

NOTAT

Innspill til myndighetenes arbeid med rammebetingelser på området klimatilpassing og overvann

Dato: 25.01.2012
Til: Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet
Fra: Norsk Vann

Klimaendringene gir kommunene nye og større utfordringer når de skal tilby sine innbyggere tilfredsstillende VA-tjenester. Norsk Vann mener klimatilpassingsutvalget i NOU 2010:10 peker på en rekke viktige tiltak på vann- og avløpsområdet. Med hensyn til konkrete kommentarer og innspill til NOUen viser vi til vår høringsuttalelse av 07.03.2011 til Miljøverndepartementet.

Norsk Vann vil med dette notatet supplere vår høringsuttalelse med utdypende informasjon knyttet til ekstremnedbør og håndtering av overvann. Det er et stort behov for å avklare kommunenes ansvar og myndighet på dette området. I tillegg må det tas stilling til hvordan ulike tiltak skal finansieres.

Norsk Vann mener hovedgrepet må være et sektorlovarbeid på vann- og avløpsområdet som bygger på den nye loven om kommunale vass- og avløpsanlegg. Videre haster det å få avklart hvem som skal være nasjonal overvannsmyndighet.

Mer konkret drøfter vi i notatet blant annet behov for å:

- Avklare hvor langt dagens hjemler for å pålegge grunneiere/huseiere lokal overvannsdisponering går, og eventuelt utvide denne myndigheten.
- Avklare hvilket ansvar kommunen får etter å ha anvist eller pålagt lokal overvannsdisponering som et alternativ til at abonnentene kobler seg på avløpsnett.
- Endre gebyrbestemmelsene, slik at kommunene gis anledning til å differensiere gebyrene ut fra mengde overvann som tilføres avløpsnett.
- Avklare hvor langt grunneierne skal ha ansvaret for å forebygge vannskader, og hvilket ansvar kommunen skal ta for å pålegge avledning av overvannet.
- Avklare hva som er en kommunes ansvar for overvann som eier av avløpsledninger, som forurensningsmyndighet etter forurensningsloven, som vassdragsmyndighet etter vannressursloven, som plan- og bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven, og hva som er grunneiernes/huseiernes ansvar?
- Gi kommunen myndighet til å pålegge grunneiere/huseiere forebyggende tiltak for nybygg, ved å bestemme at overvann og drensvann skal ledes bort til vassdrag, terreng, eller helt eller delvis føres til hovedavløpsledning.
- Gi kommunen myndighet til å kunne pålegge grunneiere/huseiere (også eksisterende bygg) å avlede overvannet som et forebyggende tiltak.
- Gi kommunen hjemmel for å kunne pålegge større dimensjon på avløpsledningene enn 305 millimeter i utsatte områder.
- Gi statlige retningslinjer for å sikre at behovene for klimatilpassing ivaretas i kommuneplanens arealdel.
- Ta inn flomveg som hensynssone i plan- og bygningsloven.

- Avklare hvilket ansvar kommunen skal ta når det oppstår skade som følge av tilbakeslag av avløpsvann.
- Avklare og eventuelt endre bevisbyrdespørsmålet i tilbakeslagssaker.
- Avklare hvilket ansvar som tilligger vegeier, og hva som er eier av vann- og avløpsanleggs ansvar for finansiering, drift og vedlikehold av overvannstiltak ved veg.
- Avklare hvordan nødvendige overvannstiltak som ikke går i ledning skal finansieres.
- Modernisere gebyrregelverket.
- Sikre at definisjonene på overvannsområdet er entydige og fremtidsrettede.

INNHold

1. Bakgrunn og viktige overordnede behov	3
1.1. Behov for å avklare kommunens ulike roller.....	4
1.2. Behov for nasjonal overvannsmyndighet.....	5
1.3. Nærmere avklaringer gjennom en helhetlig sektorlov på vann- og avløpsområdet	6
2. Lokal overvannsdisponering	7
2.1 Gjeldende rett	8
2.2 Behov for avklaringer.....	9
3. Avledning av overvann	10
3.1 Gjeldende rett.....	10
3.2 Behov for avklaringer.....	12
4. Kommunens ansvar for vannskade	14
4.1 Gjeldende rett.....	14
4.2 Behov for avklaringer.....	15
5. Særlig om forholdet mellom avløpsanlegg og veganlegg	16
5.1 Gjeldende rett.....	17
5.2 Behov for avklaringer.....	18
6. Finansiering av overvannstiltak	18
6.1 Gjeldende rett.....	19
6.2 Behov for avklaringer.....	19
7. Definisjoner	20
7.1 Gjeldende rett.....	21
7.2 Behov for avklaringer.....	21

1. Bakgrunn og viktige overordnede behov

Utvalget bak "NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring" slår fast at klimaendringene er over oss. Utvalget peker på at det også tidligere har vært klimavariasjoner, men at tempoet og omfanget av endringene er nytt og ukjent i historisk tid.

Utvalgsleder Oddvar Flæte nevnte ved fremleggelse av NOU 2010:10 at utvalget anser vann- og avløpssektoren som den infrastruktursektoren som er mest utsatt for klimaendringene og at behovet for tiltak er stort. Problemer knyttet til ekstreme nedbørepisoder og håndtering av overvann blir av utvalget trukket fram som et eksisterende og dels presserende problem, og ikke som et mulig problem knyttet til framtida. I innledningen til kap. 9.2 om "Vatn og avløp" i NOU 2010:10 er det fremhevet at:

"Klimaendringar vil auke risikoen for svikt i vass- og avløpsstenestene (VA). Svikt i vassforsyninga vil ramme innbyggjarar og næringsliv raskt, og svikt i avløpshandteringa kan få alvorlege konsekvensar for helse og miljø. Det er difor viktig for heile samfunnet at vass- og avløpssektoren tilpassar seg eit endra klima.

Vass- og avløpssektoren har i dag eit betydeleg vedlikehaldsetterslep som skaper eit tilpassingsunderskot. Fragmenterte ansvarsforhold, mangel på ressursar og prioritering gjer denne sektoren til den infrastruktursektoren som er vurdert som særleg sårbar for klimaendringar.

For å styrkje tilpassingskapasiteten i vass- og avløpssektoren er det behov for å vurdere juridiske endringar og å gjennomgå dei økonomiske rammevilkåra. Tiltak for ei betre handtering av overvatn er òg sentrale."

De senere års erfaringer i norske kommuner viser at det blir stadig flere tilfeller av ekstreme nedbørepisoder i større områder av landet, noe som fører med seg at vannskadene og påfølgende skadekostnader øker dramatisk i omfang. Eksempelvis er ekstremnedbøren i København 2. juli 2011 estimert å koste omkring 4-5 milliarder kroner. I tillegg kommer de menneskelige påkjenningene for huseiere som får vann inn gjennom vegger eller avløpsvann opp gjennom sluket. Det innebærer at det haster med å få avklart nødvendige endringer av rammebetingelsene og å få på plass nødvendig beslutningsgrunnlag og styringssignaler for å kunne håndtere utfordringene som klimaendringer skaper i forhold til håndtering av overvannet i norske kommuner.

Konkret oppsummerer utvalget i kap. 9.2.4 sine anbefalinger om tiltak for å muliggjøre vann- og avløpssektorens tilpasning til klimaendringene:

- *"Auke, betre og koordinere innsamlinga av korttidsnedbørdata i urbane område.*
- *Styrkje forskning og teknologiutvikling som er nødvendig for å ruste vass- og avløpssektoren til å møte klimaendringane.*
- *Setje i gang FoU-aktivitetar som gir auka kunnskap om effekten av klimaendringar på ekstrem korttidsnedbør.*
- *Setje i verk kartlegging av kor robust vass- og avløpssektoren er i dag gjennom å greie ut praktiske og økonomiske konsekvensar av klimaendringane, og berekne omfang og kostnader av nødvendige klimatilpassingstiltak i sektoren. Under dette greie ut konsekvensar for gebyrordninga innan vass- og avløpssektoren.*
- *Styrkje rettleiinga i korleis kommunen kan handtere overvatn i planlegginga si, under dette utarbeide rettleiing om korleis flaumvegar kan setjast av som omsynssoner i arealplanane.*
- *Medverke til å styrkje utdanningstilboda og auke rekrutteringa til vass- og avløpssektoren.*

- *Utarbeide statlege rettleiande retningslinjer for å dimensjonere vass- og avløpssystem slik at det er teke høgde for venta klimaendringar.*
- *Klargjere det juridiske grunnlaget for vass- og avløpstenestene slik at eigar av vass- og avløpsanlegg ikkje kan fråskrive seg ansvaret for skade på abonnenten sin eigedom som følgje av for lita dimensjonering og tilbakeslag.*
- *Avklare kommunane sine høve til finansiering på vass- og avløpsområdet, inkludert vurdere lovendring som gjer tydeleg at handteringa av overvatn i regulerte område kan finansierast over vass- og avløpsgebyra.*
- *Avklare abonnentane sine rettar og plikter på vass- og avløpsområdet.*
- *Vurdere endring av plan- og bygningslova og byggteknisk forskrift slik at det blir høve til å krevje tiltak for handtering av overvatn ved eksisterande busetnad.”*

Norsk Vann mener utvalget peker på en rekke viktige tiltak på vann- og avløpsområdet. Med hensyn til konkrete kommentarer og innspill til forslagene i NOU 2010:10 viser vi til vår høringsuttalelse av 07.03.2011 til Miljøverndepartementet.

Norsk Vann vil med dette notatet supplere vår høringsuttalelse med utdypende informasjon knyttet til noen utvalgte temaer. Notatet er et innspill til MDs arbeid med klimatilpasningsmeldingen. Hensikten er å gi departementet nærmere bakgrunnsinformasjon om behovet for avklarte og moderniserte rammebetingelser som kommunene har på overvannsområdet. Diskusjonen om klimatilpasning og overvann berører en rekke sektorer som har tilgrensende problemstillinger. Vi har begrenset problemstillingene i dette notatet til vann- og avløpssektorens utfordringer.

Det jobbes meget aktivt med disse utfordringene i mange land. Norsk Vann og det norske VA-faglige miljøet har nær kontakt og samarbeid med særlig Sverige, Danmark og Finland. Det vises også til hva som gjøres og drøftes i Tyskland og Skottland. Norge kan dra stor nytte av internasjonalt samarbeid, og det er nærliggende å tilrettelegge for lik forvaltning på en rekke delområder innen overvannshåndteringen. Eksempler på dette er felles definisjoner, ansvarsregler, grensesnitt, bestemmelser for "veg vann" og for overvannsgebyr.

Vi vil innledningsvis peke på to sentrale og overordnede premisser, som gjelder behovet for en nasjonal overvannsmyndighet og behovet for nærmere ansvarsavklaringer gjennom en helhetlig sektorlov på vann- og avløpsområdet. Vi vil så gå mer i dybden på utvalgte temaer, der vi vil redegjøre for gjeldende rett og komme med våre forslag til tiltak i form av regelverksendringer mv.

Notatet er utarbeidet basert på innspill fra en rekke av Norsk Vanns medlemmer, og er særskilt behandlet av en egen arbeidsgruppe som Norsk Vann har nedsatt på dette området.

1.1. Behov for å avklare kommunens ulike roller

Kommunene har i dag flere roller knyttet til håndtering av overvann. Kommunen skal:

- Forvalte arealene og naturressursene som planmyndighet etter plan- og bygningsloven.
- Sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak og utføres forsvarlig som bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter.
- Verne det ytre miljø mot forurensning som forurensningsmyndighet etter forurensningsloven med tilhørende forskrift.
- Ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å forebygge og minimalisere konsekvensene av ulike hendelser etter sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

- Sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann i tråd med vannressursloven.
- Håndtere selvkostregimet overfor abonnentene i kraft av sin rolle som eier av vann- og avløpsanlegg i medhold av lov om vass- og kloakkavgifter utdypet i forurensningsforskriften og lokalt fastsatte abonnementsvilkår.

Kommunen har med andre ord omfattende oppgaver som myndighetsutøver på overvannsområdet, i tillegg til sin rolle som forvalter av ledningene som mange av innbyggerne benytter seg av.

Det er uklart hvilke tiltak som:

- 1) kommunene skal ta ansvar for og finansiere som utøver av offentlig myndighet,
- 2) kommunene skal finansiere gjennom abonnentenes vann- og avløpsgebyr og
- 3) grunneierne kan pålegges å utføre og finansiere selv.

Klimatilpasningsutvalget påpeker i sine anbefalinger under punkt 9.2.4 at det er behov for å:

"Avklare kommunane sine høve til finansiering på vass- og avløpsområdet, inkludert vurdere lovendring som gjer tydelig at handteringa av overvatn i regulerte område kan finansierast over vass- og avløpsgebyra."

1.2. Behov for nasjonal overvannsmyndighet

Utvalgets anbefaling i kap. 9.2.4 *"Avklare overvassansvaret nasjonalt gjennom å peike ut ei myndigheit for overvatn"* er nærmere utdypet i kap. 9.2.3:

"...Det er behov for å peike ut ei myndigheit på nasjonalt nivå med ansvar for overvatn.

Det er behov for nærare statlege tilrådingar for kva kommunane skal leggje til grunn av klimaframskrivingar for havnivåstigning, springflod, flaum og skred i planarbeidet sitt på vass- og avløpsområdet. Det er òg behov for statlege, rettleiande retningslinjer for å dimensjonere fellessystem og system for overvatn, gjennom dimensjonerande nedbørintensitet og gjentaksintervall. Det er vidare uavklarte ansvarsforhold mellom vegeigar og eigar av avløps- og overvassleidningar når det gjeld overvatn frå vegar. Når det gjeld finansiering av tiltak, er det behov for å avklare kva slag overvasstiltak som kan finansierast over vass- og avløpsgebyret og korleis ein skal sikre finansiering av andre overvasstiltak.

For å leggje til rette for best mogleg rammeverk og føresetnader for planlegging for kommunane og innbyggjarane i møtet med klimaendringar, bør styresmaktene syte for ansvarsavklaringar og regelverksendringar på dei ovannemnde områda. Her inngår avklaring av ansvarsforhold mellom vegeigar og eigar av avløps- og overvassledningar når det gjeld overvatn frå vegar."

Norsk Vann støtter fullt ut utvalgets anbefalinger om utpeking av nasjonal overvannsmyndighet ut fra ovennevnte begrunnelser. Vi mener dette er det tiltaket som det haster mest med å få på plass, da arbeidet med de øvrige tiltakene, herunder statlige dimensjoneringsretningslinjer og avklarte juridiske og økonomiske rammebetingelser, betinger at det er bestemt hvem i statsapparatet som har ansvaret på overvannsområdet.

Norsk Vann har i flere år etterlyst en plassering av overvannsansvaret på statlig nivå, for å få en myndighet som kommunene og vann- og avløpssektoren kan forholde seg til i arbeidet med overvann og klimatilpasning. I dag er dette ansvaret ikke plassert, men en del direktorater og tilsyn har en rolle å spille som grenser inn mot overvannsområdet, herunder Klif, Direktoratet for byggkvalitet, NVE og DSB/Klimatilpasningssekretariatet.

Vi har merket oss at det i NOU 2010:10 er antydning at NVE kan påta seg ansvaret som nasjonal overvannsmyndighet og at det vil kreve anslagsvis 11 mill. kr årlig. Norsk Vann benyttet anledningen til å ta opp behovet for en nasjonal overvannsmyndighet i Energi- og miljøkomiteens høring 26. oktober av Statsbudsjettet 2012, med følgende oppfordring:

“Norsk Vann ber komiteen vurdere muligheten for å få en avklaring av ansvaret som nasjonal overvannsmyndighet gjennom budsjettet for 2012. Det haster å få avklart hvilken statlig aktør som skal være overvannsmyndighet, slik at regelverket kan tilpasses klimautfordringene.”

1.3. Nærmere avklaringer gjennom en helhetlig sektorlov på vann- og avløpsområdet

Velfungerende VA-tjenester er en forutsetning for samfunnets funksjonsdyktighet og for den enkelte innbyggers helse, sikkerhet og velvære. Utfordringene som klimaendringene medfører for kommunene i deres arbeid med å tilby tilfredsstillende VA-tjenester, forsterker behovet for at lovgiver så snart som mulig avklarer kommunenes ansvar gjennom en samlet lovregulering på dette området. KS og Norsk Vann har gjentatte ganger anmodet om et sektorlovutvalg på VA-området, første gang dette ble tatt opp med statlige myndigheter var i 2006.

Også NOU 2010:10 berører dette behovet i bl.a. kap. 9.2.3 og 9.2.4:

9.2.3:

“Det er behov for å avklare kommunane sitt ansvar på vass- og avløpsområdet for å få opp fornyingstakten og klimatilpassingstiltak i sektoren. Ei slik avklaring bør bl.a. klargjere innbyggjarane sine rettar og plikter knytte til vass- og avløpsnettene, under dette kommunane sitt høve til å fråskrive seg ansvar for skade på bygningar som følgje av tilbakeslag.”

9.2.4:

“Avklare abonnentane sine rettar og plikter på vass- og avløpsområdet.”

Hovedhensikten med en sektorlovgivning vil være å få en bedre regulering av forholdet mellom kommunene (herunder kommunalt eide VA-selskaper) som tjenestetilbydere og innbyggerne og næringslivet som abonnenter. Det er behov for en nærmere avklaring av rettigheter og plikter for begge parter, herunder rammene for kommunale abonnementsvilkår. I dag må tvister i dette kundeforholdet avgjøres av domstolene, noe som gir liten forutsigbarhet for partene og er ressurskrevende for domstolene. Eksempelvis har det vært flere saker de senere årene om kommunenes ansvar for vannskader i tilfeller der ledningsnettene ikke har hatt tilstrekkelig dimensjon eller vært tilstrekkelig vedlikeholdt til å ta unna store nedbørmengder. Det bør være opp til lovgiver å gi rammebetingelsene for et så viktig kommunalt tjenesteområde.

En annen viktig hensikt med et sektorlovarbeid er å få gjennomført en mer gjennomgripende modernisering av gebyrbestemmelsene, som ikke har hatt noen realitetsendringer siden lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ble fastsatt i 1974. Behovet for modernisering gjelder både lovbestemmelsene og tilhørende forskriftsbestemmelser i forurensningsforskriften del 4A. Det er særlig viktig å tilpasse gebyrregelverket til de klimautfordringer vann- og avløpssektoren står overfor og få avklart hvordan overvannstiltakene skal finansieres.

Den nye loven om kommunale vass- og avløpsanlegg (Prop. 136 L (2010-2011)), som i skrivende stund avventer sanksjonering av Kongen i statsråd, vil regulere det offentlige eierskapet til vann- og avløpsanleggene i tillegg til å videreføre bestemmelsene i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter. Denne "eierskaps- og gebyrloven" bør være kjernen i en sektorlov, med en samling og utbygging av bestemmelser som ivaretar kommunenes og abonnentenes behov for tydelige og fremtidsrettede rammer under et klima i endring.

Da Kommunal- og forvaltningskomiteen avga sin innstilling til lovforslaget om kommunale vass- og avløpsanlegg 8. desember 2011 (Innst. 133 L (2011-2012)) drøftet de behovet for en mer helhetlig sektorlov. Vi refererer fra innstillingen:

"Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner det er viktig at kommunalt eigarskap til vass- og avløpsanlegg no lovfestas, i tråd med fleirtalet si merknad i Innst. S. nr. 181 (2007-2008) om at lovfesting av offentlig eigarskap skal tas som ei eiga sak. Fleirtalet ber om at behovet for ei meir heilskapleg vass- og avløpslovgiving vert vurdert i forbindelse med regjeringa sitt arbeid med ei stortingsmelding om tilpassing til klimaendringane.

Fleirtalet viser til sitt forslag til lovvedtak.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet, Høgre og Kristeleg Folkeparti vil vidare vise til at det over lengre tid, frå ulikt hald og gjennom fleire høyringar, vert etterlyst ei heilskapleg sektorlov og at regjeringa gjennom Innst. S. nr. 181 (2007-2008) vart bedt om å vurdere dette. Dei faglege vurderingane som kom fram i NOU 2006:6 gav også slike føringar, utan at dette synes å være særskilt vurdert.

Desse medlemene meiner at det er behov for ei slik heilskapleg sektorlov som tydelig regulerer ansvarsforhold og rammene mellom tenestetilbydarane og abonnentane. Desse medlemene fremmer følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa kome attende til Stortinget med ei heilskapleg norsk vass- og avløpslov.»

Under stortingsbehandlingen av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg i 10. januar 2012 virket det å være tverrpolitisk enighet om behovet for en mer helhetlig vann- og avløpslovgivning, og det ble vist til at dette blir nærmere vurdert i klimatilpasningsmeldingen.

Avklaringer med hensyn til overvannshåndtering hører naturlig hjemme i en sektorlovutredning, men det er også behov for mindre endringer i annet lovverk som plan- og bygningsloven og vannressursloven.

2. Lokal overvannsdiskonering

Lokal overvannsdiskonering vil bli et stadig viktigere tiltak for arbeidet med klimatilpassing i kommunene. Klimatilpasningsutvalget anbefaler i kap. 9.2.4 et sentralt grep for å styrke kommunenes arbeid med lokal overvannsdiskonering:

"Vurdere endring av plan- og bygningslova og byggeteknisk forskrift slik at det blir høve til å krevje tiltak for handtering av overvatn ved eksisterande busetnad."

Kommunene erfarer at det i dag er uklare og til dels manglede rammebetingelser for å kunne pålegge og/eller gi økonomiske insitamenter for hensiktsmessige og nødvendige tiltak for lokal diskonering av overvannet. Norsk Vann mener derfor det er viktig å ta tak i denne anbefalingen så raskt som mulig.

2.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven har ingen bestemmelser om lokal overvannsdiskonering, men har i **§ 27-2 femte ledd** en bestemmelse om avledning av overvann hvor det heter:

"Før oppføring av bygning blir satt i gang, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk."

Byggteknisk forskrift (TEK 10) § 15-10, annet ledd bokstav c) sier at overvannet som hovedregel skal håndteres lokalt:

"Overvann, herunder drensvann, skal i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres lokalt for å sikre vannbalansen i området og unngå overbelastning på avløpsanleggene."

Forskriften gir kommunene hjemmel for å stille krav om lokal infiltrasjon av overvann, før en bygning oppføres og i forbindelse med vedlikehold av drenering for eksisterende bygning. Verken lov eller forskrift gir imidlertid kommunene hjemmel for å kunne pålegge lokal disponering av overvannet dersom behovet oppstår ved eksisterende bygning på grunn av manglende kapasitet i avløpssystemet eller andre utfordringer knyttet til økt nedbørsintensitet.

I forarbeidene til vannressursloven (Ot.prp.nr.39 (1998-99)) uttalte departementet at ved å bevare muligheten for infiltrasjon i grunnen fremfor avrenning på overflaten og ledningstransport av nedbør og smeltevann, kan man redusere faren for flom og oversvømmelser og minske behovet for høy dimensjonering av ledningsnett for overvann. Departementet skriver at dette særlig tar sikte på tettbygde strøk og medfører at tette flater så langt som mulig bør unngås.

Vannressursloven § 7 annet ledd har følgende bestemmelse om infiltrasjon i grunnen:

«Utbygging og annen grunnutnyttning bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.»

Denne bestemmelsen skal både benyttes i forbindelse med utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven og i enkeltsaker. Pålegg kan etter forarbeidene også gis i etterkant av en utbygging, men vilkårene er da vanskeligere å fylle, fordi kostnadene raskere kan fremstå som urimelige. Bestemmelsen kan ikke brukes til å hindre tiltak som øker avrenningen, som flatehogst eller bakkeplanering.

Forurensningsloven § 22 sier:

"Ved omlegging eller utbedring av avløpsledninger kan forurensningsmyndigheten kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar tilsvarende omlegging eller utbedring. Også ellers kan forurensningsmyndigheten kreve omlegging eller utbedring av stikkledning, når særlige grunner tilsier det."

Etter sin ordlyd dekker ikke denne ethvert pålegg om lokal overvannsdiskonering, men etter forarbeidene (Ot.prp.nr. 11 (1979-80) side 126) gir bestemmelsen hjemmel for infiltrasjon når hovedledningsnett og/eller rensekapasiteten er, eller står i fare for å bli, overbelastet. Enkelte kommuner bruker denne til å kreve frakobling av taknedløp, men det krever at det foretas en konkret vurdering av kapasiteten på hovedledningsnett, og hjemmel fremstår ikke som klar.

Kommuner som har vedtatt **standard abonnementsvilkår** kan stimulere til lokal disponering av overvannet gjennom å bruke vilkårenes **punkt 3.1.2.**

"Takkvann og overflatevann (overvann) skal infiltreres i grunnen, ledes bort i eget avløp til vassdrag eller fordrøyes, og må ikke tilføres kommunens ledninger uten samtykke fra kommunen. Bortledning av overvann og dreinsvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet."

Siden bestemmelsen sier at abonnentene trenger kommunens samtykke før de kan koble seg til overvannsledningen, har kommunen som ledningseier mulighet for å henvise abonnentene til å velge andre løsninger (herunder lokal disponering), så langt dette er mulig. Det er ikke er avklart hvilket ansvar kommunen får når de har brukt denne bestemmelsen til å pålegge eller anviser lokal overvannsdisponering, som senere viser seg å medføre vannskader ved avrenning på overflaten.

Som eier av ledningene kan kommunen med hjemmel i **lov om kommunale vass- og kloakkavgifter** kreve inn gebyr fra abonnentene. Rammen for gebyrene er regulert i **forurensningsforskriften** kapittel 16. I **§ 16-4** heter det:

"Årsgebyret skal enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Vannforbruket baseres på målt eller stipulert anslag. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Det kan dessuten tas hensyn til bebyggelsens art og den bruk som gjøres av den, samt eiendommens størrelse og beskaffenhet."

Bestemmelsen åpner ikke for at kommunene kan differensiere gebyret ut fra hvor stor mengde overvann abonnenten tilfører avløpsanlegget.

2.2 Behov for avklaringer

Dagens regelverk er ikke godt nok innrettet for å møte de klimatilpasningsbehov kommunene har. Dette gjelder både for ny, men i særlig grad for eksisterende bebyggelse. Siden det oppleves som uklart hvor langt dagens hjemler går, er det behov for at dette går tydeligere frem av regelverket. Videre er det trolig nødvendig å utvide kommunens muligheter for å pålegge tiltak, særlig overfor eksisterende bebyggelse.

Det må avklares hvilket ansvar kommunen får når de anviser eller pålegger lokal overvannsdisponering som et alternativ til at abonnentene kobler seg på avløpsnett, og det senere oppstår vannskader ved avrenning på overflaten.

Kommuner som ønsker å pålegge grunneierne overvannstiltak har uttrykt behov for en nærmere avklaring av hvor omfattende og nærliggende forurensningsproblemet etter forurensningsloven § 22 annet ledd må være, for å oppfylle kravet om at "særlige grunner tilsier det", slik at man kan pålegge abonnentene å koble taknedløp fra kommunens avløpsnett. Det kan være behov for å utvide hjemmelen, slik at kommunen kan pålegge frakobling uten å måtte foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

Et nyttig virkemiddel for å stimulere til lokal overvannsdisponering kan være å bruke gebyrene. Økonomiske insentiver er ofte svært effektive og skaper mindre negative reaksjoner hos innbyggerne enn pålegg. En rapport som det danske Miljøministeriet offentliggjorde 22.12.2012 fra det såkalte Norsk Vanns søsterorganisasjon i Danmark (DANVA) har beregnet at overvannshåndteringen utgjør 43 % av de samlede kommunale avløpskostnadene. Da er det et tankekors at overvannskostnadene likevel dekkes av et generelt avløpsgebyr, som nesten utelukkende er avhengig av vannforbruket. Siden dagens bestemmelse i forurensningsforskriften § 16-4 ikke åpner for differensiering er det ønskelig med en justering av denne bestemmelsen, slik at kommunene kan velge ulike gebyrmodeller ut fra hvilke utfordringer de har lokalt.

For å styrke kommunenes hjemmelsgrunnlag for å kunne pålegge tiltak for lokal håndtering av overvann er det behov for nye eller tydeligere hjemler for:

- Tiltak for lokal overvannsdisponering som kan dempe generering av vann i tettbebygde områder - plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd med tilhørende forskriftsbestemmelse i TEK 10 § 15-10 annet ledd bokstav c) eller vannressursloven § 7 annet ledd.
- Frakobling av taknedløp - forurensningsloven § 22
- Anledning til å differensiere gebyrene ut fra mengde overvann som tilføres nettet - forurensningsforskriften § 16-5.

3. Avledning av overvann

Problemene med avledning av overvann er økende og de siste årene har vann på avveie vært et gjentagende tema i norske kommuner. Selv om lokal håndtering er å foretrekke, er avledning av overvann til vassdrag eller renseanlegg via eksisterende eller utvidede avløpsledninger, kulverter eller flomveger ofte det mest hensiktsmessig og/eller eneste alternativet. Dette har medført et økende press på at kommunene skal ta et større ansvar, både praktisk og økonomisk. Et slikt ansvar berører både hvordan kommunene planlegger avledningen av overvannet, men også hvordan de følger opp planene i de enkelte tilfellene.

Det er ikke avklart hvordan avledning av overvann skal finansieres. Under punkt 9.2.3 uttaler klimatilpasningsutvalget:

"Når det gjeld finansiering av tiltak, er det behov for å avklare kva slag overvasstiltak som kan finansierast over vass- og avløpsgebyret..."

3.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven har i **§ 27-2 femte ledd** en bestemmelse om avledning av overvann:

"Før oppføring av bygning blir satt i gang, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk."

I **teknisk forskrift fra 1997** var kommunene gitt en tydelig rolle i forhold til både bortledning og lokal disponering av overvann, med mulighet for å pålegge innbyggerne tiltak etter § 9-52, 6. ledd:

"Bortledning av overvann og drensvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet. Kommunen kan bestemme at overvann og drensvann skal ledes bort i eget avløp til vassdrag, terreng, infiltreres i grunnen eller helt eller delvis føres til hovedavløpsledning."

Ny **byggteknisk forskrift (TEK 10)** fra 2010 gir ikke kommunen myndighet for å anvisse bestemte løsninger for avledning av overvann i **§ 15-10 annet ledd bokstav c)**:

"Overvann, herunder drensvann, skal i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres lokalt for å sikre vannbalansen i området og unngå overbelastning på avløpsanleggene."

I **veiledningen til byggt teknisk forskrift** er det gitt nærmere utdypning til annet ledd bokstav c:

"Håndtering av overvann og drensvann kan foregå på tre alternative metoder; infiltrasjon, fordrøyning og bortledning. Lokal overvannshåndtering innebærer å la vannet finne naturlige veier via infiltrasjon til grunnen og/eller renne bort via åpne vannveier og dammer. Det vil ofte være nødvendig med fordrøyning der vassdrag eller ledningssystem ikke har tilstrekkelig kapasitet.

Infiltrasjon og fordrøyning er å foretrekke ut fra miljøhensyn og avløpsnettets begrensninger til å ta imot store nedbørsmengder. Lokal håndtering av overvannet er også fordelaktig med tanke på vannbalansen i området, jf. vannressursloven § 7, annet ledd. Når lokal håndtering av overvannet ikke er mulig ut fra naturgitte og praktiske grunner, kan kommunen bestemme at overvannet ledes bort i egne ledninger til vassdrag."

Kommuner som ut fra sin rolle som ledningseier har vedtatt standard abonnementsvilkår, har gjennom dette hjemmel for å regulere abonnentenes tilførsel av overvann til det kommunale nettet og dermed en viss myndighet til å kreve avledning av overvannet til vassdrag eller renseanlegg og stille krav til påslipp av overvann. **Standard abonnementsvilkår punkt 3.1.2** om Overvanns- og drensledninger sier følgende:

"Takvann og overflatevann (overvann) skal infiltreres i grunnen, ledes bort i eget avløp til vassdrag eller fordrøyes, og må ikke tilføres kommunens ledninger uten samtykke fra kommunen. Bortledning av overvann og drensvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet."

Vannressursloven har i **§ 7 første ledd** en bestemmelse som sier at:

"Ingen må hindre vannets naturlige løp i vassdrag uten hjemmel i denne lov"

Etter **vannressursloven § 2 første ledd** regnes vassdrag som:

"... alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring (...) også vannløp uten årssikker vannføring dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene".

Bestemmelsen i § 7 gjelder med andre ord ikke alt overvann, bare der vannet tydelig skiller seg fra omgivelsene.

Vassdragsloven av 1940 hadde i **§ 10** en bestemmelse om tiltak i vassdrag "som ikke hadde stadig tilløp":

"Eieren av nedenfor liggende eiendom må finne seg i vatnets naturlige avløp over hans grunn."

Denne bestemmelsen ble ikke videreført i vannressursloven, slik at man i dag må benytte naboloven for å avklare ansvarsforholdet for vannskader som skyldes vann som renner fra ovenforliggende eiendom.

Plan- og bygningsloven har en bestemmelse om hvilken dimensjonering kommunen kan kreve for hovedavløpsledning i **§ 18-1, 1. ledd**:

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

b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs

eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm.”

I komiteinnstillingen (Innst. O. nr. 50 (2008-2009)) ble dette kommentert nærmere:

”Komiteen viser til at bygningsdelen i loven har et omfattende antall hjemler for videre forskriftsarbeid. Komiteen mener dette er naturlig i forbindelse med en lov som nødvendigvis vil måtte regulere forhold som er av teknisk art og der det er behov for kontinuerlige tilpasninger til utviklingen på området. Komiteen vil imidlertid understreke at merknadene til de ulike paragrafene derfor vil måtte ha avgjørende betydning for rammen for det videre forskriftsarbeidet.

Som en illustrasjon på dette forhold mener komiteen det er viktig å påpeke at hovedavløpsledningene og overvannsledningenes rørdimensjon på 305 millimeter er et maksimumskrav, men at større anlegg kan være nødvendig, spesielt med tanke på flomutsatte områder og klimaendringer.”

Områder for teknisk infrastruktur, som ledninger for å lede bort overvann, kan avsettes som arealformål etter **plan- og bygningsloven § 11-7 annet ledd nr. 2**. Loven gir i **§ 11-8 tredje ledd bokstav a) og b)** hjemmel til å fastsette følgende hensynssoner i kommune- og reguleringsplaner:

- *”sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko”* og
- *”sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur”.*

Kommunene kan fastsette krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud og påbud. I følge merknadene til § 11-8 bokstav b i forarbeidene, vil blant annet en sone med pålegg om nærmere angitte avløpsløsninger falle inn under denne type hensynssone.

I **forskrift til plan- og bygningsloven (TEK 10)** har kapittel 7 fire paragrafer som omtaler sikkerhet mot naturpåkjenninger. Verken i dette kapitlet eller i forskriften for øvrig stilles det krav om å planlegge og tilrettelegge for åpne flomveger i tettbebygde strøk.

For byggesaksbehandlingen setter **plan- og bygningsloven § 28-1** krav til byggegrunnen:

«Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.»

3.2 Behov for avklaringer

Det er behov for å avklare hvor langt grunneierne/huseierne skal ha ansvaret for å forebygge vannskader og hvilket ansvar kommunen skal ta. Mange kommuner opplever at det er uklart hvor langt myndigheten til å pålegge privatpersoner å avlede overvann går, og hvilket ansvar kommunen selv påtar seg ved å anwise eller pålegge bestemte løsninger.

Innenfor et avgrenset utbyggingsområde kan det være rimelig at grunneieren (evt. utbyggeren/byggherren) har ansvaret for overvannshåndteringen, herunder at vannet fra eiendommen ikke forårsaker skader umiddelbart nedstrøms utbyggingen. Når områdene er store, og mange enkelttiltak med fortetting i sum forårsaker vannskader nedstrøms, bør

imidlertid kommunen ha et ansvar for de helhetlige vurderingene. Domstolene har trukket opp grensene for kommunens ansvar som eier av avløpsledninger i enkelte slike saker, mens det i liten grad er avklart hvem som har ansvaret for vann som beveger seg «fritt», utenfor rør og anlegg. Med økende bruk av lokal overvannsdiskonering må vi forvente at antall erstatningssaker med spørsmål om ansvar for vann på avveie vil øke, mens antall erstatningssaker på grunn av overbelastede avløpsledninger forhåpentligvis vil minke når overvannstilførselen reduseres.

En klargjøring av hva som er en kommunes ansvar for overvann som eier av avløpsledninger, som forurensningsmyndighet etter forurensningsloven, som vassdragsmyndighet etter vannressursloven, som plan- og bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven og hva som er grunneiernes ansvar, er vesentlig for å få avklart hvordan tiltak og vedlikehold kan finansieres.

Videre gir ikke dagens regler i plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd med byggteknisk forskrift § 15-10 tilstrekkelig og entydig hjemmelsgrunnlag for å pålegge innbyggerne bestemte løsninger for avledning av overvannet. Direktoratet for byggkvalitet har uttrykt at de anser veiledningen til byggteknisk forskrift som en materiell utdypning av forskriftens bestemmelser og at myndigheten ikke er svekket. Norsk Vann mener at så lenge den materielle regelen ikke går tydelig frem av forskriftsteksten, er det ikke anledning til å bruke veiledningen som hjemmel for pålegg overfor innbyggerne. Det er derfor svært viktig at den eksplisitte formuleringen om kommunens myndighet blir tatt inn igjen i selve forskriftsteksten og ikke i veiledningen til denne. Veiledningen er ment å være et levende dokument, og skal løpende oppdateres. Den gir, som navnet tilsier, kun veiledning for hvordan bestemmelsene i byggteknisk forskrift skal forstås.

Gjennom å ta inn igjen en hjemmel i byggteknisk forskrift som gir kommunen myndighet til å bestemme at overvann og drensvann skal ledes bort i eget avløp til vassdrag, terreng, eller helt eller delvis føres til hovedavløpsledning, vil kommunen få den myndighet de trenger til å pålegge forebyggende tiltak for nybygg. Det må gå tydelig fram hvem som skal ta ansvar for, og finansiere bygging og vedlikehold av tiltak for å avlede vann til vassdrag som avskjærende jordvoller og ledningsnett. Disse utfordringene gjelder særlig ved fortettinger i grønne områder, der avrenningen av den dimensjonerende korttidsnedbøren kan bli mer enn firedoblet ved overgang fra grønne områder med trær til hustak til asfalt og andre helt tette flater.

Det bør videre tas inn en egen bestemmelse i vannressursloven som gir kommunen myndighet til å pålegge bortledning av vann på eiendommer med eksisterende bygg. Det kan også være hensiktsmessig å videreføre den tidligere bestemmelsen i vassdragsloven § 10 om at grunneiere må tåle vannets naturlige veg over sin eiendom, siden denne var nyttig for å forebygge konflikter mellom naboer.

Kommunene bør videre gis mulighet for å pålegge en større dimensjon på avløpsledningene i utsatte områder enn det som går frem av plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd bokstav b). Samtidig er det behov for å avklare hvor omfattende denne påleggshjemmelen bør være når man kommer i vesentlig avstand fra selve utbyggingsområdet. Skal for eksempel kommunen kunne pålegge en utