasjon, men den gir ikke hjemmel til å pålegge tiltak i form av etablering og drift av overvannsanlegg eller avledning av overvann for tilknytning til overvannsanlegg hvor infiltrasjon, fordrøyning eller trygg avledning av overvannet kan skje. Utvalget mener det er behov å utvide påleggsadgangen som ledd i gjennomføringen av kommunal overvannsplan eller reguleringsplan.*

*Vannressursloven § 7 annet ledd slik den står i dag er en bestemmelse som først og fremst er aktuell i sammenheng med ny utbygging*

*ved at det kan stilles krav om infiltrasjon i grunnen i forbindelse med regulering, eller samtidig som det gis byggetillatelse. Men hjemmelen kan i prinsippet også brukes til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse. En utvidelse av hjemmelen som skissert over, vil gi en videre adgang for plan- og bygningsmyndigheten til å pålegge overvannstiltak enn i dag.*

*Fordi bruken av hjemmelen er mest aktuell i forbindelse med gjennomføring av plan, og det er plan- og bygningsmyndighetene som i de aller fleste tilfeller vil være nærmest til å påse at man unngår ukontrollert avrenning på overflaten, mener utvalget at bestemmelsen (med forslag til utvidelse) bør flyttes fra vannressursloven § 7 annet ledd til plan- og bygningsloven. Bestemmelsen foreslås tatt inn i plan- og bygningslovens kapittel 28 (som omfatter kravene til byggetomta og ubebygget areal) som ny § 28-9.»*

NOU 2015:16, s 150

Plan- og bygningsloven § 28-9 første og andre ledd gjelder uavhengig av plan, og har dermed et bredere anvendelsesområde enn tredje ledd. Vi forstår det slik at flyttingen fra vannressursloven § 7 ikke er ment å innebære noen realitetsendring. En flytting av første og andre ledd fra vannressursloven § 7 innebærer dermed ingen innsnevring av prinsippet om infiltrasjon i grunnen og hjemmelen for pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen.

Kommunen er vassdragsmyndighet etter vannressursloven § 7, jf. forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven av 15. desember 2000 nr. nr. 1270. En flytting fra vannressursloven § 7 innebærer derfor ingen endring av hvem som er myndighet med hensyn til prinsippet om infiltrasjon i grunnen og pålegg om tiltak i den forbindelse. Tilknytningen til planer vil etter vår vurdering bli tydeligere dersom bestemmelsen legges til plan- og bygningsloven. Det bemerkes også i

denne sammenheng at begge lover inneholder et sanksjonssystem som gir myndigheten hjemmel til å følge opp ulovligheter.

Vi kan ikke se noen vesentlige argumenter mot at bestemmelsene i vannressursloven § 7 flyttes til plan- og bygningsloven.

#### 4.7.3 Vurdering av forslag til § 28-9 tredje ledd

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

Vi forstår det slik at forslaget til § 28-9 i plan- og bygningsloven omfatter pålegg om etablering og drift av privat overvannsanlegg, enten et fellesanlegg eller et privat anlegg for overvann etter § 27-2. Det vises til kapittel 4.2 der skillet mellom typer overvannsanlegg beskrives nærmere. Etter utvalgets forslag kan det synes som at offentlige anlegg skal opparbeides etter § 18-1 første ledd bokstav d. Vi oppfatter utvalgets forslag slik at et pålegg etter § 28-9 tredje ledd om tilknytning til overvannsanlegg fastlagt i plan, også kan omfatte et offentlig overvannsanlegg.

Vi er bedt om å vurdere forslaget til ny § 28-9 i sammenheng med utvalgets forslag til ny § 22a i forurensningsloven. Innledningsvis nevnes at det ut fra utvalgets forslag, må legges til grunn at § 28-9 tredje ledd både kan benyttes uavhengig av og i kombinasjon med pålegg om frakobling etter ny § 22a i forurensningsloven. Vi drøfter derfor betydningen av om et pålegg etter § 28-9 tredje ledd er kombinert med et pålegg om frakobling.

I det følgende vurderer vi blant annet omfanget av forpliktelsene forslaget til ny § 28-9 tredje ledd medfører for henholdsvis offentlig bygningsmyndighet og private, herunder grunneiere og utbyggere. Videre drøfter vi spørsmålet om det bør innføres en øvre grense for hva den enkelte huseier kan pålegges. I forlengelsen av dette, kommenterer vi tilskuddsordninger.

#### Plasseringen

Et eventuelt pålegg om etablering og drift av eller tilknytning til overvannsanlegg vil ofte skje i forbindelse med behandling av søknader ved gjennomføring av plan. Forslaget til ny § 28-9 tredje ledd er også direkte knyttet til gjennomføring av kommuneplan, reguleringsplan eller et overvannsanlegg fastlagt i plan. Vi er derfor enige med overvannsutvalget i at det vil være hensiktsmessig å innta bestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Det kan stilles spørsmål ved om det er mest naturlig å plassere bestemmelsen i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, slik forslaget lyder, eller i plandelen. Forslaget til ny § 28-9 har en nær sammenheng med arealbruk, herunder gjennomføring av kommuneplan eller reguleringsplan. På den annen side er innholdet i § 28-9 som sådan ikke direkte planrelatert. Plandelen inneholder ikke så mange materielle regler, men består stort sett av prosess- og fullmaktsbestemmelser. Materiell gjennomføring av planen er saklig sett henvist til byggesaksdelen. Påleggshjemlene i § 28-9 retter seg i stor grad mot den enkelte grunneier, noe som taler for å beholde reglene i byggesaksdelen, slik forslaget lyder.

Videre kan det stilles spørsmål ved om bestemmelsen hører naturlig hjemme i lovens kapittel 28 som omhandler *krav til byggetomta og ubebygde areal*. Påleggshjemlene i forslaget til ny § 28-9 vil også kunne brukes til å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse, noe som tilsier at de har et bredere anvendelsesområde enn plasseringen skulle tilsi. Vi



har likevel kommet til at plasseringen alt i alt fremstår som mest fornuftig, og har ingen forslag til alternativ plassering som er mer hensiktsmessig. Etter en samlet vurdering kan vi ikke se at det er vesentlige argumenter mot plasseringen i byggesaksdelen.

Som vi skal komme tilbake til nedenfor, må forslaget til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven vurderes i sammenheng med forslaget til ny § 22a i forurensningsloven, som gir hjemmel til å gi pålegg om å koble overvann fra offentlig avløpsledning. Det bør dermed vurderes om § 22a bør samles i plan- og bygningsloven kapittel 28.

Den nære sammenhengen mellom et pålegg om frakobling og et pålegg om etablering av eller tilknytning til et overvannsanlegg, taler for at forslaget til ny § 22a i forurensningsloven bør innlemmes i plan- og bygningsloven. På den annen side hører bestemmelsen også naturlig hjemme i forurensningsloven, da den kan anses som en særlig regel om avløpsanlegg i forurensningsloven kapittel 4. Videre er dagens definisjon av avløpsanlegg «*anlegg for transport og behandling av avløpsvann*», jf. forurensningsloven § 21 første ledd. Avløpsvann omfatter også overvann, jf. § 21 annet ledd. Etter vår vurdering er det dermed mest naturlig at forslaget til § 22a eventuelt beholder plasseringen i forurensningsloven, slik forslaget legger opp til.

#### Innhold

Vi vurderer i det følgende omfanget av den enkelte grunneiers ansvar knyttet til «*etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg fastlagt i plan*», jf. forslaget til ny § 28-9 tredje ledd.

Vi er blant annet bedt om å vurdere om det bør være en begrensning for størrelsen på anlegget, tak på andelen for grunneierne eller lignende. Det må vur-

deres om byrden skal fordeles på berørte grunneiere og eventuelt også kommunen. Dette aktualiserer spørsmålet om hvorvidt kommunen skal gi tilskudd eller utføre arbeidet selv, dersom de aktuelle tiltakene overstiger en eventuell beløpsgrense. En kan tenke seg ulike tilskuddsordninger knyttet til etablering og drift av overvannsanlegg. Dette kommer vi nærmere tilbake til nedenfor.

For å kunne vurdere hvor omfattende overvannsanlegg den enkelte grunneier eventuelt kan pålegges å etablere og drifte, er det nødvendig med en avklaring av hva slags overvannstiltak bestemmelsen i § 28-9 kan omfatte. Dette beror på hvordan utvalgets lovforslag skal forstås, og vi tar derfor utgangspunkt i redegjørelsen for forslaget i NOU 2015: 16.

I kommentaren til forslaget til ny § 28-9 tredje ledd i plan- og bygningsloven (se NOU på side 252) er det vist til at «med overvannsanlegg menes et anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann, jf. forurensningsloven § 21». Overvannsutvalget har utdypet hvilke krav som stilles til håndtering av overvann ved frakobling. Fra NOU punkt 14.3.2 gjengis:

*«Avhengig av forholdene på og ved den enkelte eiendom, kan slike tiltak innebære å bedre infiltrasjonsforholdene i grunnen (for eksempel ved å fjerne tette flater), etablere fordrøyningstiltak (som for eksempel bassenger, regnbed eller grønne tak) eller å gjennomføre tiltak for å lede overvannet på en trygg måte til annet tilfredsstillende overvannssystem (for eksempel en nærliggende bekk, etablert flomvei eller grøntområde som er egnet for infiltrasjon eller fordrøyning av overvannet). Om overvannstiltak, se kapittel 7.2.3.*

*Ansvar for den enkelte har til å håndtere overvann på egen grunn gjelder både ny og eksisterende bebyggelse, men for eksisterende bebyggelse med store arealer og med tette flater, kan det i praksis være vanskelig eller*

*svært kostbart å oppfylle forpliktelsene. Utvalget mener imidlertid at eiers ansvar for håndtering av overvann på egen grunn bør være utgangspunktet, også der det gis pålegg om frakobling.*

*Hovedregelen bør være at overvann fra den enkelte eiendom håndteres gjennom infiltrasjon, slik det er bestemt i vannressursloven § 7. Kommunen bør derfor ha adgang til å gi pålegg om frakobling av overvann fra ledningsnettet, dersom eiendommen har muligheter til å ta hånd om overvannet gjennom infiltrasjon på egen grunn.*

*For arealer med tette flater kan et krav om infiltrasjon innebære at eier/grunneier må utrede mulighetene for tiltak for å gjøre infiltrasjon mulig, og på bakgrunn av dette etablere, drifte og vedlikeholde slike tiltak, for eksempel ved å erstatte tette flater med permeable flater. Dersom slik naturlig infiltrasjon på egen grunn ikke er mulig eller tilstrekkelig, og det eksisterer et nærliggende overvannssystem, vil avledning av overvannet til slikt system være et alternativ. Et slikt system kan for eksempel være nærliggende bekk, etablert flomvei eller et grøntområde som er egnet for infiltrasjon eller fordrøyning».*

---

NOU 2015:16 s 148

På bakgrunn av det ovennevnte må det legges til grunn at overvannstiltak kan omfatte en rekke arbeider og anlegg av ulikt omfang og kostnad. Ut fra utvalgets forslag, forstår vi det slik at et pålegg etter § 28-9 tredje ledd også kan omfatte overvannsanlegg som dekker flere eiendommer. Det innebærer i så fall at et pålegg etter § 28-9 tredje ledd dermed også kan omfatte driftsansvar i fellesskap.

Ved pålegg om etablering og drift etter § 28-9 tredje ledd oppfatter vi at det eventuelt vil dreie seg om et privat overvannsanlegg (felles eller individuelle stikkledninger). Det vises til kapittel 4.2 hvor ulike typer overvannsanlegg drøftes nærmere.

Ut fra NOU 2015: 16 kan vi ikke se at et pålegg etter forslaget til § 28-9 tredje ledd er ment å være begrenset til å overvannsanlegg på egen eiendom. Det vises til NOU side 248 hvor forslaget til nytt femte ledd i plan- og bygningsloven § 16-5 er kommentert. Kommunen kan etter lovforslaget gi samtykke til nødvendig ekspropriasjon ved pålegg om tiltak etter § 28-9 tredje ledd.

Det er et vilkår for pålegg etter forslaget til ny § 28-9 tredje ledd i plan- og bygningsloven at pålegget kan gjennomføres «uten urimelige kostnader eller ulemper». Det samme vilkåret gjelder for pålegg om tiltak etter § 28-9 andre ledd. Spørsmålet blir dermed hva ordlyden «uten urimelige kostnader eller ulemper» innebærer. Dersom man legger det samme til grunn her som ved vurderingen etter vannressursloven § 7 andre ledd andre punktum («uten urimelige kostnader»), skulle innføringen av § 28-9 tredje ledd ikke innebære noen vesentlig videre adgang til å gi pålegg. Endringen går da i hovedsak ut på at et pålegg også kan omfatte etablering, drift og tilknytning.

Adgangen til å gi pålegg for eksisterende bebyggelse etter § 28-9 tredje ledd kan eventuelt også innebære en utvidelse av påleggshjemmelen. Vi viser til gjengivelsen fra forarbeidene til vannressursloven ovenfor hvor det fremgår at vilkårene for pålegg om tiltak etter vannressursloven § 7 andre ledd sjeldnere vil være oppfylt for eksisterende bebyggelse. Hvorvidt tilsvarende vil gjelde for pålegg etter § 28-9 tredje ledd bør lovgiver ta uttrykkelig stilling til. Det er ikke oppstilt strengere krav ved pålegg overfor eksisterende bebyggelse enn ved ny utbygging, og vi kan ikke se at dette er kommentert uttrykkelig i NOU 2015:16. Vilkåret er i begge tilfeller at pålegget kan gjennomføres «uten urimelige kostnader eller ulemper». Lovgiver kan vurdere om det bør nyanseeres mellom de to situasjonene.

Hvilken terskel som skal legges til grunn for at noe skal være «urimelige kostnader eller ulemper», vil langt på vei være en politisk og skjønnsmessig avveining som lovgiver bør gi føringer for ved en eventuell innføring av § 28-9 tredje ledd. Det sentrale i den juridiske analysen er om – og eventuelt i hvilken grad – det bør innføres en hjemmel til å pålegge private etablering og drift av overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg. I den sammenheng kan det være interessant å se hen til plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd om at

*«Når offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning».*

---

Plan- og bygningsloven § 27-2

Bestemmelsen oppstiller vilkår for tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk, jf. § 27-2 fjerde ledd. Plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd andre punktum gir kommunen en skjønnsmessig adgang til å gjøre unntak fra tilknytningsplikten, herunder godkjenne en annen ordning, dersom denne vil være forbundet med «uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det». Forsvarlig avløp må i tilfelle sikres på annen måte. Plan- og bygningsloven § 28-9 femte ledd slår fast på hvilket tidspunkt i byggesaken avledning av overvann må være sikret, og medfører at håndtering av overvann avklares før tiltaket er ferdig prosjektert. Bestemmelsen lyder slik:

*«Før oppføring av bygning blir godkjent, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk».*

---

Plan- og bygningsloven § 28-9

I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at kostnader opp mot 100 000 kroner i en konkret sak (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, sak 2004/7440) ikke var uforholdsmessig etter § 27-2 andre ledd andre punktum, selv om tiltakshaver allerede har et tilfredsstillende, privat anlegg. I sak fra Fylkesmannen i Hedmark (sak 2007/900) ble det tatt utgangspunkt i en vurdering av om tilkoblingen ville koste mer enn tre ganger så mye som normal kostnaden. Dersom man oversteg dette nivået, mente Fylkesmannen at det burde kreves sterke forurensningsmessige hensyn for å bygge på en tilknytningsplikt. Det vises til Innjord m.fl., Plan- og bygningsloven med kommentarer, side 758, hvor det videre er vist til at tiltakshavers personlige økonomiske forhold ikke er relevante vurderingen.

Etter vårt syn kan det ikke utledes så mye av plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd av relevans for vår vurdering, da den gjelder tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning. Selv om bestemmelsen er et eksempel på at lovgiver aksepterer at det gripes inn i en lovlig etablert ordning, skiller bestemmelsens anvendelsesområde seg fra pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg – som eventuelt kan skje som ledd i et pålegg om å koble overvann fra offentlig avløpsledning etter forslag til ny § 22a i forurensningsloven. Forslaget til ny § 28-9 må vurderes i sammenheng med forslagene til endringer i forurensningsloven § 22a og forurensningsforskriften kapittel 16.

I kommentarene til forslaget til ny § 22a i forurensningsloven i NOU side 252 er det vist til at pålegg etter bestemmelsen må vurderes etter en «forholdsmessighetsnorm», og «selv om vedtaket kan medføre større kostnader for den det gjelder, kan overordnede samfunnsmessige hensyn likevel tilsa at tiltaket bør gjennomføres». Adgangen til å pålegge tiltak går dermed lenger enn gjeldende vannressurslov § 7 og forurensningsloven § 22.

Et pålegg om frakobling etter forslag til ny § 22a i forurensningsloven reiser ulike erstatningsrettslige og offentligrettslige spørsmål. Det kan for eksempel tenkes at grunneieren vil fremsette krav om tilbakebetaling av tilknytningsavgift begrunnet med at vedkommende ikke lenger får den tjenesten man har betalt for. Videre kan det bli behov for å justere avgiftene knyttet til overvann ut fra prinsippet om ytelse mot ytelse.

I den følgende drøftelsen legger vi til grunn at et pålegg om frakobling vil gjelde en eiendom som er lovlig knyttet til et offentlig overvannsanlegg, og at frakoblingen ikke skyldes egne forhold. Dersom for eksempel en grunneier ulovlig har knyttet seg til en offentlig avløpsledning/overvannsledning, vil det ikke ha oppstått en beskyttet rett for vedkommende til å opprettholde denne tilknytningen. Vedkommende vil da kunne pålegges å løse overvannsproblemet på egen grunn, jf. pbl. § 27-2 siste ledd.

Et krav om at en grunneier som lovlig har koblet seg til en eksisterende overvannsledning skal pålegges å koble seg fra denne, og etablere og vedlikeholde en løsning på egen grunn, vil være et ekspropriasjonslignende inngrep. Dette er fordi det er inngått en bindende avtale med grunneier om at vedkommende skal få transportere bort sitt avløpsvann mot å betale tilknytningsavgift, og årlig abonnementsavgift. I tillegg vil grunneier ha fått en byggetillatelse på bakgrunn av denne løsningen. Å pålegge grunneier å finne en annen løsning enn den som er godkjent, vil da forutsette at det offentlige griper inn i grunneiers rettigheter etter avtalen og den gitte byggetillatelsen.

Dette forsterkes ytterligere ved at det er grunneier selv som får ansvaret for å opparbeide, reparere og vedlikeholde anlegget. Dette kan være en begrenset forpliktelse ut fra hva den tekniske løsningen blir, men det må legges til grunn at dette også er så

vidt formulert i forslaget til § 22a i forurensningsloven at et pålegg må anses som et ekspropriasjonslignende inngrep.

I den forbindelse kan det slås fast at kravet om at inngrepet må være «forholdsmessig» ikke kan ses å endre dette. Et tvangsinngrep i en eksisterende rettighet kan godt være forholdsmessig, men det vil likevel utløse krav om erstatning. På den annen side kan et uforholdsmessig inngrep være ulovlig, dersom det ikke har særskilt hjemmel.

Dette innebærer at

1. Inngrepet må ha klar hjemmel
2. Tiltaket må være mer til gagn enn skade dersom ikke hjemmelen for inngrepet sier noe annet
3. Det må ytes erstatning

Det kan i denne sammenheng ses hen til reglene om flytting av etablert avkjørsel etter vegloven § 41. Etter bestemmelsens første og andre ledd kan den relevante vegmyndighet påby at lovlig etablerte avkjørsler til offentlig vei blir «*flytt eller endra, eller avgrense bruken*» eller også nekte bruken av slik avkjørsel. Det følger imidlertid av tredje ledd at:

*«Naudsynte utgifter til flytting eller endring av lovleg avkjørsle kan det krevjast vederlag for. Likeeins kan det, i samband med flytting av avkjørsle, krevjast vederlag for naudsynte utgifter til flytting, endring eller lengning av privat veg fram til avkjørsle. Det same gjeld utgifter til flytting, ombygging eller endring av byggverk eller anlegg som avkjørsle gjer naudsynt. Det skal takast omsyn til verdauke som den nye avkjørsle eller vegen tilfører eiendomen. Dette skjer ved frådrag i vederlaget eller refusjon frå eigaren dersom avkjørsle eller vegen alt er bygd»*

Vegloven § 41

Denne bestemmelsen gir et eget lovgrunnlag for erstatning for rådighetsinnskrenkning, nemlig i tilfelle

hvor vegstyremakta gjennom enkeltvedtak som nevnt i bestemmelsens første ledd, påbyr at avkjørselseier/bruker skal foreta endringer med avkjørselen. Bestemmelsen gjelder alle lovlige avkjørsler.

Likheten med lovforslaget er at det her foreligger en lovlig etablert overvannsløsning: Grunneier har ikke selv forårsaket behovet for endring. Det er i det offentliges interesse å endre. Grunneier bør derfor i størst mulig grad holdes skadesløs.

Videre legger forslaget til ny § 22a i forurensningsloven opp til at avgjørelsen av om pålegg om frakobling skal gis, i stor grad vil bero på kommunens skjønn. Selv om det vil gjelde et krav til forholdsmessighet etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, kan det generelt lede til økt rettslig pågang fra private overfor kommunene. Dette kan tale for å innta utvalgte vilkår eller kriterier for å kunne gi pålegg om frakobling i lovteksten, noe som kan bidra til økt forutberegnelighet og synliggjøre rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse.

Ifølge NOU side 252 forutsetter pålegg etter forurensningsloven § 22a at vannet kan håndteres på en tilfredsstillende måte, for eksempel gjennom infiltrasjon eller fordrøyning på egen eiendom eller trygg avledning til overvannsanlegg med tilstrekkelig kapasitet. Forslaget til ny § 28-9 tredje ledd i plan- og bygningsloven innebærer at forutsetningen om alternativ tilfredsstillende håndtering av overvannet også kan oppfylles ved å pålegge den private å etablere (og drifte) et overvannsanlegg eller tilknytning til overvannsanlegg fastlagt i plan. På den annen side vil sammenhengen mellom pålegg etter § 28-9 tredje ledd og kommuneplan eller reguleringsplan kunne bidra til at benyttelse av hjemmelen begrenses til tilfeller der det foreligger et reelt behov for det.

I NOU punkt 14.2.6 side 141 er det pekt på at adgangen til å endre tidligere godkjent påslipp er snever, og forutsetter at vilkårene for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 er oppfylt. Vi går derfor ut fra at et pålegg om frakobling etter ny § 22a i forurensningsloven ikke er ment å skulle anses som en endring av en tillatelse til utslipp av overvann. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om et pålegg om å koble fra en etablert overvannsløsning, for eksempel tilknytning til en overvannsledning, forutsetter at vilkårene for omgjøring etter § 35 er oppfylt, eller om § 22a er tilstrekkelig for å endre en etablert ordning. Det er uansett grunn til å reise spørsmål ved om hjemmelen i § 22a er tilstrekkelig klar.

Forurensningsloven § 22 annet ledd annet punktum forutsetter at det foreligger «*særlige grunner*» for å kunne kreve omlegging av private stikkledninger. Vannressursloven § 7 gir bare anledning til å kreve tiltak dersom det ikke fører til «*urimelige kostnader*». På denne bakgrunn gir gjeldende regelverk begrensede muligheter til å regulere påslipp av overvann fra eksisterende virksomheter og boligbyggelse, slik det fremgår av NOU side 147. På side 149 i utredningen er det vist til at dette blir et for strengt kriterium. Etter vår vurdering vil det, slik det fremgår av drøftelsen ovenfor, ikke være rettslig adgang til å pålegge eksisterende bebyggelse å koble overvann fra offentlig avløpsledning parallelt med et pålegg om å etablere og drifte et overvannsanlegg, uten at det ytes full erstatning.

Fra NOU gjengis:

*«Det bør på den annen side være en grense for hvor omfattende tiltak man kan pålegge den enkelte. Etter utvalgets syn bør kommunen ikke kunne gi pålegg som virker uforholdsmessige. Ved vurderingen vil ikke bare forholdet til den enkelte inngå, men også de behov samfunnet har for alternative løsninger vil være en del av avgjørelsesgrunnlaget. Ved forholdsmessighetsvurderingen må man*



*også ta hensyn til omfanget av den enkeltes påslipp, karakteren og verdien av den bebygelse som er etablert og hvilke alternative løsninger som foreligger, for eksempel etablering og drift av fordrøyningstiltak på den enkelte eiendom som regnbed, grønt tak, fordrøyingsbasseng etc. Dersom et pålegg om hel eller delvis frakobling med krav til alternativ håndtering av vannet vil medføre så store kostnader at tiltaket fremstår som uforholdsmessig, og kommunen likevel anser frakobling som et nødvendig tiltak for å avlaste det offentlig avløpsanlegget, kan kommunen velge å finansiere tiltakene helt eller delvis gjennom tilskudd. Tilskudd bør kun gis i den grad det er nødvendig for å få tiltakskostnadene inn under hva som kan aksepteres».*

NOU 2015:15, s 149

Vi er enig med overvannsutvalget i at det er viktig at det gjelder klare grenser for adgangen til å gi pålegg om frakobling etter § 22a. Slik det fremgår av drøftelsen over, mener vi likevel at ordlyden i forslaget til ny § 22a i forurensningsloven er for vid for å ivareta de privates interesser knyttet til at man har en etablert overvannsløsning på eiendommen. Det vises til drøftelsen ovenfor om at et pålegg om frakobling må anses som et ekspropriasjonslignende inngrep i tilfeller der det dreier seg om en lovlig tilknytning som grunneier for eksempel har betalt tilknytningsavgift for og fått godkjent i byggetillatelsen. Her kan det selvfølgelig tenkes gråsoner, for eksempel der det ikke foreligger en eksplisitt godkjenning.

Forslaget til ny § 28-9 tredje ledd fremstår isolert som klarere og mer avgrenset etter sin ordlyd enn forslaget til § 22a i forurensningsloven. Etter vår vurdering vil et pålegg etter § 28-9 tredje ledd være mindre betenkelig dersom pålegget gis alene, det vil si uten at det samtidig gis pålegg om frakobling etter § 22a i forurensningsloven. Pålegget vil i slike tilfeller være mer sammenlignbart med et pålegg om tilknytning etter pbl. § 27-2. Hvorvidt pålegget kan

tenkes å utløse krav på erstatning, vil bero på i hvilken grad det innebærer et inngrep i en etablert ordning. I slike tilfeller vil det etter vårt syn være mer hensiktsmessig å se hen til reglene om flytting av etablert avkjørsel etter vegloven § 41, jf. drøftelsen over.

Et aktuelt spørsmål i den forbindelse er om det bør innføres et «tak» eller en beløpsgrense med hensyn til hvor store kostnader den enkelte kan pålegges ved et pålegg etter § 28-9 tredje ledd. Etter vår vurdering vil det være for krevende å oppstille et konkret beløp (for eksempel x antall G) som skal gjelde generelt. Dersom det først skal innføres en hjemmel for pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg, vil variasjonene fra eiendom til eiendom mv. kunne bli for store til at det vil fungere i praksis. Etter vår vurdering vil det i tilfelle være mer hensiktsmessig å etablere tilskuddsordninger som gir kommunene mulighet til å utligne de private kostnadene. Tilskuddet bør i tilfelle være så gunstig at den private velger å iverksette tiltak. Det vises til eksempel fra Oslo kommune på Grefsen, som er nærmere beskrevet i den samfunnsøkonomiske analysen.

Man kan også tenke seg økonomiske tilskuddsordninger til anleggskostnader ved omlegging av privat overvannsløsning. Tønsberg kommune har for eksempel en søknadsbasert tilskuddsordning ved omlegging av privat avløpsanlegg. Denne gjelder for eiendommer som er eller blir tilknyttet kommunalt avløp, når det er gitt pålegg fra kommunen om å separere privat avløpsanlegg, jf. forurensningsloven § 22 andre ledd eller knytte privat avløp til kommunalt nett for første gang etter plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd. Tilskuddet er knyttet til folketrygdens grunnbeløp og beregnes på følgende måte:

- Tilskudd ytes med 0,01 G pr. meter ledningsgrøft som overstiger 10 meter. Dersom grøftelengden er 10 meter eller kortere, må huseier dekke alle utgifter selv.

- Samlet tilskudd skal ikke overstige 1 G og skal heller ikke utgjøre mer enn 40 prosent av de totale anleggskostnadene for arbeid til og med maskinplanert grøft.

#### Konklusjon

Etter vår vurdering må det skilles mellom de tilfeller der pålegg etter § 28-9 tredje ledd gjelder etablering, drift og tilknytning til overvannsanlegg i forbindelse med oppføring av ny bebyggelse og de situasjoner der eksisterende bebyggelse har en lovlig etablert overvannsløsning. I førstnevnte tilfelle vil forslaget til § 28-9 tredje ledd samsvare med grunneiers forpliktelse til å sikre håndtering av overvann på egen grunn, og ikke innebære noen vesentlig endring av grunneiers rettsstilling. I sistnevnte tilfelle vil et pålegg om frakobling etter § 22a i forurensningsloven fra eksisterende løsning og etablering av en ny, være et ekspropriasjonslignende inngrep som utløser rett til full erstatning for grunneier.

Som det er redegjort for ovenfor, fremstår sammenhengen mellom § 28-9 i plan- og bygningsloven og § 22a i forurensningsloven som noe uklar i sin nåværende utforming og slik den er omtalt i NOU 2015:16.

#### 4.8 Ny plan- og bygningslov § 29-4 - Avstand til offentlige vann- og avløpsanlegg

Det er i dag ikke innført noen lovregulert byggeavstand til offentlige vann- og avløpsanlegg, men kommunene kan sette krav til byggeavstand. Det kan påpekes at det i Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK 10) § 4-1 bokstav a) er satt som betingelse for fritak fra søknadsplikt at man ikke bygger over ledning i grunnen:

*«a. Frittliggende bygning på bebygd eiendom som ikke skal brukes til beboelse, og som verken har et samlet bruksareal (BRA) eller*

*bebygd areal (BYA) på over 50 m<sup>2</sup>. Mønehøyden skal ikke være over 4,0 m og gesimshøyde ikke over 3,0 m. Høyde måles i forhold til ferdig planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen. Bygningen kan oppføres i én etasje og kan ikke underbygges med kjeller. Tiltaket kan plasseres inntil 1,0 m fra nabogrense og annen bygning på eiendommen. Bygningen må ikke plasseres over ledninger i grunnen».*

Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK 10) § 4-1

I Veileder SAK10 er det presisert følgende:

*«Bygningen må ikke plasseres over ledninger i grunnen*

*Et vilkår for å kunne oppføre en bygning uten å søke bygningsmyndighetene er at bygningen ikke plasseres over vann- og avløpsledninger i grunnen. Det er derfor viktig at tiltakshaver skaffer seg oversikt over relevante regler og setter seg godt inn i kartgrunnlaget. Kvaliteten og påliteligheten av kartgrunnlaget vil kunne variere fra kommune til kommune. Ansvar for at bygningen ikke plasseres over vann- og avløpsledninger vil imidlertid ligge hos tiltakshaver.*

*Bygningen må ikke plasseres direkte over ledninger. Det anbefales at bygning plasseres med avstand til ledninger som gjør det mulig med vedlikehold og reparasjon av ledninger».*

Veileder SAK10

Bestemmelsen gir ikke i seg selv hjemmel til å kreve oppføring av bygning med en viss avstand til ledninger. Dersom det bygges over ledningene, er betingelsene for fritak fra søknadsplikt ikke oppfylt etter bestemmelsen.

Utvalget har påpekt at abonnementsvilkårs administrative bestemmelser punkt 3.4 inneholder en bestemmelse om konkrete avstandskrav for bygging

nær offentlige vann- og avløpsanlegg. Bestemmelsens første ledd lyder:

*«Offentlige vann- og avløpsanlegg skal ikke overbygges. Ny bebyggelse, inklusive garasjer og støttemurer, skal ikke plasseres slik at den er til ulempe for drift og vedlikehold av offentlige vann- og avløpsanlegg. Slik bebyggelse skal ha en avstand til offentlig vann- og/eller avløpsanlegg på minst 4 meter.»*

Standard abonnementsvilkår, administrative bestemmelser, s  
31

Bestemmelsen fastslår at offentlige vann- og avløpsanlegg ikke skal overbygges. Videre fremgår det at ny bebyggelse ikke må plasseres slik at det er til ulempe for drift og vedlikehold av offentlige anlegg, og at slik bebyggelse skal ha en avstand til offentlige vann- og avløpsanlegg på minst fire meter.

Det er bare de som abonnerer som er bundet av bestemmelsene gjennom abonnement. For de som ikke er tilknyttet offentlig vann- og avløpsanlegg, må kommunen sikre dette i en egen avtale.

#### 4.8.1 Begrunnelse for ny bestemmelse

Utvalget foreslår å lovfeste en minsteavstand på fire meter kommunene gis mulighet til å sette andre avstandskrav, og eventuelt differensiere med for eksempel forskjellig krav til minimumsavstand fra ledninger i grunnen, og åpne overvannsanlegg, i arealplanen. Utvalget har nærmere begrunnet forslaget med:

*«Det er utvalget syn at bestemmelsene om bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg er nødvendige både for å hindre skade på offentlige vann- og avløpsanlegg, og for å sikre at drift og vedlikehold av slike anlegg ikke vanskeliggjøres eller blir mer kostbart, og for å hindre skade på byggverk som følge av ledningsbrudd. En lovfesting av avstandskrav for bygging nær offentlige vann- og av-*

*løpsanlegg vil etter utvalgets syn sikre at avstandskravet blir ivarettatt gjennom ordinær byggesaksbehandling. Utvalget mener derfor at dette forholdet bør lovreguleres, og foreslår at dette gjøres gjennom en endring av plan- og bygningsloven § 29-4 om byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabo-grense.*

*Forslaget om lovfestet avstandskrav gjelder bare offentlige anlegg. Avgrensningen er også praktisk begrunnet i at kommunen vanligvis har god oversikt over traseene for offentlige ledninger. Hensynet til ledninger i grunnen gjelder imidlertid også private ledninger som skal ivaretas av bygningsmyndighetene ved fastsettelsen av byggverkets plassering på tomte etter § 29-4 første ledd»*

NOU 2015:16, s 165

Bestemmelsen vil således kodifisere avtalerettslige vilkår ved abonnement på offentlig vann- og avløpsanlegg.

#### 4.8.2 Vurdering av forslaget

##### Plassering av bestemmelsen

Det er ofte en slik avstandsbestemmelse plasseres i den aktuelle særlov, for eksempel vegloven byggeforbudsbelte i dens §§ 29 flg.

Det er imidlertid etter vårt syn naturlig at en regel om plassering av tiltak innarbeides i plan- og bygningsloven. Det finnes ikke noen alternativ hovedlov for vann- og avløpsanlegg, og plan- og bygningsloven er sentral lov for regulering av slike anlegg, herunder at den hjemler søknadsplikt og behandling av opparbeidelsen.

Eventuell erstatningsplikt som følge av bestemmelsen

En regel om at ny bebyggelse skal ha en avstand til offentlige vann- og avløpsanlegg på fire meter, vil ikke utløse rett til erstatning fra tiltakshaver side. En

slik bestemmelse vil være en allmenn rådighetsinnkrenkning, og vil ikke kunne anses som så vidt inngripende det vil tilsi at det skal gis erstatning etter alminnelig rettsgrunnsetninger. Arealet mellom bygning og anlegget kan fortsatt brukes til uteareal el., selv om det er et forbud mot bebyggelse.

#### Innholdet i bestemmelsen

Det som er verdt å merke seg, er at ved innføring av en slik bestemmelse i loven, vil mann supplere, men ikke erstatte avtalen i plan- og bygningsloven. Unntak etter loven vil vurderes etter en offentligrettslig interesseavveining. Unntak etter vilkårene vil vel få en avtalerettslig vurdering.

Vi kan ikke se at det er tilstrekkelig redegjort for at det skal være et behov for å innføre et byggeforbudsbelte på åtte meter på en byggetomt for å ivareta sikkerheten og vedlikeholdsmuligheten for ledninger i grunnen. Det vises til at det med dagens tekniske utstyr både for legging av ledninger og inngrep for å undersøke, vedlikeholde og reparere dem, vil en så vidt inngripende hovedregel fremstå som uforholdsmessig.

Der foreslått at bestemmelsen pålegger en avstand på «minimum 4 meter, med mindre kommunen bestemmer noe annet.»

Slik bestemmelsen er formulert, skaper det en usikkerhet knyttet til hvilken avstand kommunen kan pålegge. Det vises til at bestemmelsens andre ledd sier følgende om avstand til nabogrense:

*«Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal byggverk ha en avstand fra nabogrense som angitt i forskrift eller som minst svarer til byggverkets halve høyde og ikke under 4 meter.»*

Plan- og bygningsloven § 29-4

Bestemmelsen angir ikke hvordan avstand skal beregnes, eller hvilke kriterier som tilsier at kommunen kan fravike hovedregelen. For å sikre forutberegnelighet foreslås det at regelen får en annen formulering.

Dersom en formulerer femte ledd over samme lest, kan denne lyde:

*«Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal tiltak ha en avstand fra vann og avløpslednings ytterkant på 4 meter.»*

Dersom det er ønskelig å modifisere byggeforbudet slik at det ikke er lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formålet, kan bestemmelsen formuleres slik:

*«Tiltak skal plasseres slik at de ikke kan skade eller være til hinder for vedlikehold og reparasjon av vann og avløpsledninger i grunnen.»*

Dette vil også innebære en innholdsmessig endring, ettersom avvik fra hovedregelen, må hjemles i reguleringsplan og ikke er opp til kommunens skjønn. At det er tiltak, og ikke byggverk, er for å også omfatte arbeider som anlegg av parkeringsplass, atkomstvei mv.

#### 4.8.3 Konklusjon

Som det fremgår ovenfor, vil det være naturlig at en regel om plassering av tiltak som foreslått legges til plan- og bygningsloven. Bestemmelsen vil være rettsendrende ettersom den vil ha en videre rekkevidde enn avtaler med de forskjellige abonnenter. Regelen vil ikke i seg selv utgjøre en så vidt inngripende rådighetsinnkrenkning at den utløser krav om erstatning fra grunneier. Det anbefales allikevel at man modifiserer utvalgets forslag for å sikre at inngrepene blir forholdsmessige.

## 5 Samfunnsøkonomisk analyse

Alle forslagene til endringer i plan- og bygningsloven har et felles mål om å styrke overvannshåndteringen i Norge. De foreslåtte endringene kan imidlertid være forbundet med ytterligere gevinster eller ulemper for samfunnet, og for enkelte aktører. I dette kapitlet går vi gjennom både samfunnsøkonomiske virkninger og eventuelle fordelingsvirkninger knyttet til de ulike endringsforslagene som er beskrevet i kapittel 3.

Kapitlet omfatter kun de endringsforslag som det er gjort en samfunnsøkonomisk analyse av, dvs. at endringen knyttet til § 27-6 ikke er inkludert.

### 5.1 Tidligere analyser av kostnadene ved overvann

Overvannsutvalget har gjort et grovt anslag på det årlige samlede skadeomfanget som følge av overvannshendelser. Deres beregninger tilsier at overvannsproblematikken koster samfunnet 1,6 til 3,6 milliarder kroner hvert år. Uten forebyggende tiltak anslår utvalget at overvann, som følge av blant annet klimaendringer og befolkningsutvikling, kan påføre samfunnet kostnader i størrelsesorden av 45 til 100 milliarder kroner de neste 40 årene.

Det er hverken rasjonelt eller hensiktsmessig å sikre samfunnet 100 prosent mot skader fra overvann, men dersom samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak kan iverksettes er det en gevinst for samfunnet å begrense skadeomfanget.

Norsk Vann (2017) finner at det samlede investeringsbehovet i vann- og avløpssektoren er 280 milliarder kroner fram mot 2040, basert på dagens kostnadsnivå. Investeringsbehovet i avløpssystemet utgjør 124 milliarder kroner, eller 44 prosent av det samlede behovet. Investeringsbehovet omfatter kun kommunenes investeringer i vann- og avløpssektoren. Private utbygges investeringer i infrastruktur i nye utbyggingsområder kommer i tillegg.

Beregningene er gjort på bakgrunn av alder og kostnader knyttet til å oppgradere eldre ledningsnett til dagens standard. Det årlige fornyelsesbehovet i avløpsnettet, inkludert overvannsledninger og separering av fellesledninger, er beregnet å utgjøre 3 milliarder kroner per år.

Ut over ren fornyelse av eksisterende anlegg finner Norsk Vann (2017) at investeringsbehovet i tiltak for å sikre mer robust avløps- og overvannshåndtering er i størrelsesorden 1 milliard kroner årlig. Dette er ikke en beregning av de totale kostnadene med klimatilpasning og overvannshåndtering, men kun behov for investeringer i eksisterende avløpsnett som kommunene kan finansiere med avløpsgebyrene.

Beregningene av kostnadene knyttet til skadeomfanget som følge av overvannshendelser og investeringsbehovet framover indikerer at det er betydelige summer involvert for samfunnet knyttet til avløpshåndtering generelt og overvannshåndtering spesielt.

### 5.2 Nyttegevinster av overvannstiltak

Bedre overvannshåndtering vil gi nyttegevinster i form av reduserte skader på bygninger og inventar. Færre overløpshendelser og skader totalt sett vil også redusere produksjonstapet som følger av at man i en periode etter skader oppstår må sette av tid og ressurser til opprydning og restaurering. Færre overløpshendelser kan også ha positive helseeffekter, ved at personer ikke kommer i kontakt med og blir syke av forurenset vann på overflaten.

Blågrønne løsninger kan også ha positive effekter for nærområdet. Grønnstrukturen i et tettsted er viktig for en rekke formål og funksjoner, blant annet evnen til å håndtere konsekvenser av klimaendringer, herunder overvann. I tillegg bidrar grønnstrukturen til rekreasjon og opplevelser og kan være viktig leveområde for planter og dyr. De positive effektene



kan for eksempel vise seg i høyere betalingsvilje for å bo i et område med grønne arealer enn i et tilsvarende område uten slike arealer. Videre finnes det forskning som peker på en rekke andre for samfunnet positive effekter av grønne lunges og løsninger, se for eksempel Vista Analyse (2015b).

### 5.3 Verdsetting av virkningene av lovforslagene

Utgangspunktet for en samfunnsøkonomisk analyse er at identifiserte virkninger skal tallfestes så langt det er mulig. Når det kommer til overvannshåndtering er det svært utfordrende å tallfeste virkningene av flere årsaker.

Å tallfeste virkningene krever et veldefinert nullalternativ

Som beskrevet i de foregående kapitlene håndteres overvann i dag gjennom en rekke ulike lovverk og abonnementsvilkår. Fordi overvann kan være et svært lokalt problem tilpasses også overvannshåndteringen ofte til lokale forhold, for eksempel gjennom privatrettslige avtaler. Videre varierer det i hvor stor grad kommunene allerede i dag tar hensyn til overvann i arealplanlegging og reguleringsarbeid. Disse tilpasningene gjør det utfordrende å definere et nullalternativ som tiltakene kan vurderes opp mot..

Tallgrunnlag og lokale variasjoner

Det finnes ingen egen oversikt over investeringer i eller kostnader knyttet til overvann.

De samlede skadepostnadene forårsaket av overvann er beregnet å utgjøre 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år på landsbasis (NOU 2015:16). Intervallet er stort og beregningen er befestet med betydelig usikkerhet.

Andre samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til endringsforslagene er hovedsakelig arealbruk som har en alternativ verdi. Noen av tiltakene kan også øke usikkerheten for grunneier/utbygger, hvilket kan

ha samfunnsøkonomiske effekter hvis det for eksempel fører til at utbygginger utsettes. Videre kan de administrative kostnadene, både i kommuner og hos tiltakshaver, øke noe, samt at det kan være behov for kompetansetiltak som medfører en kostnad for kommunene.

Siden alle grunneiere er ansvarlige for håndtering av overvann på egen grunn gjøres det nødvendigvis betydelige investeringer i overvannstiltak i dag. Det er imidlertid stor variasjon, ikke bare i hvilke tiltak som iverksettes, men også hvilke tiltak som er mulige og hvor mye de koster å iverksette på ulike steder.

Pluss-minusmetoden

For å verdsette de samfunnsøkonomiske virkningene av Overvannsutvalgets lovforslag tar vi utgangspunkt pluss-minusmetoden beskrevet i Veilederen i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018).

I pluss-minusmetoden vurderes de identifiserte virkningene først etter hvilken betydning de har, for samfunnet i stort eller for berørte grupper, deretter omfanget av effekten, dvs. i hvor stor grad tiltaket påvirker aktuelt område. Dette sammenstilles så i en konsekvens, se tabell 5.1.

Tabell 5.1 Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/++	++/+++	+++/++++
Middels positivt	0/+	+/++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+/++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0/-	-/--
Middels negativt	0/-	-/--	--/---
Stort negativt	-/--	--/---	---/----

Kilde: Direktoratet for økonomistyring (2018).

At vi tar utgangspunkt i pluss-minusmetoden innebærer at det gjøres kvalitative vurderinger av effektene ved de ulike tiltakene. Vurderingene er basert på innspill fra ulike fagmiljøer og andre samfunnsaktører gjennom intervjuer og et arbeidsverksted.

I de tilfeller vi har identifisert relevante datagrunnlag eller andre analyser inngår dette som eksempler for å belyse den kvalitative vurderingen av de samfunnsøkonomiske effektene av de enkelte lovforslagene.

Beregningene som presenteres i kapittelet består av tidligere analyser av ulike casetilfeller med overvannshendelser. Som et supplement har vi også konstruert noen stiliserte eksempler for å illustrere hvilke beregninger som kan gjøres for å velge de mest hensiktsmessige løsningene.

### 5.3.1 Stiliserte eksempelområder

For å illustrere hvordan ulike løsninger kan være hensiktsmessige i forskjellige områder har vi konstruert 4 stiliserte eksempler med ulike typer bebygelse og overflater.

Figur 5.1 illustrerer de konstruerte eksempelområdene. For å gjøre beregninger basert på eksempelområdene må det legges til grunn en rekke forutsetninger. Forutsetningene som er felles for alle eksemplene er listet opp i Tabell 5.2.

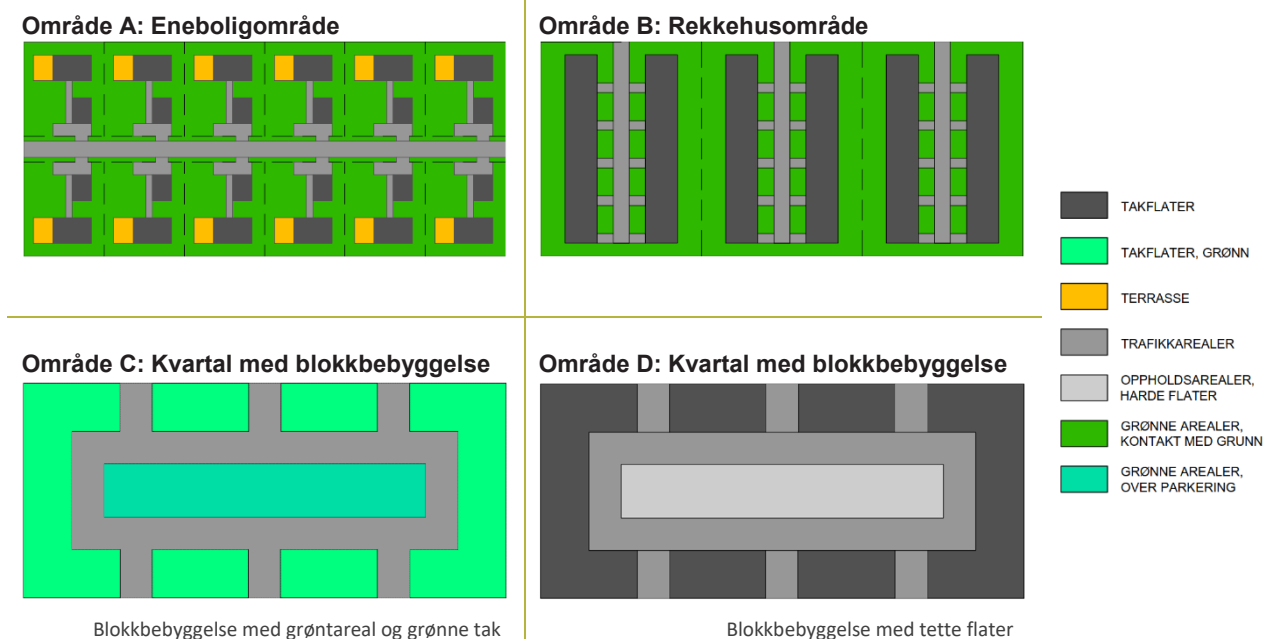
Tabell 5.3 presenterer ytterligere teknisk informasjon som legges til grunn for beregningene, fordelt på hver av de fire eksemplene. For å beregne avrenning fra områdene brukes dimensjonerende nedbør fra målestasjonen på Blindern i Oslo, nedbørstallene finnes i vedlegg 2 (Norsk Klimaservicesenter, 2018).

Tabell 5.2 Felles forutsetninger for alle eksempelområdene

<b>Totalt areal</b>	10 000 m <sup>2</sup>
<b>Lengde x bredde</b>	150 m x 66,67 m
<b>Fall på ledningen</b>	20 ‰
<b>Klimafaktor</b>	50 %
<b>Fordrøyning av vann på eiendommen</b>	Ingen
<b>Gjentaksintervall</b>	20 år

Forutsetning om 20 ‰ fall er valgt for å sikre at ledningen er selvrensende.  
Kilde: Rambøll

Figur 5.1 Illustrasjon av eksempelområdene



Tabell 5.3 Tekniske kjennetegn ved eksempelområdene

	Område A	Område B	Område C	Område D
Antall boenheter	12	30	200	200
Andel tette flater	58%	65%	71%	91%
Maksimal avrenning uten fordrøyning	163,5 l/s	182,6 l/s	200,6 l/s	254,6 l/s
Dimensjon overvannsledning (inkl. klimafaktor)	300 mm	300 mm	400 mm	400 mm

Dimensjon for overvannsledning er nødvendig dimensjon ut av området, uten fordrøyningstiltak.  
Kilde: Rambøll

Kapasiteten ved opparbeiding av ulike dimensjoner av rør vil også være relevant for beregningene og vurderinger av hvilke tiltak som er hensiktsmessige. Kapasiteten for ulike dimensjoner, gitt fall på 20 ‰ er listet opp i Tabell 5.4.

Som det framgår av tabell 5.4 øker kapasiteten betydelig med dimensjonen. Sammenhengen mellom dimensjon og kapasitet er imidlertid kritisk avhengig av hvilket fall det er på ledningen.

### 5.3.2 Bruk av eksemplene

Når det presenteres beregninger basert på eksempelområdene beskrevet over er dette i hovedsak for å illustrere poengene beskrevet i teksten. Eksemplene er stiliserte og er ikke generaliserbare ut over seg selv.

Tabell 5.4 Kapasitet i ledninger

Dimensjon (mm)	Kapasitet (l/s)
250	116
300	188
500	718
800	2 455
1 000	4 396
2 000	26 695

Kapasitetsberegningen forutsetter 20 ‰ fall på ledningen.  
Kilde: Rambøll.

Eksempelområdene belyser imidlertid hvordan kommunen kan tenke mer systematisk på overvannshåndtering i planfasen. De blir på denne måten en indikasjon på hvilken type informasjon og kompetanse kommunen må ha tilgang til for å planlegge overvannshåndteringen lokalt.

Eksemplene illustrerer også ulike tenkte situasjoner lovforslagene kan medføre, og hvordan disse påvirker de ulike samfunnsaktørene.

### 5.4 Oppheve begrensningen i rørdimensjon (pbl §18-1b)

Tanken bak opparbeidelsesplikten er i teorien en leddvis utbygging av nødvendig infrastruktur, der den enkelte eiendommen fremfører vei, vann og avløp til og langs med egen tomt Jf. Ot. Prp. 45 (2007-2008). Deretter viderefører neste eiendom opparbeidelsen.

Utgangspunktet for opparbeidelsesplikten er at hver eiendom bidrar til å opparbeide den nødvendige del av vei, vann- og avløpssystemet som er nødvendig for deres utbygging.

Med dagens lovverk kan ikke kommunen kreve at utbygger opparbeider rør av større diameter enn 305 mm. Overvannsutvalgets forslag innebærer å

oppeve denne begrensningen med formål å gi tilstrekkelig fleksibilitet til å sikre nødvendig kapasitet i ledningsnett og forebygge skader fra overvann, både i dag og i framtiden.

Dersom en dimensjon på 305 mm ikke er tilstrekkelig til å sikre bortledning av overvann, vil det være innenfor formålene med bestemmelsen å endre dimensjonsbegrensningen. Det vil derfor, etter vår vurdering, ikke være noe prinsipielt i veien for at begrensningen justeres oppover.

Overvannsutvalgets erfaringer, og våre undersøkelser, tyder på at det allerede i dag benyttes rørdimensjoner over 305 mm i områder med identifiserte behov. Det taler isolert sett for at å oppeve begrensningen ikke vil få betydelige konsekvenser for hvilken rørdimensjon som faktisk benyttes.

Dagens praksis er imidlertid at kommunen selv bærer en eventuell oppgradering til ønsket dimensjon, hvis denne er større enn 305 mm. Denne differansen kunne i prinsippet også vært bekostet av utbygger gjennom en utbyggingsavtale. Tilbakemeldingene vi har fått fra utbyggere og kommuner, tyder imidlertid på at dette ikke er vanlig praksis. Vi forutsetter derfor at kostnaden ved dimensjoner over 305 mm i dag bekostes av kommunen.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg åpner ikke for å kreve kommunale avgifter for overvannstiltak, og kostnaden må derfor dekkes gjennom kommunens øvrige budsjetter. Dersom det er de kommunale budsjettene som begrenser hvor ofte kommunen krever større rørdimensjoner, også der

hvor det er behov for dette, vil en oppheving av begrensningen føre til at større dimensjoner benyttes oftere. Dette vil i så fall gi gevinster i form av færre overløpshendelser, men også økte kostnader for utbygger.

Det kan ikke utelukkes at noen kommuner vil velge å kreve enn større rørdimensjon enn 305 mm hvor det egentlig ikke er behov for det, utfra et ønske om å være på den «sikre siden». Men kommunens krav bindes av paragrafens annet ledd, som sier at det kun kan kreves dimensjoner «så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget» (NOU 2015:16, side 128). Det betyr at kommunen bør kunne dokumentere hvorfor man krever større dimensjoner enn 305 mm.

#### Økt usikkerhet for utbygger

Dersom begrensningen i loven oppheves vil ikke kommunen lenger dekke merkostnaden knyttet til oppgradering av rørdimensjonen. Dette reduserer forutberegneligheten for utbygger med hensyn til hvilke krav kommunen vil stille til opparbeiding.

Boks 5.1 og Tabell 5.5 presenterer kostnadseksempler for opparbeiding av 50 meter rør, fordelt på grunnforhold og dimensjon. Kostnadsøkningene framstår som relativt små, men tiltar betydelig når dimensjonen passerer én meter.

### Boks 5.1 Enhetskostnader for opparbeiding av ledninger etter grunnforhold og rørdimensjon

Merkostnader for grøft og rør med større dimensjon enn 300 mm vil variere sterkt avhengig av lokale forhold, -fra naturlige ikke utbygde feltområder med gode grunnforhold til tettete bysentrum med kompleks infrastruktur både over og under bakken. Vi har derfor tatt utgangspunkt i en «gjennomsnittskommune» med typiske kostnader for grøft i løsmasser eller fjell utenom bysentrum, samt en merkostnad dersom det er i sentrumsområder med tette flater og eksisterende infrastruktur under bakken.

Forutsetninger:

- Grøftedybde 2,5 m
- Frie graveskrånninger for løsmasser 1:1
- Gjenbruk av gravemasser til igjenfylling av grøft
- Inkl. kostnad for fjerning av overskuddsmasser
- Rørmateriale betong
- Pris gleder pr meter grøft

Enhetskostnad, kr/meter:

	Rørdimensjon, mm innvendig				
	300 (0-alternativ)	500	800	1000	2000*
<b>Grøft inkl. rør – løsmasser</b>	1 850	2 850	3 800	5 800	20 000
<b>Grøft inkl. rør – fjell</b>	2 250	3 300	4 500	6 700	22 000
<b>Merkostnad for graving i sentrumsområder</b>	8 000	8 500	9 000	10 000	12 000

Merkostnad for 50 meter, kr

	Rørdimensjon, mm innvendig				
	300 (0-alternativ)	500	800	1000	2000*
<b>Grøft inkl. rør – løsmasser</b>	0	50 000	97 500	197 500	907 500
<b>Grøft inkl. rør – fjell</b>	0	52 500	112 500	222 500	987 500
<b>Merkostnad for graving i sentrumsområder</b>	0	25 000	50 000	100 000	200 000

\*For grøft med DN2000 rør er det tatt utgangspunkt i minste mulige grøftedybde på 3,3m. En grøft 2,5 m dyp grøft vil ikke være mulig å bygge (røret vil stikke opp). For denne dimensjonen vil det også påløpe ekstra kostnader tilknyttet overdekningskrav ved plassering i veg.

Alle grøftepriser er pr. meter grøft utenfor veg.

Priser for graving i sentrumsnære områder vil variere svært mye og avhenger blant annet av eksisterende infrastruktur på stedet. Priser innen denne posten vil kunne variere med 50-300 %.

Kilde: Rambøll



Tabell 5.5 Kostnadseksempel for opparbeiding av 50 meter rørledning, fordelt på dimensjon, grunnforhold og aktørens andel

Grunnforhold	Aktør	Opparbeidelseskostnader (fordelt på rørdimensjon i mm)				
		300	500	800	1 000	2 000
Løsmasser	Private	92 500	92 500	92 500	92 500	92 500
	Kommunen	-	50 000	97 500	197 500	907 500
	Samlet kostnad	92 500	142 500	190 000	290 000	1 000 000
Fjell	Private	112 500	112 500	112 500	112 500	112 500
	Kommunen	-	52 500	112 500	222 500	987 500
	Samlet kostnad	112 500	165 000	225 000	335 000	1 100 000
Merkostnad i sentrumsnære områder	Private	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
	Kommunen	-	25 000	50 000	100 000	200 000
	Samlet kostnad	400 000	425 000	450 000	500 000	600 000

Beregningene er basert på kostnadstallene fra Boks 5.1.

Kilde: Rambøll

I prinsippet kan økte kostnader for utbygger gjen speiles i økte priser for boligene, dvs. at utbygger ikke selv tar hele denne kostnaden. Utbygger kan også velte deler av kostnaden over på grunneier, i form av lavere tomtepris. I et fullkommens konkurransemarked, der det er stor konkurranse mellom utbyggere, er det naturlig å legge til grunn at utbyggers marginer er gitt fra kapitalmarkedene, og at økte kostnader således må veltes over på boligkjøpere og grunneiere i sin helhet. Kostnadsoverveltningen avhenger dermed av den relative prisfølsomheten mellom grunneiere og boligkjøpere. den lokale konkurransesituasjonen, samt konkurransesituasjon i markedet.

I tillegg til at usikkerhet i seg selv er en kostnad, kan svekket forutberegnelighet bidra til forsinkelser i plan- og byggeprosessen som følge av forhandlinger og diskusjoner om nødvendig rørdimensjon. Som vi ser av Tabell 5.5, er det imidlertid ikke snakk om kostnadsøkninger av særlig betydning før det stilles krav til dimensjoner langt større enn dagens grense. Denne type utfordring vil dermed først og fremst gjøre seg gjeldene i sentrumsnære områder.

I disse områdene har man imidlertid også de høyeste boligprisene, samtidig som det ofte dreier seg om større utbyggingsprosjekter. Målt som andel av total kostnaden i boligprosjektet, vil ikke nødvendigvis kostnadsøkningen være større. Det er derfor grunn til tro at kostnadene av forsinkelser som følge av usikkerhet for utbyggere er begrenset.

Usikkerheten for utbygger begrenses også av at kommunen kun kan sette krav «så langt det er nødvendig for rasjonell drift og vedlikehold av anlegget», jf. pbl §18-1 annet ledd. Eksisterende ledningsnett i omkringliggende områder vil også virke styrende for hvilke dimensjoner det er hensiktsmessig å opparbeide i området.

På en annen side kan det være at kravene til dimensjon på ledningsnettet følger av faktiske lokale forhold på grunnen. Dersom kostnadene til opparbeiding framstår som urimelig store i forhold til gevinsten ved å bygge, kan oppheving av begrensningen bidra til at det ikke bygges i områder det ikke er hensiktsmessig eller mulig å bygge av hensyn til overvannssituasjonen. En slik situasjon gjør at man unngår framtidige skader av overvann i området.

Vi legger til grunn at refusjonsbestemmelsene vurderes og eventuelt oppdateres for å gjenspeile opparbeidelsesplikten.

#### Oppgradering av eksisterende vann- og avløpsanlegg

Nye ledninger kobles i hovedsak på et eksisterende anlegg. Eksisterende anlegg blir flaskehals for de nye rørene med større dimensjon. Umiddelbart er det dermed liten gevinst av å opparbeide større dimensjoner i nye utbyggingsområder.

Over tid kan imidlertid eksisterende ledningsnett oppgraderes til ny standard og gi økt kapasitet i ledningsnettets samlet sett. Det vil imidlertid ta lang tid fra investeringene gjøres i nye områder til gevinstene i form av økt kapasitet i ledningsnettets realiseres i framtiden.

For at det skal være hensiktsmessig å øke dimensjonen i nye områder fordrer det at også eksisterende ledninger oppgraderes i framtiden for at samfunnet skal kunne dra nytte av disse investeringene. Det øker også investeringsbehovet i eksisterende ledningsnett. På den andre siden kan økte investeringer i ledningsnettets redusere behovet for å investere i alternative overvannstiltak.

Økt kapasitet i ledningsnettets samlet sett vil imidlertid i stor grad flytte utfordringene til neste ledd i systemet, ved utslippspunktet. Utslipp av overvann skjer først og fremst til vassdrag (bekker, elver eller innsjø) eller til havet. Utslipp til havet er normalt uproblematisk. Mange bekker og elver er imidlertid allerede utsatt for økt vannmengde, som følge av generell tilrenning. Mer utslipp fra større ledninger i disse resipientene kan føre til at disse går ut over sine bredder og forårsake skader her. Det er også fare for erosjon langs vassdragene, som i verste fall kan føre til ras.

#### Reduserte overvannsskader

Som drøftet over begrenses de reelle effektene av å oppheve dimensjonsbegrensningen av at det allerede i dag benyttes større dimensjoner i mange områder der det er behov for dette.

Gevinstene av å øke dimensjonsbegrensningen kan i hovedsak realiseres på to måter. Den første er at det opparbeides hensiktsmessige dimensjoner i henhold til lokale forhold, uavhengig av kommunale budsjetter. En annen måte gevinstene kan realiseres på er at kravene til rørdimensjoner blir så store i overvannsutsatte områder at det ikke bygges i områder der det er stor fare for skader i framtiden. Dette gir også gevinster i form av mindre forurenings-skader og mindre påvirkning på den økonomiske aktiviteten.

#### Samlet vurdering

I lys av drøftingen over er vår vurdering at å oppheve dimensjonsbegrensningen vil økte fleksibiliteten i systemet og gi positive effekter på overvannshåndteringen, og dermed reduserte skader. Gevinstene begrenses imidlertid av at det allerede i dag benyttes større rørdimensjoner der dette er nødvendig.

Økte dimensjoner på ledningene gir ikke en proporsjonal økning i arealbehov for overvannsanleggene og heller ingen effekter på bymiljø. Vi legger til grunn at prosessen for å dokumentere og avgjøre hvilken dimensjon som skal kreves ikke endres betraktelig, men at utbyggere står ovenfor en større usikkerhet med hensyn på hvilken dimensjon kommunen vil kreve at opparbeides.

Samlet sett er vår vurdering at økte rørdimensjoner

- Vil redusere skadeomfanget ved overvannshendelser. Omfanget er imidlertid usikkert og mest sannsynlig lite positivt, mens betydningen

er vurdert til å være middels til stor. Konsekvensen blir dermed +/++

- Det følger at dette også vil redusere forureningssskadene og tap av produksjon og omsetning i næringslivet som følge av overvann. Betydningen er vurdert å være middels, men omfanget er lite positivt. Konsekvensen er vurdert å være 0 / +
- Vil øke usikkerheten hos utbygger. Også her er omfanget usikkert (middels negativ), og betydningen vurderes som liten. Modeller for finansiering av utbygging, herunder refusjonsregler og tilknytningsavgifter vil ha stor betydning for hvor stor usikkerheten blir. Konsekvensen er vurdert å være 0 / -
- Vil øke behovet for å investere i det eksisterende ledningsnett, for å sikre nødvendig kapasitet til å ta unna økte vannmengder fra større dimensjoner oppstrøms. Betydningen er vurdert å være middels, mens omfanget er middels negativt. Konsekvensen blir dermed --.
- Vil redusere behovet for alternative blå/grønne løsninger moderat. Betydningen er vurdert å være middels, mens omfanget er lite positivt. Konsekvensen er vurdert å være 0 / +
- Vil ikke påvirke antall personskader som følge av overvann, lokalmiljøet, arealbruk for overvannstiltak eller det offentliges administrasjonskostnader betydelig. Disse effektene har dermed konsekvens lik 0.

#### 5.4.1 Fordelingsvirkninger

Som det framkommer av drøftingen av totale kostnader over er fordelingen av finansieringsbyrden sannsynligvis den viktigste endringen fra dagens praksis som følge av forslaget.

Utgangspunktet for opparbeidelsesplikten er at tiltakshaver er ansvarlig for å opparbeide nødvendig infrastruktur for bygging på egen tomt. Dimensjonsbegrensningen i dagens regelverk har sikret dette

grunnleggende prinsippet for opparbeiding av den offentlige infrastrukturen.

Ved utredning av forslag til ny Plan- og bygningslov, uttalte Bygningslovutvalget i NOU 2005:12:

*«Utvalget har vurdert om de nærmere grensene i § 67 nr. 1 første ledd a–c for anlegg som skal opparbeides bør fremkomme i forskrift. Dagens lovtekst, med angivelse av vegbredde og rørdimensjoner, er en lovteknisk uheldig løsning. Detaljer av denne typen bør som hovedregel gis i forskrift. Paragraf 67 er imidlertid en spesiell bestemmelse, i det den pålegger en absolutt plikt til opparbeiding som vilkår for dele- eller byggetillatelse. Dette medfører en uforventet økonomisk forpliktelse for utbygger og eiere av refusjonspliktige eiendommer. Å trekke grensene i forskrift innebærer en større mulighet for at grensene utvides i fremtiden. Av hensyn til rettssikkerhet og forutberegnelighet har utvalget derfor kommet til at rammene fortsatt bør framgå direkte i loven.»*

Departementet var enig i dette og uttalte i Ot. Prp. Nr.45 (2007-2008) Pkt. 22.5.3 Vegbredde og rørdimensjoner:

*«Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets konklusjon om at vegbredde og rørdimensjoner av rettssikkerhetsmessige grunner bør stå i lovteksten. Rettssikkerhetshensyn tilsier at rammene for et så vidt inngripende krav bør fastsettes i lov.»*

En fjerning av dimensjoneringsgrensen, ikke bare som en del av lovteksten, men som en generell begrensning, ble således ansett som å tilsidesette sentrale prinsipper bak dimensjoneringskravet i bestemmelsen. I foreliggende tilfelle er dert foreslått å fjerne hele begrensningen. Dette vil innebære en mer omfattende tilsidesettelse av prinsippet.

Dersom begrensningen oppheves legger vi til grunn at dagens praksis, hvor kommunen ofte finansierer

dimensjonsoppgradering, faller bort. Det innebærer at større deler av det kommunale ledningsnettet må finansieres av private tiltakshavere.

Basert på kostnadstallene i Boks 5.1 er det laget et regneeksempel i Tabell 5.5 hvor kostnadsbyrden fordeles mellom utbygger og kommunen. I tabellen legges det til grunn at kommunen dekker alle kostnader for opparbeiding ut over 300 mm. Merkostnaden som legges på utbygger for opparbeiding framstår som overkommelige dimensjoner under én meter. Kostnadene tiltar imidlertid vesentlig når dimensjonen øker ytterligere.

Hvor belastende opparbeidelsesplikten oppleves for utbygger avhenger av flere forhold, men særlig størrelsen på byggeprosjektet. En økning av opparbeidelseskostnadene på rundt 100 000 kroner for å øke dimensjonen utgjør en betydelig mindre andel av det totale budsjettet i byggingen av boligblokker enn det gjør for prosjekter med eneboliger.

Det må vurderes om det er de private eller det offentlige som skal ha ansvaret for at det opparbeides stor nok kapasitet til å håndtere overvannet på et samfunnsmessig plan. Alternativt om den enkelte utbygger må ta konsekvensen av å bygge i et regulert strøk, som innebærer å opparbeide kommunal infrastruktur som er tilpasset den overordnede arealplanen.

Basert på beregnet maksimal avrenning fra de fire eksempelområdene i Tabell 5.3 framstår det som vanskelig å begrunne opparbeiding av betydelig større enn dagens dimensjoner med avrenningen fra hvert delområde isolert. Med forutsetningene lagt til grunn har ingen av områdene avrenning som krever mer enn 400 mm dimensjon. Med samme forutsetninger vil for eksempel en 800 mm ledning kunne håndtere avrenningen fra 9 områder tilsvarende område D, som har den største avrenningen. Det gjør at det kan stilles spørsmålsteget ved hvor

store områder en utbygger kan ventes å opparbeide overvannsanlegg for.

Eksempelene over illustrerer at en vil kunne oppnå både å ivareta rettssikkerheten og sikre kommunen nødvendig fleksibilitet ved å fastsette en større maksimalbegrensning i loven, eventuelt i forskrift, framfor å fjerne begrensningen.

## 5.5 Plikt til opparbeiding av hovedanlegg for håndtering av overvann (pbl § 18-1d)

Utvalget foreslår ny § 18-1d i plan- og bygningsloven hvor tiltakshaver plikter å tilknytte seg eller opparbeide hovedanlegg for overvannshåndtering.

### Hovedanlegg for overvannshåndtering

Hovedanlegg forstås som overvannstiltak som eies eller overtas av kommunen og er åpent for andre eiendommer å knytte seg til. Anlegget skal overtas, driftes og vedlikeholdes av kommunen etter opparbeiding. Ut over dette presiseres det ikke hva et hovedanlegg er.

Å ikke legge føringer for hvilke typer anlegg som inngår i begrepet «hovedanlegg» kan ha både positive og negative sider, for eksempel knyttet til fleksibilitet og forutberegnelighet.

I denne analysen legger vi, som Overvannsutvalget, til grunn at bestemmelsen omfatter alle typer anlegg som flere enheter kan kobles til. Anleggene som opparbeides kan ha formål om kun å håndtere overvann, eller inngå i sambruk med annen infrastruktur.

Opparbeiding av grønne arealer har i seg selv en positiv effekt på overvannshåndteringen. For å øke effekten kan man imidlertid utforme grøntarealene med forsengkninger, som kan fungere som fordrøyningsmagasiner ved behov. Også idrettsbaner kan etableres i forsengkninger og fungere som fordrøyningsbassenger. Et annet alternativ er å lage per-



manente vannspeil som også har kapasitet til å magasinere overvann. Anleggene kan legge til rette for lokal infiltrasjon av overvannet, eventuelt fordrøying før vannet gradvis føres ned i ledningsnett. En annen mulighet er å opparbeide lukkede fordrøyningsbasseng under bakken.

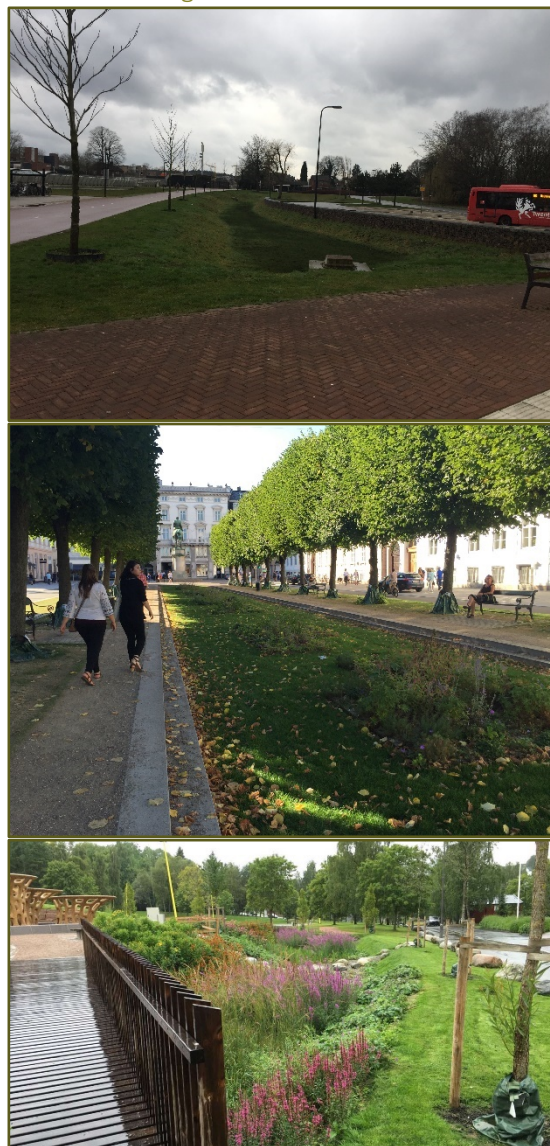
Det framstår som et politisk ønske at «hovedanlegg» i størst mulig grad skal forbindes med bruk av blå/grønne løsninger. Vi forstår det imidlertid som at bruk av separate overvannsledninger omfattes av begrepet. Det sikrer en fleksibilitet, slik at overvann kan ledes til sikre resipienter fra områder der det ikke finnes slike. De blå/grønne tiltakene beskrevet over er også i større grad avhengig av gunstige grunnforhold enn opparbeiding av ledninger, og er ikke like egnet overalt.

#### Flere forebyggende tiltak

Krav om tilkobling til eller opparbeiding av hovedanlegg gjør overvannshåndteringen til en tydeligere del av planarbeidet. Det vil sannsynligvis føre til at det blir iverksatt flere forebyggende overvannstiltak, også utover det tradisjonelle ledningsnett. Flere tiltak gir økte investeringskostnader. Flere alternative overvannstiltak vil imidlertid avlaste eksisterende ledningsnett og redusere behovet for investeringer i dette.

Med utgangspunkt i område C kan vi tenke oss en situasjon hvor det ligger en bekk i nærheten. Takarealet på blokkbebyggelsen i området utgjør i overkant av 5 000 kvadratmeter. Maksimal vannføring fra takarealet er beregnet til 75 l/s ved en 20-års-hendelse. Dette utgjør i underkant av 40 prosent av den maksimale vannføringen fra området. Dersom avrenningen fra takarealet ledes til bekken reduseres dimensjonsbehovet for ledningsnett til 300 mm, jf. Tabell 5.4. Det må imidlertid opparbeides løsninger som kan føre avrenningen fra taket til hovedanlegget. Som nevnt i forrige underkapittel må

Figur 5.2 Eksempler på hovedanlegg for overvannshåndtering



Kilde: Rambøll.

også kapasiteten i bekken vurderes dersom det legges opp til at mange enheter skal lede overvann til denne.

Hvis avrenningen fra taket kan føres til bekken med naturlig fall, gir bruk av en slik alternativ løsning gevinster i form av redusert kapasitetsbehov i avløps-



nettet. Dersom det ikke er mulig med naturlig avledning, eller at det kommunale hovedanlegget ikke er i umiddelbar nærhet til tomten, vil imidlertid kravet om tilknytning kunne medføre at det må opparbeides separat overvannsledning som fører til anlegget.

Separate overvannsledninger er forbundet med både fordeler og ulemper. Først og fremst vil investeringskostnadene øke, som følge av at man må opparbeide to rørsystemer. Basert på kostnadstallene i Boks 5.1 blir kostnadsøkningen betydelig dersom overvannsledningen må legges i separat grøft, sammenlignet med en felles grøft med øvrig vann- og avløps. Separert system gir isolert sett økt kapasitet i spillvannsledningen og reduserer dermed faren for forurensede utslipp. Avhengig av vannføringen er det ikke alltid ønskelig å separere, for eksempel for å sikre selvrensende egenskaper i ledningsnettet.

Vår vurdering er imidlertid at å eksplisitt kreve tilknytning til hovedanlegg for overvannshåndtering vil resultere i flere overvannstiltak samlet sett. Dette er basert på innspill fra arbeidsverksted og intervjuer, hvor det kom fram at håndtering av overvann har vært en varierende del av reguleringsplaner.

Med samme krav til gjentaksintervall vil ikke forslaget i seg selv føre til færre overløpshendelser. Skadene som oppstår i forbindelse med overløpshendelser er imidlertid ofte mindre enn skader som følge av oppstuvning fra ledningsnettet. Blant annet fordi overvannet ikke er blandet med spillvannet.

Av den grunn venter vi større positive effekter på overvannshåndteringen sammenlignet med forslaget om å oppheve dimensjonsbegrensningen.

#### Bedre lokalmiljø, men økt arealbruk

Som det framgår av illustrasjonene i Figur 5.2 er blå/grønne løsninger for overvannshåndtering også forbundet med positive virkninger på lokalmiljøet og innbyggernes rekreasjonsmuligheter. Det gir positive effekter på helse og reduserte forurensingsskader.

Som illustrasjonene indikerer legger økt innslag av blå/grønne løsninger beslag på større arealer, sammenlignet med bruk av ledninger.

For å illustrere arealbehovet kan vi se for oss en situasjon hvor kommunen krever at det opparbeides en overvannsdam for å fordrøye overvannet i et delområde. En 20-årshendelse med varighet på 20 minutter i et område med blokkbebyggelse med grønne arealer (område C) medfører en samlet avrenning på nesten 4 000 kubikkmeter vann. For én tomt tilsvarende område C trengs det en overvannsdam med overflateareal på rundt 5 100 kvadratmeter.<sup>5</sup> Til sammenligning har en fotballbane et areal på rundt 7 000 kvadratmeter. Avhengig av hvor mange enheter som skal lede sitt overvann til dammen vil arealbehovet øke proporsjonalt.

I områder med mindre andel tette flater og som er bedre tilrettelagt for naturlig infiltrasjon kan imidlertid hovedanlegget være betydelig mindre omfattende. I eneboligbebyggelsen i område A kan det kommunale hovedanlegget for eksempel være en infiltrasjonsgrøft langs veien. Basert på (Vista

<sup>5</sup> Anslaget forutsetter at kommunen tillater et utløp fra dammen på 10 l/s og at dammens fordrøyningssegenskap gir en høyde på 0,75 meter. 5 100 kvadratmeter utgjør om lag 50 prosent av det samlede tilrenningsarealet.

Analyse, 2015a) (2015) er arealbehovet til en infiltrasjonsgrøft beregnet til rundt 4 100 kvadratmeter. Det framkommer imidlertid ikke klart av lovteksten om hele grøften må graves ut av første utbygger, eller om grøften kan utvides etter hvert som flere av tomtene bygges ut.

#### Økte investeringskostnader

Vår vurdering er at forslaget vil føre til flere overvannstiltak, som også vil øke de samlede investeringskostnadene.

Med utgangspunkt i overvannsdammen i område C drøftet over, samt anslått opparbeidelseskostnad på 1 400 kroner per kvadratmeter, vil opparbeiding av en slik dam koste rundt 7,1 millioner kroner. Som antydnet tidligere ansees ikke dammen som et hovedanlegg før den er opparbeidet slik at andre kan kobles til. Det må derfor legges til grunn at en slik dam må ha et betydelig større areal. Legger vi til grunn at prisen øker proporsjonalt med arealet øker kostnaden til 71 millioner dersom dammen skal håndtere avrenningen fra 10 tilsvarende områder.

I tillegg kommer kostnadene til eventuelle andre tiltak som må iverksettes på eiendommen for å lede vannet til overvannsdammen. Disse måtte imidlertid opparbeides uavhengig av kravet om hovedanlegg.

En infiltrasjonsgrøft langs veien i område A vil med en opparbeidelseskostnad på 1 000 kroner per kvadratmeter koste 4,1 millioner kroner å opparbeide. Fordelt på de 12 enhetene i område A blir det rundt 340 000 kroner per enhet.

Kostnadsberegningene over tar ikke inn over seg arealene tiltakene beslaglegger. En infiltrasjonsgrøft langs veien i område A vil ha begrensede arealkostnader, siden det uansett er andre hensyn som gjør at dette arealet avsettes.

Overvannsdammen som skal håndtere avrenning fra område C må ha et overflateareal på 5 100 kvadratmeter. Dersom overvannet hadde blitt håndtert i ledningsnett eller i underjordisk fordrøyningsbasseng, kunne dette arealet bli brukt til alternative formål. Legger vi til grunn en gjennomsnittlig pris per kvadratmeter på 5 000 kroner<sup>6</sup> vil en slik overvannsdam oppta arealer til en verdi av 25 millioner kroner.

Det er imidlertid mindre relevant å ta hensyn til arealkostnadene der opparbeiding av anlegget består i å tilpasse allerede avsatte grøntområder til også å håndtere overvann.

#### Økt usikkerhet for utbygger

Beregningene over illustrerer at kostnadene til opparbeiding av felles infrastruktur kan variere betydelig i ulike områder. At lovforslaget ikke inneholder noen begrensning på hva som kan kreves at opparbeides øker usikkerheten for utbygger.

Første utbygger som skal igangsette bygging i eksempelet med overvannsdam vil stå ovenfor betydelig større kostnader enn i nullalternativet. Legger vi til grunn at ti enheter tilsvarende område C skal kobles til, må en dam til rundt 70 millioner kroner opparbeides av den første utbyggeren i området, uten at dette kan begrunnes i avrenningen fra den ene tomten.<sup>7</sup> I tillegg kommer arealkostnaden. Størrelsen på anlegget og opparbeidelseskostnaden avhenger også av hvor mange enheter det er planlagt

<sup>6</sup> Tomteprisen er basert på at ett mål tomt koster 1 million kroner, deretter legges det til grunn 200 prosents utnyttelsesgrad.

<sup>7</sup> Hvis dammen kan utvides etter hvert som flere utbyggere kommer til reduseres investeringskostnaden for den første utbyggeren.

at skal kobles på anlegget. Dersom tiltaket må opparbeides på egen grunn kan utbygger havne i en situasjon hvor eiendommen her mindre enn arealbehovet til dammen

Så lenge de omkringliggende eiendommene på et tidspunkt bebygges, vil den første utbyggeren kunne kreve refusjon fra de som tilkobles anlegget. Dersom tomtene ikke utvikles risikerer en imidlertid å opparbeide og overdimensjonere dammen.

På forhånd kan det også framstå som litt vilkårlig hvilke krav som vil stilles til opparbeiding. I noen områder vil det kunne kreves omfattende bruk av blå/grønne løsninger, mens det i andre områder kan opparbeides separat overvannsledning fram til sikker resipient. Det er usikkert hvordan dette vil slå ut på samhandlingen mellom områder som benytter ulike hovedanlegg for overvannshåndtering. Det framstår som mer forutsigbart for utbygger at det skal opparbeides et ledningsnett, men at krav til påslipp stiller varierende krav til lokale tiltak på egen grunn.

Med dagens regelverk kan opparbeidelse av slike anlegg sikres gjennom utbyggingsavtaler. Det er både fordeler og ulemper med å bruke utbyggingsavtaler for å opparbeide denne type fellesanlegg.

Fordelen med en utbyggingsavtale er at det er en frivillig fremforhandlet avtale mellom utbyggere og kommuner, som kan bidra til økt gjennomførbarhet i reguleringsplaner ved at private bidrar i finansieringen av offentlig infrastruktur. I feltutbygginger kan det imidlertid være utfordrende å koordinere de ulike aktørene til å delta og medfinansiere opparbeiding av infrastrukturtiltak. Utbyggingsavtaler gir ikke hjemmel til å kreve refusjon for allerede opparbeidet infrastruktur, den enkelte utbygger har dermed et insentiv til å stå utenfor avtalen og vente på at de andre aktørene opparbeider infrastrukturen. Dette

omtales som gratispassasjerproblemet, se drøfting i Samfunnsøkonomisk analyse (2018b).

Ved å inkludere hovedanlegg for overvannshåndtering i opparbeidelsesplikten, kan utfordringen med gratispassasjerer trolig reduseres noe. Anlegg for håndtering av overvann representerer riktignok kun en liten del av den infrastrukturen det kan kreves bidrag til gjennom utbyggingsavtaler. For infrastruktur som inngår i opparbeidelsesplikten kan utbygger kreve refusjon, med forutsetning om at reglene er tilpasset å omfatte denne type anlegg.

#### Begrensede effekter på administrative kostnader

Vi venter ikke at det å inkludere hovedanlegg for overvannshåndtering vil påvirke prosessen for å få godkjent overvannsløsningen betydelig, sammenlignet med i dag. Administrasjonskostnadene påvirkes derfor ikke i betydelig grad av forslaget.

#### Samlet vurdering

I et samfunnsøkonomisk perspektiv må det vurderes om gevinstene knyttet til reduserte skader og behov for investeringer i eksisterende ledningsnett og bedre bymiljø er større enn kostnadene knyttet til usikkerhet for utbygger, arealbruk og økte investeringer i alternative tiltak.

Samlet sett er vår vurdering at krav om opparbeiding av hovedanlegg for overvannshåndtering

- Vil redusere skadeomfanget av ved overvannshendelser. Betydningen er vurdert å være relativt stor og omfanget noe større enn for § 18-1b, dvs. middels positivt. Konsekvensen er dermed vurdert til ++/+++.
- Følgeeffekter i form av reduserte forurensningsskader og tap av produksjon og omsetning i næringslivet er også en gevinst for samfunnet. Omfanget er vurdert å være middels positivt, og betydningen middels. Konsekvensen er vurdert å være ++.

- Vil føre til økt innslag av blå/grønne løsninger som gir positive effekter på lokalmiljøet. Endringen er begrenset (middels positivt), men vurdert å ha relativt stor betydning. Konsekvensen er vurdert til ++.
- Vil avlaste eksisterende ledningsnett og redusere behovet for oppgradering og vedlikehold av dette. Betydningen er stor, og omfanget middels positivt. Konsekvenser er dermed ++ /+++.
- Vil øke investeringene i alternative overvannstiltak. Omfanget er vurdert å være betydelig (middels til stort negativt), men betydningen for samfunnet er middels. Konsekvensen er vurdert til --.
- Vil øke arealene som avsettes til overvannstiltak. Usikkert omfang (lite negativt), men relativt stor betydning. Konsekvensen er vurdert å være --
- Vil øke usikkerheten hos utbygger. Omfanget er usikkert og vil avhenge av hvilke krav som stilles og modeller for finansiering og gjennomføring. Betydningen er vurdert å være relativt liten og konsekvensen er dermed --

### 5.5.1 Fordelingsvirkninger

Forslaget om opparbeidelsesplikt for hovedanlegg for håndtering av overvann har mange fellestrekk med fordelingsvirkningene beskrevet for endringer i § 18-1b. Forslaget bryter med prinsippet om en leddvis opparbeiding av nødvendig infrastruktur. Forslaget vil føre til at opparbeidelsen i mindre grad skjer ved at den ene bygger videre på den andres anlegg.

Dette forslaget vil, på samme måte som endringen i § 18-1b, gi fordelingseffekter i form av om det burde være det offentlige eller private utbyggers ansvar å opparbeide denne type felles infrastruktur.

I dette tilfellet vil det imidlertid også kunne oppstå fordelingsvirkninger mellom de ulike utbyggerne

innad i hvert felt. Krav til opparbeiding av uspesifiserte anlegg kan føre til at det kreves ledninger et sted og alternative anlegg annet sted. Dette vil innebære at belastningen vil bli ulikt fordelt. At det ikke settes noen begrensning på hverken anleggstype eller kostnadsramme kan forsterke denne fordelingsvirkningen mellom de ulike utbyggerne i et område.

### 5.5.2 Kan oppstå både komplementær og motstridende virkninger

Ser vi de to forslagene til endring i pbl § 18-1 i sammenheng er vår vurdering at forslagene øker fleksibiliteten i hvordan man håndterer overvann lokalt.

Å kombinere opparbeidelsesplikt uten dimensjonsbegrensning og krav til hovedanlegg for overvannshåndtering åpner for at man i hvert utbyggingsområde kan velge den mest hensiktsmessige løsningen. Det vil da måtte dokumenteres om bruk av ledningsnett, alternative tiltak eller en kombinasjon av disse er mest hensiktsmessig. Det gjør at man ikke nødvendigvis tvinges til å øke antall alternative tiltak, dersom ledningsnett vurderes som mest hensiktsmessig.

Om målet er å øke bruken av andre overvannstiltak enn ledningsnett kunne man tenke seg større effekt av å kombinere av begrenset rørdimensjon med krav om hovedanlegg for overvann. Dette kan for eksempel begrunnes i at private aktører ikke tar inn over seg de positive eksterne virkningene som er forbundet med blå/grønne løsninger, ut over den eventuelle prisøkningen man opplever på salgsobjektene. Rørdimensjonen begrenser mengden overvann som kan håndteres av ledningsnett. Kapasitetsbegrensningen tvinger dermed fram bruk av alternative løsninger for å håndtere øvrig overvannet.

På lang sikt kan imidlertid forslagene fungere komplementært. Alternative løsninger kan håndtere de mest prekære overvannsutfordringene på kort sikt.

På lengre sikt, ettersom eksisterende deler av ledningsnett oppgraderes, kan dette også gi gevinster i allerede bebygde områder. For å oppnå gevinster av komplementaritet er det imidlertid viktig å gjøre grundige vurderinger av framtidig kapasitetsbehov. Dersom det ikke tas tilstrekkelig hensyn til at både alternative løsninger og større ledninger bidrar til økt kapasitet kan det føre til sløsing av samfunnets ressurser.

Samlet sett vil forslagene gi økt forutsigbarhet og lavere kostnader for kommunene, men virke motsatt for private tiltakshavere.

## 5.6 Adgang til å gjøre tiltak på nabogrunn (pbl §28-3)

Våre funn sammenfaller med overvannsutvalgets erfaringer om at bestemmelsen om tiltak på nabogrunn i plan- og bygningsloven er lite brukt. Paragrafen har også fellestrekk med nabolovens § 2, og erfaringene tilsier at kommunene i større grad benytter denne i tilfeller der det er nødvendig at det tas hensyn til nabogrunn. Tilbakemeldingen fra kommunene er at naboer som regel gjør opp om denne type inngrep i dialog, og ikke via bruk av lovverket.

Bestemmelsen gir allerede hjemmel for nabo til å kreve tiltak som følge av skade eller fare for skade fra vannsig fra naboeiendom. Det er nærliggende å tro at dette begrepet også omfatter overvann. Vår vurdering er derfor at forslaget i seg selv ikke vil medføre markante endringer i rettstilstanden.

En potensiell utilsiktet virkning av endringsforslaget er at økt oppmerksomhet kan føre til at bestemmelsen blir påberopt oftere, ettersom den blir tydeligere og overvannsutfordringene er ventet å tilta i framtiden.

Utvalget vurderer at tillatelse til å gjøre tiltak på nabogrunn kan gis selv om ulempene ikke er så omfattende at de faller inn under nabolovens § 2 (NOU

2015: 16, s. 137). Isolert sett åpner dette for at bestemmelsen kan benyttes oftere. Av hensyn til drøftingen over er imidlertid vår vurdering at endringsforslaget ikke vil medføre betydelig endret praksis eller omfang, sammenlignet med dagens situasjon.

### Ingen endring i overvannshåndteringen

Utgangspunktet er at overvannet skal håndteres på en sikker måte. Uavhengig av lokalisering stilles det krav til at tiltakshaver skal håndtere den nødvendige mengden med overvann. Forslaget om å kunne gjøre overvannstiltak på nabogrunn, dersom dette er nødvendig påvirker derfor i hovedsak kun lokalisering og etablering av anlegget. Forslaget er dermed vurdert ikke å påvirke den samlede evnen til å håndtere overvann lokalt.

### Reduserte investeringskostnader

Det er kun rasjonelt for en utbygger å gjøre tiltak på nabogrunn dersom det er økonomisk gunstig. Bestemmelsen bidrar dermed per definisjon til å redusere de samlede investeringskostnadene.

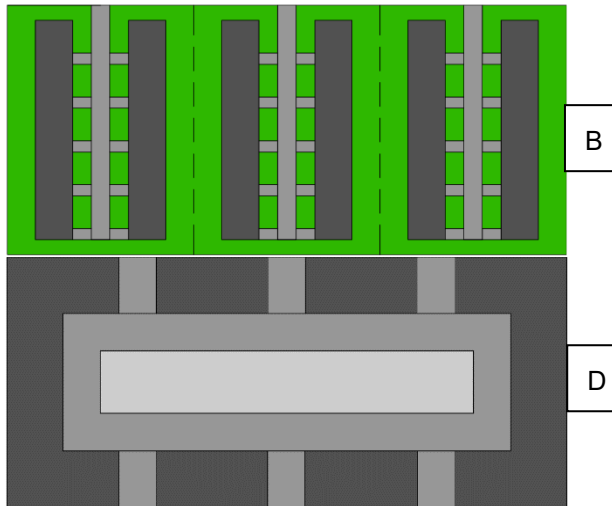
Figur 5.3 er et tenkt avrenningsområde. Område D er bygget på fjell, mens område B har større innslag av løsmasser i grunnen. En kan tenke seg at det uten forebyggende tiltak er fare for at naturlig avrenning av overvann fra område B kan føre til skade på bygninger i område D.

For eksempelets skyld legger vi til grunn at kommunen har vurdert alternative løsninger, men funnet at et lukket fordrøyningsbasseng er hensiktsmessig.

I Tabell 5.6 er det gjort et anslag på hvor mye ressurser samfunnet kan spare ved at fordrøyningsbassenget etableres på nabogrunnen. Gevinsten er i form av reduserte gravekostnader siden det stilles samme krav til mengde overvann håndtert, uavhengig av løsning.



Figur 5.3 Avrenningsområde for tiltak på nabogrunn



Kilde: Rambøll, bearbejdet av Samfunnsøkonomisk analyse AS.

I dette tilfellet ville det også være privatøkonomisk rasjonelt for utbygger i område D å betale eier av område B opp til 569 405 kroner for å bygge fordrøyningstiltaket B sin eiendom. D kan bruke kostnadsdifferansen til å kompensere B for bruk av tomten. Kostnadsdifferansen åpner dermed for at denne type løsninger kan oppnås gjennom privatrettslige avtaler.

#### Noe økte administrative kostnader

I praksis må kommunen vurdere om det finnes alternative løsninger og om disse medfører vesentlig økte kostnader. Avhengig av hvor mange som nå vil benytte seg av bestemmelsen for å gjøre tiltak på nabotomten vil forslaget gi økte saksbehandlingskostnader for kommunen.

Vi venter at bruken av bestemmelsen samlet sett fortsatt vil være begrenset og at effekten på administrative kostnader er relativt liten.

Tabell 5.6 Reduserte investeringskostnader ved tiltak på nabogrunn

<b>Avrenning 20-års hendelse</b>	302.1 m <sup>3</sup>
<b>Maks videreført vannmengde</b>	10 l/s
<b>Nødvendig fordrøyningsvolum</b>	496.9 m <sup>3</sup>
<b>Kostnader</b>	
<b>Område D</b>	4 238 907
<b>Område B</b>	3 669 502
<b>Besparelse</b>	<b>569 405</b>

Antar opparbeiding av rør med 1 000 mm dimensjon. Kostnadene er beregnet med utgangspunkt i Boks 5.1.  
Kilde: Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse AS

Forslaget øker imidlertid usikkerheten for grunneiere noe, siden det kan bli flere tilfeller der tiltakshaver vil kreve en del av nabogrunnen til å iverksette overvannstiltak.

#### Samlet vurdering

I dag er bestemmelsen om tiltak på nabogrunn lite brukt, og selv om en endring kan gi økt oppmerksomhet i en periode, er det rimelig å anta at paragrafen også i framtiden vil brukes i svært begrenset omfang. Vi vurderer derfor omfanget å være lite og de samfunnsøkonomiske virkningene til å være svært begrensede.

Samlet sett er vår vurdering at forslaget om å få adgang til å gjøre tiltak på nabotomt av hensyn til overvannshåndteringen

- Vil redusere investeringskostnadene for overvannstiltak noe, ved at tiltakene blir lokalisert mest hensiktsmessig. Omfanget er vurdert å være svært begrenset (intet til lite positivt) og ha relativt liten betydning. Konsekvensen er vurdert å være 0 / +.
- Vil øke usikkerheten noe for grunneiere som risikerer å få naboens overvannstiltak plassert på egen tomt. Omfanget er vurdert å være svært

begrenset (intet til lite negativt) og av relativt liten betydning for samfunnet samlet sett. Konsekvensen er vurdert å være 0 / -.

- Vil føre til økte administrasjonskostnader for kommunen, gjennom noen flere søknader om tiltak på nabogrunn. Omfanget er vurdert å være svært begrenset (intet til lite negativt) og betydningen liten. Konsekvensen er dermed 0 / -.

### 5.6.1 Fordelingsvirkninger

Presiseringen av å inkludere overvann eksplisitt som en årsak for at kommunen skal kunne tillate tiltak på nabogrunn er ikke ventet å gi noen fordelingsvirkninger. Den nabo som får et anlegg på sin eiendom må forventes å bli kompensert for dette.

## 5.7 Krav til sikring av åpne anlegg (pbl §28-6)

Forslaget medfører at dam eller brønn som er påkrevet av hensyn til overvannshåndteringen ikke kan gjenfylles. Forslaget påvirker potensielt to situasjoner hvor bestemmelsen får betydning. Bestemmelsen er et generelt krav og knyttes dermed ikke kun til nye tiltak, men omfatter også eksisterende anlegg eller forhold.

For det første hindrer forslaget kommunen fra å kunne kreve gjenfylling av dam eller brønn som er påkrevet av hensyn til overvannshåndteringen der dette er ønskelig av sikkerhetshensyn. Dette gjelder så lenge ikke alternative tiltak kan iverksettes uten urimelig kostnad for anleggseier.

For det andre kan forslaget gjøre krav på arealer på noen eiendommer. For grunneier som har dam eller brønn på eiendommen hindrer forslaget grunneier fra å benytte gjenfylling som alternativ for å sikre området.

### Unngår dårligere overvannshåndtering

Dagens lovverk stiller ikke krav til at effekten på overvannshåndteringen skal vurderes eksplisitt når en dam skal gjenfylles. Vi vurderer det som sannsynlig at dammer som har vært en viktig del av den lokale overvannshåndteringen har blitt gjenfylt uten tilstrekkelige alternative tiltak tidligere. Resultatet er en gradvis forverring av den samlede overvannshåndteringen. Omfanget av slik gjenfylling er imidlertid ukjent.

Endringsforslaget sikrer at gjenfylling ikke skjer uten tilstrekkelige alternative tiltak i overvannshåndtering. Det sikrer igjen at dagens kapasitet for å håndtere overvann opprettholdes. Sammenlignet med tidligere framstår dette som en forbedring. Det er imidlertid vanskelig å anslå det samlede omfanget.

### Positivt for lokalmiljøet, men risiko for skader

Som tidligere drøftet er bruk av åpne blå/grønne løsninger forbundet med positive effekter på lokalmiljøet og for innbyggernes rekreasjonsmuligheter. Å ikke gjenfylle dammer gir derfor positive effekter på lokalmiljøet, sammenlignet med å gjenfylle.

Å beholde åpne dammer utgjør imidlertid en fare for at det kan oppstå personskader, sammenlignet med gjenfylling. Omfanget er imidlertid ventet å være svært begrenset. I 2016 ble det innrapportert 2 tilfeller av personskader i vassdragsanlegg til NVE (Midttømme, 2017). Meldeplikten omfatter kun større dammer, men indikerer allikevel at personskader i forbindelse med dammer er et relativt begrenset problem.

### Kostnader ved inngjerding og gjenfylling

Med utgangspunkt i en dam på 200 kvadratmeter gir Tabell 5.7 et anslag på kostnadene for å sikre et anlegg, enten med igjenfylling eller inngjerding.

Tabell 5.7 Kostnader for sikring av dam

<b>Størrelse på dam</b>	200 m <sup>2</sup>
<b>Inngjerding</b>	40 000 kroner
- Levetid	40 år
- Vedlikehold	Varies
<b>Gjenfylling</b>	40 000 kroner
- Levetid	Uendelig
- Vedlikehold	Ingen

Inngjerding tar utgangspunkt i 2 meter høyt flettverksgjerde. For igjenfylling legges det til grunn bruk av 200 m<sup>3</sup> masse med pris 200 kroner per kubikk.  
Kilde: Wike.

For en liten dam er det lite forskjell på investeringskostnaden mellom å sikre dammen med gjenfylling eller inngjerding.

I et lengre perspektiv avviker imidlertid kostnadene. Igjenfylling er en engangskostnad for å sikre dammen. Eventuell inngjerding må kontinuerlig vedlikeholdes og har en antatt levetid på 40 år. Vedlikeholdskostnadene kan variere betydelig, avhengig av hvor dammen er lokalisert. Det er blant annet viktigere med etterkontroll i områder det ferdes mange mennesker enn i mer perifere områder. Det innebærer at kostnadene for inngjerding øker med tiden.

For å sammenligne inngjerding med gjenfylling tar vi utgangspunkt i noen forutsetninger. Legger vi til grunn en årlig vedlikeholdskostnad på 2 200 kroner for vedlikehold og 40 års levetid på inngjerdingen blir nåverdien av de totale kostnadene i overkant av 100 000 kroner.<sup>8</sup> Igjenfylling er per definisjon en engangskostnad og har dermed nåverdi på 40 000 kroner.

<sup>8</sup> Forutsetter en kalkulasjonsrente på 4 prosent for å beregne nåverdien.

Når en dam gjenfylles er imidlertid ikke alternativet kun å gjenfylle dersom denne var påkrevet av hensyn til overvannshåndteringen. Legger vi til grunn at dammen hadde fordrøyningskapasitet på 150 kubikkmeter, må det investeres i alternative løsninger som kan håndtere samme mengde vann for å unngå at overvannshåndteringen forverres.

Å opparbeide et lukket fordrøyningsbasseng med samme kapasitet, målt i antall kubikkmeter vann, er anslått å ha en nåverdi i overkant av 1,5 millioner kroner. Dersom det er andre enn grunneiers avrenning som tilføres dammen uten avtale kan det imidlertid stilles spørsmål ved om deres avrenning skal håndteres et annet sted. Omfanget av det alternative tiltaket på gjeldende grunn kan i så fall neddimensjoneres proporsjonalt. Det må naturligvis også vurderes om andre tiltak kan være mer hensiktsmessige. For eksempel kan det potensielt graves en renne til sikker resipient nedstrøms.

I regneeksempelet framstår det som betydelig dyrere å gjenfylle dammen enn å sikre den med inngjerding. Regnestykket må imidlertid ta inn over seg flere forhold, som er vanskelige å tallfeste. For eksempel kan det være et tyngende ansvar for anleggseier å ha et anlegg som utgjør en risiko for at det skal oppstå personsaker. For en grunneier som ønsker å utvikle eiendommen kan det også være lønnsomt å betale merkostnaden for igjenfylling og alternativt tiltak, for å klargjøre eiendommen for bygging.

Dersom det tidligere har vært slik at økt avrenning som følge av igjenfylling av dammer har ført til økt kapasitetsbehov i ledningsnett vil forbudet mot

gjenfylling også bidra til å redusere behovet for nye investeringer i eksisterende ledningsnett.

#### Beslaglegger arealer

Naturlige eller opparbeidede dammer kan være utilsiktet viktige for overvannshåndteringen i nærmiljøet. For grunneiere som har en dam på eiendommen kan forslaget være til hinder for utvikling av eiendommen.

Dersom det er ønskelig å utvikle tomten til alternativ bruk vil forslaget hindre utbygging med mindre det kan dokumenteres at alternative tiltak gjør at anlegget ikke lenger er påkrevet.

Selv om endringen reelt sett er en begrensning i adgangen til å gjenfylle dammer og brønner, er vår vurdering at forslaget vil ha begrensede effekter i båndlegging av arealer. For mindre dammer venter vi at det vil være mulig å iverksette alternative tiltak som tar hensyn til overvannshåndteringen. Veldig store dammer er det sannsynligvis ikke hensiktsmessig å gjenfylle uansett. Det er dermed de mellomstore dammene som sannsynligvis vil påvirkes av bestemmelsen.

#### Samlet vurdering

Samlet sett er vår vurdering at å ikke kunne gjenfylle utvalgte dammer av hensyn til overvannshåndteringen

- Vil redusere skadeomfanget som følge av overvannshendelser. Betydningen er vurdert å være relativt stor, men omfanget av bestemmelsens virkeområde er usikkert (lite positivt). Konsekvensen blir dermed ++.
- Vil øke risikoen for at det oppstår personsaker i forbindelse med dammer som sikres på andre måter enn gjenfylling. Omfanget er sannsynligvis svært begrenset (lite negativt), men av stor betydning. Konsekvensen er vurdert til - / --.

- Vil gi gevinster i form av reduserte forurensningsskader og behov for investeringer i eksisterende ledningsnett, samt mindre tap av produksjon og omsetning i næringslivet. Å unngå gjenfylling reduserer også behovet for å investere i nye overvannstiltak. For alle virkningene er både omfang og betydighet vurdert å være begrenset. Konsekvensen er 0 / + for alle disse.
- Vil binde opp noen arealer som har en alternativ bruk. Omfanget er sannsynligvis svært begrenset og av mindre betydning. Konsekvensen er 0 / -.

#### 5.7.1 Fordelingsvirkninger

Anleggseier er ansvarlig for å dokumentere at overvann håndteres i henhold til gjeldende bestemmelser, og dermed må kartlegge hvilke alternativer som finnes for å sikre åpne anlegg. Anleggseiernes kostnader til kartlegging av ulike tiltak ventes å øke noe.

Kommunens budsjetter ventes ikke å påvirkes i betydelig grad av forslaget.

Ut over dette er vår vurdering at forslaget har begrensede fordelingsvirkninger.

#### 5.8 Adgang for å kreve lokal infiltrasjon av overvann (pbl §28-9)

Første del av forslaget innebærer at paragrafens to første ledd flyttes fra vannressursloven til plan- og bygningsloven. Det gjør at overvannshåndtering blir en tydeligere del av planarbeidet i kommunen. Ut over dette legger vi til grunn at en ren flytting av bestemmelsene ikke vil gi betydelige samfunnsøkonomiske effekter.

Det foreslåtte tredje ledd gir kommunen tydeligere hjemmel til å kreve og håndheve at grunneier håndterer avrenning av overvann på egen eiendom. Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å pålegge grunneier å etablere eller tilknytte eiendommen

overvannsanlegg for samling, avledning og eventuelt behandling. Pålegg om tilkobling forutsetter at anlegg er definert i kommune- eller reguleringsplan for å samle opp og avlede overvann på en trygg måte. Eksempler på tiltak som kan gjennomføres på eiendommen for å øke naturlig infiltrasjon er å erstatte tette flater med permeable flater, etablere regnbed eller lede overvannet til egnet nærliggende resipient som bekk eller grøntområde. Alternativt gir forslaget hjemme til å kreve at grunneier på annen måte tilkobles hovedanlegg for overvannshåndtering fastsatt i plan.

Sammenlignet med de andre forslagene i denne analysen har denne paragrafen størst påvirkning på overvannshåndteringen i eksisterende bebyggelse. På den måten har bestemmelsen potensial til å sikre utbedring av overvannshåndteringen direkte i problemområdene, framfor å pålegge nye utbyggingsområder en større del av ansvaret. Vilkåret om at pålegg ikke kan påføre grunneier urimelige kostnader eller ulemper er imidlertid sjeldnere oppfylt i eksisterende bebyggelse.

#### Hva kan pålegges grunneier?

Fra NOU 2015:16 framgår det at det kan fastsettes i plan hvilke overvannsløsninger som er akseptable i et område, eller ha bestemte anvisninger på hvor og hvordan vann fra enkelte områder skal avledes. Forslaget må sees i sammenheng med forslag til ny § 22a i forurensingsloven om hjemmel til å kreve frakobling av overvann fra offentlig avløpsledning, dersom det er nødvendig for å avlaste denne.

Det er mest nærliggende å tenke at bestemmelsen i hovedsak legger opp til at grunneier må etablere

regnbed eller andre mindre fordrøyningsløsninger for å avlaste eksisterende ledningsnett. Utover vilkåret om urimelige kostnader eller ulemper legger imidlertid ikke lovteksten noen begrensning på hvilken type løsninger som kan pålegges grunneier. En kan for eksempel også pålegges å etablere infrastruktur for å lede overvannet til annet resipient, dersom denne framkommer av plan. Et annet pålegg bestemmelsen gir hjemmel til er å redusere andelen tette flater på tomta, for eksempel ved å erstatte asfalt med mer permeable alternativer.

#### Tiltakende skadeomfang i områder uten tilstrekkelig overvannshåndtering

For å illustrere hvilke gevinster forslaget kan gi i form av bedret overvannshåndtering tar vi utgangspunkt i forenklede analyser av eksempelområde A og D, jf. Figur 5.1.

Vi legger til grunn at områdene er ferdig utbygget. Ledningsnettets kapasitet ble dimensjonert for å kunne håndtere en nedbørshendelse med 20 års gjentakintervall. Ved opparbeidingen ble det imidlertid ikke tatt hensyn til at klimaet er i endring, dimensjoneringen tok dermed ikke hensyn til klimafaktor.

I både område A og D er det ventet 2 overløpshendelser de neste 100 årene. Det betyr at det først oppstår skader i områdene ved nedbørshendelser med 50 års gjentakintervall.<sup>9</sup>

Fra Finans Norges Vannskadestatistikk (VASK) finner vi at skader forårsaket av vanninntrengning utenfra, som følge av nedbør, smeltevann og grunnvann utgjør i gjennomsnitt 43 813 kroner per skade-

<sup>9</sup> Det lave antallet overløpshendelser følger av tilgjengelige intervaller for rørdimensjoner, jf. Tabell 5.4. Beregningene forutsetter nedbør med 20 års gjentakintervall og 20 minutters varighet.



tilfelle. I beregningen legges det til grunn at alle boenhetene i området påføres en gjennomsnittlig skade ved en overløpshendelse.

Ventede klimaendringer i framtiden tilsier imidlertid at det blir kraftigere nedbørsperioder i framtiden. I Tabell 5.9 legger vi til grunn en klimafaktor på 50 prosent.

Ved å inkludere klimafaktoren tar beregningen inn over seg at ventede klimaendringer fører til kraftigere nedbørsperioder i framtiden. Tabell 5.9 tilsier at det uten tiltak vil oppstå overløpshendelser henholdsvis hvert femte og hvert tiende år i de to områdene.

Antall forventede overløpshendelser øker dermed til 20 i område A og 10 i område D, med det eksisterende ledningsnett.

Dersom det ikke iverksettes tiltak for å håndtere kraftigere nedbør vil skadekostnadene i disse områdene øke betydelig i framtiden. Kostnadene øker med rundt 2,4 millioner i område A og nesten 17,9 millioner i område D. Dette er et nedre anslag på gevinsten siden beregningen ikke tar inn over seg andre kostnader ved overløpshendelser, for eksempel forurensingsskader, tap av omsetning i næringslivet og plunder og heft for den som rammes av skaden.

Tabell 5.8 Skadeomfang forårsaket av overvann, uten klimafaktor

	Område A	Område D
Maksimal vannføring	109 l/s	168 l/s
Opparbeidet rørdimensjon	250 mm	300 mm
Antall overløpshendelser	2	2
Total skadekostnad	<b>268 186</b>	<b>4 469 765</b>

Kilde: Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Tabell 5.9 Skadeomfang forårsaket av overvann, med klimafaktor

	Område A	Område D
Maksimal vannføring	164 l/s	252 l/s
Opparbeidet rørdimensjon	250 mm	300 mm
Antall overløpshendelser	20	10
Total skadekostnad	<b>2 681 859</b>	<b>22 348 827</b>

Kilde: Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Det er flere måter å utbedre situasjonen i området på, forslaget legger opp til at det er mulig å vurdere hvilken løsning som er hensiktsmessig i hvert tilfelle. Den hensiktsmessige løsningen avhenger blant annet av grunnforholdene og hvilke anlegg som er tilgjengelige i omkringliggende områder.

#### Lokale overvannstiltak kan gi gevinster

Hvilke tiltak det er hensiktsmessig å iverksette for å håndtere de økende overvannsutfordringene avhenger av en rekke lokale forhold, og må vurderes i hvert tilfelle.

Det første alternativet er å oppgradere ledningsnett. Som tidligere omtalt gir imidlertid en stykkevis oppgradering av kapasiteten i ledningsnett liten gevinst. Kostnaden for å håndtere den økte avrenningen i ledningsnett avhenger derfor av avstanden til resipienten.

Vi har tidligere beregnet at nødvendig rørdimensjon med 50 prosent klimafaktor er 300 mm for område A. Dersom ledningen kun trenger å håndtere avrenning fra dette området er det, rent økonomisk, løn-

somt å oppgradere ledningsnettets så lenge resipienten er nærmere enn 1 450 meter.<sup>10</sup> Det er imidlertid lite sannsynlig at det ikke er omkringliggende områder med lignende utfordringer. Det bidrar til å øke kostnadene til opparbeiding.

Forslaget til ny § 28-9 legger imidlertid opp til at det skal vurderes alternative tiltak i hvert delområde. I Tabell 5.10 legges det til grunn at grunneierne i område A blir pålagt å fordrøye vannmengdene som overstiger kapasiteten i eksisterende ledningsnett, som har 250 mm dimensjon. Samlet sett gir det behov for å fordrøye nesten 100 kubikkmeter vann ved et nedbørstilfelle med 20 års gjentaksintervall, eller 8,25 kubikkmeter per tomt.

I område A framstår pålegg om å etablere regnbed for fordrøyning som et potensielt tiltak. Samlet sett er det behov for nærmere 500 kvadratmeter regnbed i området for å fordrøye vannet, eller litt i overkant av 40 kvadratmeter per tomt.

Tabell 5.10 Nødvendig fordrøyningsvolum for å beholde dagens situasjon i område A

	Område A	Område D
<b>Maksimal vannføring</b>	164 l/s	252 l/s
<b>Maksimalt videreført vannmengde</b>	116 l/s	116 l/s
<b>Nødvendig fordrøyningsvolum</b>	99 m <sup>3</sup>	132 m <sup>3</sup>
<b>- Per tomt</b>	8,25 m <sup>3</sup>	-

Maksimalt videreført vannmengde tilsvarer kapasiteten i tidligere opparbeidet rørledning.

Kilde: Rambøll og Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Over en 100 års periode er nåverdien av å etablere 500 kvadratmeter regnbed, med levetid 40 år, i underkant av 1,1 millioner kroner. Om dette er billigere enn å oppgradere ledningsnettets avhenger som sagt av de omkringliggende forholdene. Lokal fordrøyning vil imidlertid gi gevinster innenfor område A i form av færre overløpshendelser, uavhengig av omkringliggende områder.

Ser vi bort fra eventuelle utfordringer ved grunnforhold eller annet ser vi at nåverdien på 1,1 millioner kroner i dette tilfellet tilsvarer oppgradering av 260 meter ledning til en nåverdi av 4 000 kroner per meter.

Kostnaden for å opparbeide et slikt regnbed er i underkant av 60 000 kroner per tomt (Vista Analyse, 2015a). 40 kvadratmeter utgjør om lag 5 prosent av det totale tomtearealet. Et alternativ er å kombinere et mindre regnbed med et mindre lukket fordrøyningsbasseng eller nedsenkninger i hagen som kan fungere som åpne, tørre fordrøyningsbasseng.

Ser man på bebyggelsen i område D ligger ikke forholdene for bruk av blå/grønne løsninger like godt til rette som i A. Igjen vurderer vi to alternativer, oppgradering av ledningsnettets eller lukket fordrøyningsbasseng på eiendommen.

For å sikre at overløpshendelser ikke skjer oftere enn hvert 20. år må det fordrøyes 132 kubikkmeter vann i område D. Opparbeiding og drift av et fordrøyningsbasseng bestående av lengder med betongrør med 1 meter i diameter har en nåverdi på nesten 1,6 millioner kroner.

<sup>10</sup> Dette er med utgangspunkt i opparbeidelseskostnaden i Boks 5.1.

Det er tidligere beregnet at den nødvendige rørdimensjonen for ledningsnett i område D, når man tar hensyn til klimafaktoren, er 400 mm. Legger vi til grunn at opparbeiding og drift av én meter 400 mm ledning har nåverdi på 4 500 kroner<sup>11</sup>, tilsvarer 1,6 millioner kroner om lag 349 meter ledning. Resultatet indikerer at det relativt sett er billigere å oppgradere ledningsnett i område D enn i område A i disse eksemplene.

Hvilke løsninger som velges ulike steder må avgjøres lokalt, og forankres i lokale analyser. Ser vi på eksemplene drøftet over vil imidlertid alle, under gitte forutsetninger, vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Gevinsten, i form av unngåtte skader, er større enn kostnadene til opparbeiding. Med våre forutsetninger ser også gevinstene av bedre overvannshåndtering ut til å være størst i sentrumsnære områder.

I en annen analyse vurderer Vista Analyse (2015a) at lokale overvannstiltak er økonomisk gunstige for mindre avrenningsområder. Ved større områder øker kostnadene for lokale overvannstiltak. Dette indikerer at det må gjøres et grundig kartleggingsarbeid om hvilke tiltak som er mulige og hensiktsmessige å gjennomføre i hvert tilfelle og område dersom grunneiere skal kunne pålegges hensiktsmessige overvannstiltak.

Det er gjort flere analyser som vurderer verdien av å iverksette lokale overvannstiltak. De fleste base- res på ulike casetilfeller hvor overvann har vært en utfordring og analysene vurderer hvilke tiltak som er hensiktsmessige å gjennomføre.

Med det samme tallmaterialet lagt til grunn som i (Vista Analyse, 2015a) er det gjort en casestudie

om overvannstiltak for å unngå framtidige kjelleroppstuvinger i et boligområde på Grefsen i Oslo (Haugård, 2017).

Det aktuelle området består i hovedsak av hus omringet av hage. Andelen tette flater utgjør 18 prosent av arealet, noe som tilsier at området har gode forutsetninger for å legge til rette for naturlig infiltrasjon.

Det beregnes to investeringsalternativer for hvert tiltak, ett for å sikre kapasitet tilsvarende 30-årsregn og ett for at kjelleroppstuvning ikke skal skje i det hele tatt. Beregningene tar kun for seg de direkte økonomiske konsekvensene forbundet med kjelleroppstuvninger, sett opp mot kostnaden av å iverksette ulike overvannstiltak for å håndtere vannmengdene i området. Det er ikke tatt med eventuelle arealkostnader som følger av at åpne løsninger også vil bruke større overflatearealer.

Tiltakene som vurderes er oppgradering av eksisterende ledningsnett, frakobling av taknedløp og etablering av regnbed, fordrøyning og tilbakeslagsventil.

Analysen finner at alle tiltakene er lønnsomme for å unngå kjelleroppstuvinger ved 30-årsregn. Rangert etter økonomisk lønnsomhet er det imidlertid etablering av fordrøyningsløsninger som er mest lønnsomme, etterfulgt av frakobling av taknedløp og etablering av regnbed.

Analysen tar hverken med alle skadekostnadene overvann kan påføre området eller alle de samfunnsøkonomiske gevinstene knyttet til ulike tiltak, men gir allikevel en indikasjon på at det relativt store gevinster knyttet til å legge til rette for blå/grønne overvannstiltak der forholdene ligger til rette for

---

<sup>11</sup> Jf. Boks 5.1.

dette. I en caseanalyse av Masthuggskajen i Göteborg (Berglund, 2018) sammenlignes to alternativer for overvannshåndtering i et område langs Götaälv. Nullalternativet er å håndtere overvann gjennom tradisjonelt ledningsnett, mens det andre alternativet er å etablere ulike kombinasjoner av blå/grønne løsninger. Studien konkluderer med at nåverdien av blå/grønne løsninger er betydelig høyere enn bruk av ledningsnettet for dette området.

#### Økt usikkerhet for grunneiere

Hjemmelen til å kreve at grunneiere iverksetter tiltak på egen eiendom for å håndtere større mengder overvann øker usikkerheten for private grunneiere. Kommunen kan, for å gjennomføre plan, kreve at eiendommer som allerede er tilkoblet det offentlige vann- og avløpssystemet øker overvannshåndteringen på egen tomt. At det ofte kan være vanskelig å identifisere kilden til overvannsutfordringene gjør imidlertid at kravene kan ramme ulike grunneiere skjævt.

Usikkerheten knytter seg ikke bare til om det stilles krav, men også til hvor strenge krav som stilles. I regneeksemplene over har vi tatt utgangspunkt i at det stilles krav til at den videreførte vannmengden fra området ikke skal øke i framtiden. Det kan imidlertid tenkes at gjennomføringen av vedtatt arealplan medfører et behov for at større andeler av overvannet håndteres lokalt.

En kan tenke seg at den vedtatte planen krever at grunneierne i området kun kan videreføre 10 liter i sekundet. Da øker magasineringsbehovet til henholdsvis 310 m<sup>3</sup> og 500 m<sup>3</sup> i område A og D. Det vil i så fall øke nåverdien av å etablere regnbed i område A til 3,3 millioner kroner. Fordrøyningsbasenget i område D vil ha en nåverdi på nesten 6 millioner kroner. Kostnaden per enhet i område A er i dette tilfellet 276 000 kroner. Dersom det skal etableres regnbed med nok kapasitet må hver tomt i A

etablere 130 kvadratmeter regnbed. Et slikt krav framstår imidlertid som en urimelig ulempe for eier.

Bestemmelsen legger også opp til at kommunen kan kreve at eier etablerer og drifter anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann. Ytterligere krav til å rense eller på andre måte behandle overvannet øker kostnaden og usikkerheten for grunneier.

Et annet aspekt ved grunneiers usikkerhet er knyttet til ansvar når det oppstår en overløpshendelse. Overvannsanleggene er ikke dimensjonert for å kunne ta unna alle mengder vann. Det er usikkert hvem som har ansvaret for de skadene som oppstår som følge av at et privat overvannsanlegg ikke har kapasitet til å ta unna nedbøren.

#### Administrative kostnader

Fordi kommunen må gjøre en vurdering av kapasiteten i eksisterende ledningsnett, samt hvilke tiltak som er nødvendige og rimelige vil forslaget også medføre betydelig økte administrasjonskostnader for kommunen. Dette arbeidet vil inngå i kommunens arbeid med den overordnede arealplanen.

#### Samlet vurdering

Vår vurdering er at krav om at flere håndterer større mengder overvann på egen grunn

- Vil redusere skadeomfanget som følger av overvannshendelser. Omfanget er usikkert, men sannsynligvis betydelig (middels positiv), og virkningen er vurdert å ha relativt stor betydning. Konsekvensen er ++ / +++
- Vil redusere omfanget av følgevirkninger som forurensingsskader og tap av produksjon og omsetning i næringslivet. Omfanget er beregnet å være relativt begrenset, men av relativt stor betydning. Konsekvensen blir dermed ++ for begge virkningene.

- Vil gi økt innslag av blå/grønne løsninger og bedre lokalmiljø. Omfanget er usikkert og virkningen er av moderat betydning. Konsekvensen er 0 / +.
- Vil avlaste og redusere behovet for investeringer i eksisterende ledningsnett. Konsekvensen er vurdert til 0 / +
- Vil føre til investeringer i nye overvannstiltak som også må vedlikeholdes, også i eksisterende bebyggelse. Omfanget er usikkert, men betydelig. Konsekvensen er derfor --
- Vil binde opp noe areal som har en alternativ verdi. Omfanget er imidlertid vurdert å være relativt begrenset, og av mindre betydning for samfunnet. Konsekvensen er 0 / -
- Vil øke administrasjonskostnadene for kommunen, som må kartlegg hvor tiltak kan iverksettes og hvilke som er hensiktsmessige. Konsekvensen er vurdert å være --
- Vil øke usikkerheten for grunneiere, som kan bli pålagt å gjennomføre tiltak på eiendommer som tidligere har godkjent overvannsløsning. Omfanget er usikkert og virkningen er av relativt liten betydning. Konsekvensen er dermed 0 / -

### 5.8.1 Fordelingsvirkninger

Forslaget gir kommunen styrket hjemmel til å kreve etablering av private overvannsanlegg. Alternativet ville i mange tilfeller være å oppgradere det kommunale ledningsnettet til å håndtere den økte avrenningen. På den måten lempes en større del av ansvaret for å sikre nødvendig kapasitet i ledningsnettet over på den enkelte grunneier.

De foreslåtte endringene i Forurensningsforskriften kapittel 16 legger imidlertid til rette for at kommunen skal kunne gi tilskudd eller økonomisk støtte til etablering av private overvannstiltak, gitt at tiltakene er økonomisk lønnsomme sammenlignet med etablering av kommunale overvannstiltak. En slik endring

vil redusere den negative fordelingseffekten for private grunneiere.

Ifølge (Oslo kommune, 2018) er frakobling av taknedløp fra eiendommens drensledning / avløpsledning regnet som ett av de rimeligste og enkleste tiltakene som kan gjennomføres for å redusere skadelig avrenning fra tak. I tillegg til at boligeier reduserer faren for å påføre eget hus skader, vil det ha positiv virkning på nabolaget, ved at takvannet ikke belaster avløpsnettet. Dette er et argument for at denne type tiltak kan støttes gjennom en tilskuddsordning, eller på annen måte.

Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for drift og vedlikehold av private overvannstiltak, men kommunen kan velge å «belønne» den privates driftsansvar for lokale overvannsanlegg gjennom en differensiering i årsgebyret. Så fremt kommunen benytter denne muligheten vil fordelingseffekten også reduseres.

Som det fremgår av den juridiske analysen av § 28-9 tredje ledd, kan dette kombinert med pålegg om frakobling fra offentlig ledningsnett anses som et ekspropriasjonslignende inngrep hvor den som blir pålagt å gjennomføre et tiltak på egen grunn bør få full erstatning. Dette vil i tilfelle utjevne fordelingseffekten.

### 5.9 §29-4 Avstandskrav for bygging nær offentlige vann- og avløpsanlegg

Forslaget består av en lovfesting av det som i dag er en del av standard abonnementsvilkårs administrative bestemmelser, om fire meters avstandskrav fra offentlige vann- og avløpsanlegg for alle bygninger og tiltak. Avstandskravet skal gjelde med mindre kommunen bestemmer noe annet.

Bestemmelsen konstruerer i praksis en åtte meter bred, lovbestemt, «gate» over alle offentlige vann- og avløpsledninger. Innenfor avstanden er det ikke



Tabell 5.11 Merkostnad for sikring av tilgang til ledninger nærmere enn fire meter

Metode	Pris pr meter	Kommentarer
Graving med grøftekasse	800,-	For mindre ledninger
Spunt	10.000,-	For hovedledninger. Pris for ensidig spunt
Kulvert	30.000,-	Gangbar kulvert for flere, større ledninger.
Varerør	300,-	Mindre ledninger. Under etablering av nye tiltak.

Forutsetninger: Grøftedybde 2,5 meter. Grunnforhold: Løsmasser med rasvinkel 1:2 eller mindre.

Prisene gjelder merkostnad for å sikre tilgang til ledninger.

Kilde: Rambøll.

tillat å gjennomføre tiltak. Dette innebærer at bestemmelsen blir bindende både i eksisterende og ny bebyggelse, uavhengig av hvilke avstandskrav som var gjeldende ved tidligere tiltak.

Avstandskrav sikrer tilgang og reduserer vedlikeholdskostnadene

Krav om avstand til vann- og avløpsledninger er i hovedsak begrunnet i to forhold.

For det første reduserer et avstandskrav faren for at skader på vann- og avløpsledningene medfører skader på nærliggende bebyggelse. Det kan også bidra til at byggverk ikke påfører ledningsnettets skader.

For det andre sikrer avstandskravet anleggseier, som er kommunen, enkel adgang til å drifte, vedlikeholde og eventuelt oppgradere anlegget. Dette er i hovedsak knyttet til enkel tilgang med maskiner og utstyr som er nødvendig for å komme ned til ledningene. Avstand til ledningene reduserer også risikoen for at det oppstår skader på byggverk i nærheten når det graves for å vedlikeholde anlegget.

Det finnes imidlertid graveløsninger som gjør det mulig å ha vann- og avløpsledninger nærmere byggverk enn fire meter. Tabell 5.11 presenterer kostnadsanslag på ulike metoder som gir tilgang til ledninger med smalere grøfter. Avstandskravet er

dermed i større grad begrunnet av kostnadsmessige faktorer, framfor tekniske løsninger for å få tilgang til ledningene.

Avstandskravet praktiseres allerede i dag

Ulike avstandskrav praktiseres allerede i dag gjennom abonnementsvilkårene i kommunene, som ofte er basert på Standard abonnementsvilkår, utformet av KS i 2008. At det samtidig åpnes for å fravike fra kravet taler isolert sett for at forslaget vil gi lite endring av dagens praksis.

Det er også stilt spørsmål ved om dagens abonnementsvilkår er juridisk bindende for de som eventuelt har skrevet under på tidligere versjoner av vilkårene, eller ikke har skrevet under en avtale i det hele tatt. Generelt gjelder det imidlertid at når en abonnent har godtatt vilkårene, er de i utgangspunktet bundet av disse. Det betyr at det er opp til den enkelte kommune å praktisere unntak, litt etter eget forgodtbefinnende. Vilråene er ikke underlagt forvaltningsretten, så det er ikke er generelt krav om saklighet og likebehandling.

At ulike avstandskrav allerede praktiseres i dag begrenser den reelle effekten av å formalisere kravet i en lov.

I nye utbyggingsområder er det sannsynligvis relativt få problemer knyttet til avstandskrav til bygg. Her tas kravene hensyn til i planleggingen og vann- og avløpsledninger legges ofte i forbindelse med vei.

Usikker effekt i eksisterende bebyggelse og fortetningsområder

Det er først og fremst i etablerte områder at et lovfestet avstandskrav kan få store konsekvenser for grunneiere. Avstandskravene varierer både fra kommune til kommune og over tid. Det gjør at det i eksisterende bebyggelse i mange tilfeller kan ligge nærmere enn fire meter. Forslaget medfører at selv om det kun skal gjøres fasade- eller bruksendringer i eksisterende bebyggelse må det søkes dispensasjon fra kravet.

Avstandskravet kan virke spesielt bindende i transformasjons- og fortetningsområder. I eldre, eksisterende bebyggelse ligger ikke offentlige vann- og avløpsledninger nødvendigvis i forbindelse med vei. Det kan redusere utnyttelsesgraden av tomtene og på den måten virke mot fortetningspolitikken som føres i mange byer og tettsteder.

Avhengig av hvor offentlige ledninger ligger i grunnen kan krav om fire meters avstand medføre at det blir forbudt å bygge på store tomtearealer. Dette kan prinsipielt sees på som en form for ekspropriasjon, siden grunneier blir fratatt disposisjonsrett over egen eiendom. Det er imidlertid usikkert i hvor stort omfang ledninger krysser eiendommer i områder som er ønskelig å utvikle.

Ingen direkte gevinst for overvannshåndtering

Et avstandskrav vil ikke påvirke ledningsnettets evne til å transportere og eventuelt behandle avrenning fra overflaten. Forslaget er derfor ikke ventet å ha noen effekt, hverken på gevinster eller kostnader, i arbeidet med å håndtere overvann.

Avstandskravet kan som tidligere omtalt redusere skader på bygg som forårsakes av skader i ledningsnettets og omvendt. Dette kan redusere materielle skader i forbindelse med offentlige vann- og avløpsanlegg. Omfanget av disse sammenhengene er imidlertid ukjent.

Økte administrasjonskostnader

Ulempen med at avstandskravet kan båndlegge arealer begrenses av at lovforslaget åpner for at kommunen skal kunne gi dispensasjon fra kravet der dette er hensiktsmessig.

For å få dispensasjon fra bestemmelsen må grunneier utarbeide en dispensasjonssøknad til myndighetene. For utbygger vil det være ressurskrevende i seg selv å utforme en slik dispensasjonssøknad. For å få søknaden behandlet påløper det også et gebyr på mellom 1 500 og 10 000 kroner. Denne kostnaden kommer i tillegg til byggesaksgebyret.

Økt usikkerhet for utbyggere

De fleste kommuner har relativt god oversikt over hvor de kommunale vann- og avløpsledningene ligger. Innspill i prosjektet indikerer imidlertid at oversikten over overvannsledninger er mer begrenset.

At man ikke har komplett oversikt over ledningsnettets øker usikkerheten for utbyggere som ønsker å utvikle en tomt. Usikkerheten kommer i to former. Den første er knyttet til kartleggingen av ledninger i grunnen. Dersom det er usikkerhet knyttet til om en eiendom har offentlig infrastruktur under seg har dette en kostnad for utbygger. Kostnaden knyttet til usikkerheten tiltar ettersom avstandskravet øker. For private er det også usikkerhet knyttet til at forslaget åpner for at kommunen ikke bare kan redusere kravet, men også øke det. Dette gjør kravene mer uforutsigbare for grunneiere med offentlige ledninger i nærheten av egen tomt.

Bestemmelsen båndlegger arealer, men begrenses av flere faktorer

Som nevnt tidligere kan bestemmelsen medføre at det ikke blir tillatt å bygge på en ukjent mengde arealer. Effekten anses å være viktigst i eksiste-

rende bebyggelse og tettsteder, hvor vann- og avløpsledninger ikke nødvendigvis ligger i forbindelse med veien.

Dersom en grunneier har offentlige vann- og avløpsledninger på tvers av tomten vil det potensielt lage et åtte meter bredt ubebyggelig belte på tomten. Dette er en kostnad for eiere som ikke får utnyttet tomten etter eget ønske.

Kostnaden begrenses imidlertid av ulike forhold. I reguleringsplan fastsettes det en utnyttelsesgrad på tomten. Dersom offentlige vann- og avløpsledninger kun begrenser bygging på en del av tomten påvirker ikke disse nødvendigvis muligheten til å nå den maksimale utnyttelsesgraden. Forslaget åpner også for at kommunen skal kunne avvike fra bestemmelsen når dette er hensiktsmessig, for eksempel ved tiltak i eksisterende bebyggelse som ikke påvirker gjeldende situasjon. Allerede i dag praktiseres det også tilpasninger ved at eksisterende ledninger flyttes for å bygge ut tomter. Dette kan imidlertid være en barriere for mindre utbygginger i småhusbebyggelse.

#### Regneeksempel – Oslo

Det finnes ingen nasjonal statistikk over tomtepriser per kvadratmeter. Vi har tidligere utviklet en modell for å beregne kvadratmetertomteprisen i Oslo i forbindelse med et annet prosjekt. Tomteprisene varierer betydelig, avhengig av både hvilken bydel tomten er i og om det bygges blokker eller småhusbebyggelse.

Tar vi hensyn til at det allerede i dag er krav om minimum 2 meters avstand i Oslo (Oslo kommune, 2006) er den reelle endringen av forslaget, en økning i avstandskravet på 4 meter (2 på hver side). Med utgangspunkt i tomteprisene vi har beregnet for Oslos bydeler, og en endring på 4 meter er verdiendringen i gjennomsnitt henholdsvis 140 000 og 50 000 kroner per meter ledning på tomta, for blokk-

og småhusbebyggelse respektivt. Verdien varierer imidlertid fra 11 000 helt opp til 280 000 kroner per meter ledning, avhengig av type bebyggelse og lokasjon. Uansett har også kommunen mulighet til å bestemme at den gamle grensen på 2 meter skal gjelde i områdene der dette er en utfordring.

Det er vanskelig å si noe om hvor store de reelle kostnadene for samfunnet samlet sett vil være av å lovfeste avstandskravet. Det er uvisst hvor mange steder offentlige vann- og avløpsledninger går over tomt, framfor i veien. Effekten vil også avhenge av hvor rigide kommunene vil være i forhold til å gi dispensasjon fra kravet. Dersom avstandskravene fører til økt innslag av grøntområder har dette også en positiv virkning, både på overvannshåndteringen og for lokalmiljøet.

#### Samlet vurdering

Samlet sett er vår vurdering at et lovbestemt avstandskrav, med åpning for at kommunen kan bestemme noe annet

- Vil redusere skadeomfanget som følge av overvannshendelser. Omfanget er vurdert å være svært begrenset. Konsekvensen er dermed 0 / +
- Vil redusere vedlikeholdskostnadene i eksisterende ledningsnett noe. Omfanget er igjen vurdert å være relativt begrenset og av mindre betydning. Konsekvensen er 0 / +
- Vil båndlegge noe areal som har alternativ bruk. Omfanget er sannsynligvis ganske begrenset, men avhenger av hvor eksisterende ledninger er plassert. Konsekvensen er vurdert å være 0 / -
- Vil øke usikkerheten hos utbygger noe, avhengig både av om eksisterende ledninger er lagt i kartet og hvilket avstandskrav kommunen vil sette i hvert tilfelle. Betydningen er vurdert å være relativt lav, men omfanget er usikkert og kan være betydelig. Konsekvensen er 0 / -

Om forslaget er urimelig i forhold til grunneiers bruksrett over egen eiendom vurderes i den juridiske analysen.

### 5.9.1 Fordelingsvirkninger

Den viktigste virkningen av avstandskravet er sannsynligvis at arealer i eksisterende bebyggelse vil båndlegges til infrastrukturformål. Denne kostnaden er det hovedsakelig grunneier som står ovenfor. Samtidig påvirkes også kommunen, gjennom redusert arealutnyttelse og mindre fortetting. Dette kan tale for at kommunene vil legge til rette for å gi dispensasjon fra kravene der dette er hensiktsmessig, noe som også begrenser kostnadene for grunneierne.

### 5.10 Generelle virkninger

For at de aktuelle endringene skal kunne utløse de samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene for å håndtere overvann kreves det at kommunene, og for så vidt andre aktører, har kompetanse til å kunne gjøre denne type analyser mv.

Undersøkelsen som ble gjort i kommunene i forbindelse med NOU 2015:16 finner at 60 prosent av kommunene har stor faglig kunnskap om overvannshåndtering. Samtidig svarer om lag halvparten av kommunene at manglende eller uklare krav til overvannstiltak i kommuneplaner eller reguleringsplaner gjør lokal overvannshåndtering vanskeligere. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å ha kunnskap om overvannshåndtering i seg, men også kompetanse i det å beregne hvilke kostnader og nytte ulike tiltak gir for samfunnet i stort. Det kan derfor ikke utelukkes at det er et behov for kompetanseheving i kommunene.

Isolert sett vil kompetanseheving være en kostnad både for den enkelte kommune og den aktør som for ansvaret for kompetanseoppbyggingen, for ek-

sempel i form av etablering av kurser og veiledningsmateriale. På sikt må det imidlertid legges til grunn at denne type kompetanseoppbygging vil ha positive effekter både for kommunene og den enkelte.

#### Skattekostnad

I de tilfeller kommuner i dag finansierer overvannstiltak gjennom generelle skatter, dvs. ikke gjennom VA-gebyret, så kan en omfordeling til at flere av kostnadene pålegges private medføre en effektivere ressursbruk. I en samfunnsøkonomisk analyse legges det til grunn at generelle skatter gir vridningseffekter og effektivitetstap i økonomien. DFØ (2018) anbefaler derfor at alle tiltak og investeringer som finansieres gjennom generelle skatter skal tillegges en skattekostnad på 20 prosent, dvs. at hver skattefinansiert krone som det offentlige bruker koster samfunnet 1,20 kroner. Finansiering gjennom et gebyr (VA eller overvann) vil ikke ha den samme vridningseffekten da dette er betaling for en konkret tjeneste. Hvis lovendringene medfører at kostnader som i dag belastes det ordinære kommunebudsjettet overføres til gebyrer eller privat finansiering vil vi dermed kunne få en effektiviseringsgevinst. Samtidig kan disse finansieringsordningene medføre administrative kostnader.

Slik som lovverket knyttet til VA-gebyrer er i dag (forurensningsforskriften § 16-1), er det kun overvannstiltak som er «nødvendige» for å kunne drifte avløpsanlegg på en god måte som kan finansieres med VA-gebyret. Blågrønne løsninger som parkanlegg, planting av trær osv. kan bare delvis finansieres av gebyrinntekter.

Kommuneundersøkelsen i NOU 2015:16 viser at de aller fleste kommunene (86 prosent) bruker VA-gebyr til å finansiere overvannsledninger, men at andre tiltak kun i begrenset grad dekkes av disse gebyrene. Lokale tiltak (dvs. utenom ledningsnett) er

Tabell 5.12 Ikke-prissatte samfunnsøkonomiske virkninger av endringsforslagene

Virkningstype	§ 18-1 b	§ 18-1 d	§ 28-3	§ 28-6	§ 28-9	§ 29-4
Reduserte materielle skader	+/++	++ / +++	0/+	++	++ / +++	0 / +
Reduserte personskader	0	0	0	- / --	0	0
Reduserte forurensingsskader som følge av overvannshendelser	0 / +	++	0	0 / +	++	0 / +
Tap av produksjon og omsetning i næringslivet	0 / +	++	0	0 / +	++	0 / +
Virkninger på lokalmiljø	0	++	0	0 / +	0 / +	0
Redusert behov for investeringer i og vedlikehold av eksisterende ledningsnett	--	++ / +++	0	0 / +	0 / +	0 / +
Reduserte investerings- og/eller -kostnader i alternative tiltak	0 / +	--	0	0 / +	-	0
Økt arealbruk	0	--	0	0 / -	0 / -	0 / -
Reduserte administrasjonskostnader	0	0	0 / -	0	--	0 / -
Økt forutberegnelighet for private	0 / -	--	0 / -	0 / -	0 / -	0 / -
Samlet vurdering	++	+++	0	+	+++	0

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse.

finansieres imidlertid i størst utstrekning av tiltaks-  
haver (utbygger eller boligeier), og kun 6 prosent er

skattefinansiert gjennom kommunen. Det betyr at  
en eventuell effektiviseringsgevinst gjennom at fi-  
nansieringen flyttes fra kommunens ordinære bud-  
sjett er liten. Hvis en også tar hensyn til de administ-  
rative kostnadene ved alternative finansieringsfor-  
mer så reduseres gevinsten ytterligere.

### 5.11 Sammenstilling

Tabell 5.1 sammenstiller de antatte samfunnsøko-  
nomiske virkningene av endringsforslagene. Som  
det fremgår av tabellen er alle endringsforslag antatt  
å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Også om  
det ikke er mulig å addere plusser og minuser på  
tvers av effektene er det tydelig at antall pluss er til  
dels svært mye høyere enn antall minus for alle end-  
ringene, med unntak av § 28-3 og § 29-4. At § 28-3  
ikke entydig kan leses som at være samfunnsøko-  
nomisk lønnsom henger sammen med at de forven-  
tede effektene er svært små. For § 29-4 er det en

del negative effekter som gjør at den samlede netto  
nyttens er svært usikker.

Som påpekt er det lokale forhold som avgjør hvor-  
vidt de tiltak som kan utløses av lovendringene er  
samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ikke.

#### Fordelingseffekter

Også om de samfunnsøkonomiske effektene er  
usikre og i noen tilfeller små vil lovforslagene kunne  
ha til dels store fordelingseffekter, dvs. at kostnader  
og nytte av tiltakene fordeles ulikt på de aktører som  
blir berørt.

Hvem som bør belastes for en kostnad er ikke et  
samfunnsøkonomisk spørsmål, men det vil selvsagt  
ha betydning for hvorvidt et tiltak er ønskelig å gjen-  
nomføre eller ikke. Prinsipielt kan man stille spørs-  
mål ved om det er den den som tilfeldigvis (risikerer  
å) rammes av overvannshendelser som skal betale  
for tiltak som reduserer skadene, eller om dette er  
en kostnad som alle skal være med å dele på. Ut-  
gangspunktet for den sistnevnte tilnærmingen er at



overvann rammer mer eller mindre tilfeldig og at den enkelte ikke kan påvirke årsaken til overvannshendelsene, kun påvirke risikoen for å bli rammet av en skade ved disse hendelsene. Videre er det, basert på prinsippet om at hver enkelt grunneier i utgangspunktet er ansvarlig for å håndtere avrenning på egen eiendom, ikke ønskelig at en grunneier belastes for mer enn denne kostnaden, dvs. i pålegges kostnader for å håndtere andres overvann.

Det er spesielt endringsforslagene i §§ 18-1b, 18-1d, 28-9 og 29-4 som medfører at en større andel av kostnadene knyttet til overvannstiltak blir overført fra kommunene til private utbyggere og boligeiere, se oppsummering i tabell 5.13. Om dette er rettferdig eller ikke avhenger bl.a. av hvordan man forholder seg til det prinsipielle spørsmålet. Det er imidlertid mulig å innføre ulike former for tilskuddsordninger eller differensierte gebyrer som reduserer belastningen på den enkelte boligeier. For utbyggere bør finansieringen av denne type infrastruktur håndteres i utbyggingsavtaler eller andre modeller/avtaler om grunneierbidrag.

NOU 2015:16 omhandler spesifikt byer og tettsteder, dvs. de steder hvor utfordringene knyttet til overvann er størst. De foreslåtte lovendringene vil

imidlertid gjelde for alle kommuner, også små kommuner i rurale strøk hvor man ikke har problemer med overvann, i hvert fall ikke i dag. Men at man ikke har problemer i dag betyr ikke at man kan risikere å få problemer i framtiden. Økt nedbørintensitet kan, alt annet likt, forventes å ramme alle kommuner likt. Videre har alle kommuner ansvar for arealplanlegging og –regulering etter plan- og bygningsloven, og alle kommuner vil mest sannsynlig ha nytte av et bevisst forhold til overvann. Dvs. at også små kommuner har nytte av å håndtere overvann i areal- og reguleringsplaner.

I og med at lovforslagene legger til rette for fleksibilitet i valg av løsninger, er de med på å sikre at det velges løsninger som er mest hensiktsmessige lokalt. Innenfor dette regelverket kan små kommuner med små utfordringer velge enkle løsninger, mens kommuner med store utfordringer kan benytte seg av et stort spenn av løsninger. Gitt at lovverket praktiseres som forutsatt vil det ikke pålegge mindre kommuner særlig større kostnader enn store kommuner med store utfordringer. Det kan imidlertid ikke utelukkes at kostnader knyttet til kompetanseheving og noen kostnader knyttet til dispensasjonssøknader mv. kan ramme mindre kommuner forholdsvis mer enn større.

Tabell 5.13 Fordeling av kostnadene for overvannstiltak av endringsforslagene<sup>1</sup>

Aktør	§ 18-1 b	§ 18-1 d	§ 28-3	§ 28-6	§ 28-9	§ 29-4
<b>Kommunene</b>						
Kostnader til overvannstiltak	-	-	0	0	-	-
Kompetanseoppbygging	+	+	0	+	+	0
Administrative kostnader <sup>2</sup>	0	0	+	0	+	+
<b>Utbyggere</b>						
Kostnader til overvannstiltak	+	+	0	+	+	+
<b>Grunneier/boligeier</b>						
Kostnader til overvannstiltak	+	+	0	+	+	+
Administrative kostnader <sup>2</sup>	0	0	+	0	0	+

<sup>1</sup> -: reduserte kostnader, +: økte kostnader, 0=ingen/marginal endring i kostnader

<sup>2</sup>Kostnader utover det som ligger i selve overvannstiltaket, f.eks. knyttet til veiledning, dispensasjonssøknader mv.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse.

## 6 Konklusjoner og anbefalinger

Dette kapitlet oppsummerer den samfunnsøkonomiske og den juridiske analysen, og besvarer spørsmålet om de enkelte lovforslagene er samfunnsøkonomisk lønnsomme og juridisk holdbare, samt hvilke fordelings effekter som kan ventes.

### 6.1 Forslagene legger til rette for å velge samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak

Hensikten bak lovforslagene som vi har analysert er å sikre at det gjennomføres tiltak for å redusere overvannsskader, at overvannshåndteringen tas inn på et tidlig stadium i planleggingen og at det gis rom for fleksibilitet og lokale tilpasninger. Det betyr, alt annet likt, at det er rom for å gjennomføre de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme tiltakene. Men dette krever at kommunen har kompetanse og kapasitet til å gjøre de nødvendige beregningene av dette, og ut fra dette stiller tilstrekkelig og nødvendige krav til utbygger og boligeiere.

Gjennom stiliserte eksempler har vi vist at gjennomføring av tiltak for overvannshåndtering, som lovforslagene kan bidra til, kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Men hvorvidt tiltakene faktisk er samfunnsøkonomisk lønnsomme vil avhenge av en rekke faktorer, herunder forventet skaderisiko, klimatiske forhold og lokale grunnforhold. Det er ikke mulig å på forhand si hvilke tiltak som vil være lønnsomme, uten man er nødt til å gjøre individuelle vurderinger av hvert enkelt tiltak i hver enkelt utbygging. Over tid er det imidlertid mulig at man kan opparbeide en erfaringsbank som kan gjøre denne type vurderinger enklere.

Forslagene vil også medføre noen kostnader for samfunnet utover selve investeringskostnaden i anlegget. Disse kostnadene er knyttet til at blå/grønne løsninger som regel er arealkrevende, hvilket kan være en merkbar kostnad i sentrale strøk med høye tomteverdier. Samtidig kan overvannsløsninger kombineres med grøntarealer som utbygger i

mange tilfeller uansett er nødt til å legge til rette for. Slike anlegg kan også bidra til å øke verdien av området. I en nytte-kostnadsanalyse av et enkelt tiltak må man selvsagt også ta inn denne arealkostnaden.

En annen viktig kostnad kan være økt usikkerhet, for private aktører, om hvilke kostnader man vil bli belastet ved eiendomsutvikling eller ved pålegg om tiltak i eksisterende bebyggelse. Dette kan bety at ellers ønskede utbygginger blir utsatt eller ikke gjennomføres. Samtidig bør kanskje et område hvor overvannshåndteringen blir veldig kostbar ikke bygges ut. I et pressområde med knappe arealer må det forventes at betalingsvilligheten for utbyggingen etter hvert blir så høy at det vil lønne seg også med relativt kostbare overvannsløsninger.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at usikkerheten medfører at utbygginger eller andre tiltak utsettes lenger enn hva som er samfunnsøkonomisk gunstig. Dette kan for eksempel skyldes at utbygger har feilaktig forventning om de potensielle kjøpernes betalingsvillighet og dermed hvor mye av kostnaden som kan overføres til disse. Det kan også skyldes usikkerhet om hvor mye av kostnaden som kan overføres til andre utbyggere som vil nyte godt av den investeringen som gjøres. Gode modeller for finansiering av infrastruktur vil være viktige for å redusere denne usikkerheten.

Kompetanseoppbygging i kommunene og veiledning knyttet til bruken av samfunnsøkonomiske analyser vil medføre økt ressursbruk både for kommuner og den eller de statlige aktører som skal tilby denne veiledningen. Denne kostnaden kan også bli forholdsmessig mye større for mindre kommuner enn for store. I tillegg viser kommuneundersøkelsen i NOU 2015:16 at kunnskapen om overvann er større jo større kommunen er. Dette kan også være tilfelle når det gjelder samfunnsøkonomisk kompetanse. Kompetanseoppbygging vil imidlertid være

en kortsiktig kostnad, og det er vanlig å forutsette at dette vil ha positiv avkastning for samfunnet på litt lenger sikt.

NOU 2015:16 omhandler spesifikt byer og tettsteder, dvs. de steder hvor utfordringene knyttet til overvann er størst. De foreslåtte lovendringene vil imidlertid gjelde for alle kommuner, også små kommuner i rurale strøk som ikke har problemer med overvann. Alle kommuner har riktig nok ansvar for arealplanlegging og –regulering etter plan- og bygningsloven, og alle kommuner vil mest sannsynlig ha nytte av et bevisst forhold til overvann. Videre tolker vi lovforslagene dit hen at de legger til rette for fleksibilitet i valg av løsninger, hvilket kan sikre at det velges løsninger som er mest hensiktsmessige lokalt. Innenfor dette regelverket kan små kommuner med små utfordringer velge enkle løsninger, mens kommuner med store utfordringer kan benytte seg av et stort spenn av løsninger.

## 6.2 Noen av tiltakene kan være juridisk vanskelige å gjennomføre

Den juridiske analysen viser at noen av forslagene bryter med andre rettslige prinsipper, og/eller faller inn under ekspropriasjonsretten. Dette betyr at det kan være vanskelig å implementere disse slik de er formulert i NOU 2015:16, eller at det er behov for å komplettere lovendringene enten med egne forskrifter eller med kompensasjonsordninger.

## 6.3 En større andel av kostnadene overføres til private

Overvannsskader forårsaker store kostnader for samfunnet hvert år, i form av reparasjonskostnader, tap av produktivitet og plunder og heft. Med forventet økning i både nedbørsmengder og -intensitet, og stadig tettere bebyggelse er det grunn til å anta at disse kostnadene vil øke i framtiden. Tidlig planlegging og investering i tiltak for å håndtere overvann

vil bidra til å redusere disse kostnadene. Tiltakene har imidlertid en kostnad som påløper med en gang, mens gevinsten som regel kommer på lenger sikt. Samfunnet må derfor ta på seg kostnader i nær framtid, og det vil fort oppstå spørsmål om hvordan disse kostnadene skal fordeles, dvs. hvem som skal betale disse.

Dette er dels et prinsipielt spørsmål knyttet til fordelingen av denne type kostnader, og dels et konkret spørsmål knyttet til hvordan endringene påvirker fordelingen av kostnadene.

Det prinsipielle spørsmålet handler om hvorvidt den som tilfeldigvis (risikerer å) rammes av overvannshendelser skal betale for disse tiltakene, eller om dette er en kostnad som alle skal være med å dele på. Utgangspunktet for den sistnevnte tilnærmingen er at overvann rammer mer eller mindre tilfeldig og at den enkelte ikke kan påvirke årsaken til overvannshendelsene, kun påvirke risikoen for å bli rammet av en skade ved disse hendelsene.

Når det gjelder de aktuelle endringsforslagene betyr flere av disse at en større andel av kostnadene knyttet til overvannstiltak blir overført fra kommunene til private utbyggere og boligeiere. Om dette er rettferdig eller ikke avhenger bl.a. av hvordan man forholder seg til det prinsipielle spørsmålet. Det er imidlertid mulig å innføre ulike former for tilskuddsordninger eller differensierte gebyrer som reduserer belastningen på den enkelte boligeier. For utbyggere bør finansieringen av denne type infrastruktur håndteres i utbyggingsavtaler eller andre modeller/avtaler om grunneierbidrag.

Det er uttrykt bekymringer for at lovforslagene gir kommunene anledning til å pålegge utbyggere og innbyggere større kostnader enn nødvendig, for eksempel gjennom å pålegge større eller mer kostbare overvannsanlegg enn hva det egentlig er be-

hov for. Kommunene må ved anvendelsen av bestemmelsene se hen til forholdsmessigheten og rimeligheten ved det enkelte pålegg. I andre tilfeller må det legges grunn at påleggene vil være så inn- gripende at de utløser erstatningskrav for grunnei- ere. Men som påpekt over er det viktig at kommu- nene har tilstrekkelig kompetanse til å avgjøre hva som er de hensiktsmessige løsningene lokalt.

#### 6.4 Vurdering av hvert endringsforslag

##### § 18 -1b økte rørdimensjoner

I de tilfeller kommuneøkonomien har vært den be- grensende faktoren for at kommunen ikke har krevd større rørdimensjoner enn 305 mm så kan en opp- heving av dimensjonen i § 18-1b medføre at over- vannshåndteringen blir bedre, begrunnet med at rø- rene vil dimensjoneres etter behov og ikke etter en kommunaløkonomisk vurdering. Motsatt kan en oppheving av dimensjonsbegrensningen medføre at noen kommuner for sikkerhets skyld velger å kreve større dimensjoner uten at det egentlig er be- hov for dette. Det vil i tilfelle gi økte kostnader og kun begrenset nytte i form av reduserte skader. I de aller fleste tilfeller regner vi imidlertid med at lovend- ringen vil ha små effekter på samlede investeringer og nytte i form av reduserte skader, enten for at kommunen allerede i dag krever en behovstilpasset rørdimensjon eller for at man også i fortsettelsen kun vil kreve 305 mm, og heller kreve at «oversky- tende» overvann håndteres med andre løsninger. Som regel vil det være ugunstig å øke konsentra- sjonene av vann i utslippspunktet, og spesielt hvis ikke ledningsnettets nedstrøms egentlig ikke er di- mensjonert for dette.

Den samlede samfunnsøkonomiske effekten av denne lovendringen er antatt å være liten.

Endringen vil medføre at kostnadene for større rø- rdimensjoner overføres fra kommunen til tiltaksha- ver/utbygger. Dette er primært en fordelingseffekt,

men redusert forutberegnelighet når det gjelder ut- byggingskostnadene kan føre til at utbygginger ut- settes eller i verste fall ikke gjennomføres. Hvorvidt dette er en reell samfunnsøkonomisk kostnad kan diskuteres, se drøfting i kapittel 6.1.

Den foreslåtte lovendringen vil ikke ligge utenfor mandatet til lovgiver, men vil sette til side prinsippet om å sikre forutberegnelighet for tiltakshaver. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det oppnås slike fordeler med endringen at det kan forsvare en slik tilsidesettelse.

En vil kunne oppnå å ivareta rettssikkerheten og for- utsigbarheten og samtidig sikre at kommunen har adgang til å kreve større dimensjonering, ved å fast- sette en større maksimalbegrensning i loven, even- tuelt i forskrift. Som beregningene viser, er det først ved rørdimensjoner over 800 mm at kostnadene øker mer enn proporsjonalt, men utfra tekniske vur- deringer er det nødvendigvis ikke hensiktsmessig å øke maksimal dimensjon så mye.

##### § 18 -1d alternative overvannsløsninger

Endringsforslaget legger til rette for at det kan bru- kes andre overvannsløsninger enn rørledninger, når dette er et mer hensiktsmessig og lønnsomt alter- nativ. Disse løsningene kan være både dyrere og billigere enn rørløsninger. De vil også legge beslag på areal, dvs. isolert sett ha en høyere arealkost- nad. Samtidig kan disse løsningene kombineres med andre formål, for eksempel en lekeplass eller et grøntområde, og dermed bidra til ytterligere nytte for samfunnet, dvs. i tillegg til å håndtere overvan- net.

Samtidig gir også dette endringsforslaget redusert forutsigbarhet for tiltakshaver, og denne er i tillegg sannsynligvis noe større enn endringen i § 18-1b. Det skyldes at det kan være usikkerhet knyttet til hvilket eller hvilke tiltak som skal opparbeides, og at refusjonsberegningen vil være mer komplisert. Ved

et krav om opparbeidelse av forskjellige anlegg, vil det kunne bli vanskelig å fastslå hvilke enheter man skal fordele utgiftene på. I tillegg kan belastningen for den enkelte eiendom overstige den verdistigningen tiltaket medfører, og derved vil den overskytende delen av delen av utgiftene kunne være tapt for utbygger.

Det kan også reises spørsmål ved hensiktsmessigheten av å innføre en slik regel, ettersom det forutsetter etablering av en rekke mindre anlegg som det offentlige skal eie og vedlikeholde.

Vi forventer imidlertid med at endringsforslaget gir en netto samfunnsøkonomisk nytte. Videre kan forutberegneligheten sikres gjennom regulering av anleggene og rekkefølgebestemmelser i arealplan.

#### § 27-6 rett til å ha ledning liggende

Plan- og bygningslovens anses ikke som riktig lov for denne bestemmelsen, ettersom den er en rettsvernsregel og faller utenfor plan- og bygningslovens saklige virkeområde. Lovendringen bør derfor heller innføres i tinglynsloven.

Endringsforslaget er også problematisk sett i sammenheng med endringsforslaget for § 29-4 om 4 meter byggegrense fra rør i grunnen. Disse endringene innebærer at grunneier ikke bare må respektere at det ligger ledninger i grunnen, men også risikere å få en åtte meter bred byggeforbudssone over sin eiendom. Dette innebærer at inngrepet kan bli relativt omfattende. Dette er ikke et rettslig hinder for å vedta bestemmelsen, men det er en konsekvens man bør være bevisst på ved vurderingen av om de to endringene skal innføres.

Dersom en regel om rett til at også tinglyste ledninger skal bli liggende skal innføres, bør lovteksten presiseres..

#### § 28-3 rett til tiltak på naboeiendom

Både begrunnet med at dagens lovtekst kan tolkes slik at overvann allerede er inkludert, fordi overvann kan betraktes som en form for vannsig, og at paragrafen er svært lite brukt forventer vi at lovendringen vil ha små, om noen, samfunnsøkonomiske effekter.

En endring kan imidlertid bety at paragrafen blir aktivisert, dvs. bedre kjent og dermed også mer brukt. Det må imidlertid forventes at tiltak på naboens grunn bare tillates i de tilfeller dette gir en bedre løsning enn å gjennomføre tiltak på egen grunn samt at naboen som avstår grunn blir kompensert for dette, eller det er naboens forhold som gjør inngrepene nødvendig.

#### § 28-6 sikring av åpne anlegg

Lovendringen gir kommunen hjemmel for å forby gjenfylling som sikring av et åpent anlegg hvis anlegget har en viktig funksjon for overvannshåndteringen. Dette kan ha konsekvenser både i form av verdien av det potensielle arealet som gjenfylling ville ha etablert, og i form av kostnader for å sikre anlegget på en annen måte. Hvorvidt alternative sikringer er dyrere enn gjenfylling vil variere fra sted til sted. Inngjerding kan i mange tilfeller være en billigere investering, men er samtidig mindre sikkert enn en gjenfylling og vil i tillegg trenge vedlikehold over tid. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er derfor ikke nødvendigvis lavere for den alternative sikringen.

Det må være opprettholdelse av funksjonen som er det viktige. Det betyr at hvis utbygger eller grunneier etablere en annen tilfredsstillende løsning, vil det åpne anlegget ikke lenger ha betydning for overvannet, og det kan dermed gjenfylles. Grunneier og kommune har dermed anledning til å velge den samlet sett mest gunstige løsningen.



Vi legger derfor til grunn at dette lovforslaget vil bidra til at hensiktsmessige løsninger velges lokalt.

#### § 28-9 tiltak i eksisterende bebyggelse

Plan- og bygningsloven er primært rettet mot nye/søknadspliktige tiltak, og har færre muligheter for å pålegge tiltak i eksisterende bebyggelse. Samtidig er det som regel i eksisterende bebyggelse som overvannsproblematikken er størst. Endringsforslaget i § 28-9 har til hensikt å gi kommunene hjemmel til å pålegge denne type tiltak.

Erfaringer fra Oslo viser at relativt enkle og rimelige tiltak i eneboligområder kan være et reelt alternativ til svært dyre investeringer i nye ledninger. Hvis lovendringen bidrar til å utløse denne type tiltak vil det helt klart ha en netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Forslaget om å flytte de to første leddene i ny § 28-9 fra vannressursloven § 7 til plan- og bygningsloven er ikke forventet å ha noen juridisk betydning.

Forslaget til ny § 28-9 tredje ledd innebærer til dels store endringer for private grunneiere. Dette gjelder særlig dersom pålegg om etablering og drift av overvannsanlegg kombineres med et pålegg om frakobling etter forslag til ny § 22a i forurensningsloven. Vi mener et slikt pålegg vil innebære et ekspropriasjonslignende inngrep som kan utløse krav på erstatning. Samtidig vil graden av inngrep avhenge av hva slags overvannstiltak det er tale om. Et pålegg etter § 28-9 tredje ledd er mindre betenkelig dersom pålegget gis alene, det vil si uten at det samtidig gis pålegg om frakobling etter § 22a i forurensningsloven.

En eventuell innføring av § 28-9 tredje ledd kombinert med § 22a i forurensningsloven er vurdert å være så inngripende at det i tilfellet bør innføres en regel om full erstatning til den som blir pålagt å gjennomføre et tiltak på egen grunn.

Et alternativ til å innføre en hjemmel til å pålegge frakobling av en lovlig etablert stikkledning er å etablere tilskuddsordninger som gir kommunene mulighet til å utligne de private kostnadene. Tilskuddet bør i tilfelle være så gunstig at den private velger å iverksette tiltak, og kan dermed bli en relativt dyr ordning. En slik tilskuddsordning kan være kostnadseffektiv, dvs. utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak, men er pr. definisjon mindre styrings-effektiv enn en lovendring.

Myndighetene har et berettiget behov for ytterligere hjemler for å kunne håndtere utfordringene med overvann, men det er ikke uten videre gitt at kostnadene og ansvaret kan og bør pålegges private.

#### § 29-4 fire meters byggegrense

I dag reguleres avstanden til offentlige vann- og avløpsledninger i privatrettslige avtaler. Standarden for disse avtalene er 4 meter, men med lokale variasjoner. Hvor strengt kommunene håndhever disse avtalene er imidlertid usikkert, og i noen kommuner kan det være forholdsvis enkelt å få tillatelse til å gjennomføre et tiltak (byggverk, parkeringsplass, atkomstvei mv.) nærmere enn 4 meter.

En lovfesting av 4 meters avstand til disse ledningene innebærer i praksis en 8 meter bred sone med byggeforbud på egen grunn. Dette kan medføre at boligeiere ikke lenger får anledning til å plasseres ny bebyggelse på det mest hensiktsmessige stedet, bygge ut i det hele tatt, eller i samsvar med gjeldende regulering. Samtidig finnes det tekniske løsninger som gjør at det er mulig å bygge nærmere enn 4 meter og fortsatt sikre tilgang til ledningene.

Det vil imidlertid være anledning til å søke om dispensasjon fra dette avstandskravet. En dispensasjonssøknad er forventet å være mer ressurskrevende både for tiltakshaver og kommune enn dagens praksis. Kommunen dekker inn en del av

denne ressursbruken med gebyrer, men for den private aktøren vil dette være en ekstra kostnad.

Nytten av avstandskravet er enklere tilgang til ledningene og redusert skaderisiko, både ved etableringen av tiltaket og ved en eventuell lekkasje fra ledningen. Hvorvidt denne nytten er større eller mindre enn kostnaden ved å båndlegge arealer og for dispensasjonssøknader er usikker.

Forslaget vil heller ikke ha noen betydning for håndteringen av overvann.

Likevel er det naturlig at en regel om plassering av tiltak som foreslått legges til plan- og bygningsloven. Bestemmelsen vil være rettsendrende ettersom den vil ha en videre rekkevidde enn avtaler med de forskjellige abonnenter, men den vil ikke i seg selv utgjøre en så vidt inngripende rådighetsinnkrenking at den utløser krav om erstatning fra grunneier.

## 7 Referanser

- Berglund, P. (2018). *Cost-benefit analysis for sustainable stormwater management - A case study for Masthuggskajen, Gothenburg*. Masteroppgave - Uppsala Universitet.
- Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Groven, K. (2015). Handtering av overvann i norske kommunar. Ei undersøking om innføring av lokal overvasshandtering. *Kart og plan, Vol. 75, side: 8-23*.
- Hanssen-Bauer, I., Førland, E. J., Haddeland, I., Hisdal, H., Mayer, S., Nesje, A., . . . Ådlandsvik, B. (2015). *Klima i Norge 2100, kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*. NCCS rapport 2/2015.
- Haugård, P. S. (2017). *Analyse av lønnsomhet for overvannstiltak - En casestudie av avløpsnett ved Grefsen, Oslo kommune*.
- Magnussen, K., Wingstedt, A., Rasmussen, I., & Reinvang, R. (2015). *Kostnader og nytte ved overvannstiltak*. Vista Analyse 2015/02.
- Midttømme, G. H. (2017). *Rapporterte hendelser og ulykker på vassdragsanlegg 2016*.
- Norsk Klimaservicesenter. (2018, Oktober 25). *Nedbørintensitet*. Hentet fra <https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/idf.xhtml>
- Norsk Vann. (2012). *Veiledning i dimensjonering og utforming av VA-transportsystem*. Norsk Vann Rapport 193/2012.
- Norsk Vann. (2017). *Finansieringsbehov i vannbransjen 2016-2040*. Norsk Vann Rapport 223/2017.
- NOU 2015:16. (2015). *Overvann i byer og tettsteder*. Klima- og miljødepartementet.
- Oslo kommune. (2006). *Abonnementsbetingelser ved tilknytning til kommunens vann- og avløpsledninger. Lover og informasjon*.
- Oslo kommune. (2018). *Overvann: frakobling av taknedløp*. Oslo: Vann- og avløpsetaten, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2018a). *Langsiktig plan for samlet infrastrukturutvikling*. SØA-rapport 17-2018.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2018b). *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*. SØA-rapport, under utgivelse.
- Vista Analyse. (2015a). *Kostnader og nytte ved overvannstiltak*. Oslo: Vista Analyse.
- Vista Analyse. (2015b). *Økosystemtjenester fra grønnstruktur i norske byer og tettsteder*. Vista Analyse, Rapport 2015/10.
- Wang, Ø. (2015). *Forurensningsloven med kommentarer, 2. utgave*. Gyldendal.

## Vedlegg 1 Informanter

Tabellen nedenfor lister hvilke organisasjoner som enten deltok i workshop eller er blitt intervjuet

Organisasjon	Workshop 22/8	Intervju
MEF	X	
Oskar og Tormod Wike AS	X	X
Oslo kommune	X	
Moss kommune	X	
Bergen kommune	X	
Drammen kommune	X	X
Norsk Vann	X	X
NBBL	X	X
Huseiernes landsforbund	X	X
Norsk Eiendom		X

## Vedlegg 2 Nedbørsdata

Dimensjonerende nedbør fra målestasjonen på Blindern i Oslo,

Gjentaks- intervall (år)	Varighet (minutter)									
	1	2	3	5	10	15	20	30	45	60
<b>2</b>	293.0	247.4	224.0	187.8	140.0	114.2	98.4	78.0	60.3	49.1
<b>5</b>	372.7	321.0	292.6	251.0	187.8	156.9	136.8	108.7	85.7	69.6
<b>10</b>	425.4	369.7	338.1	292.8	219.4	185.3	162.2	129.0	102.5	83.2
<b>20</b>	476.0	416.4	381.7	332.9	249.7	212.4	186.5	148.5	118.6	96.3
<b>25</b>	492.1	431.3	395.5	345.6	259.4	221.0	194.3	154.7	123.7	100.4
<b>50</b>	541.5	476.9	438.1	384.8	289.0	247.6	218.1	173.7	139.5	113.2
<b>100</b>	590.6	522.3	480.4	423.7	318.5	273.9	241.7	192.6	155.1	125.8
<b>200</b>	639.6	567.5	522.7	462.5	347.9	300.2	265.3	211.5	170.7	138.5





# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE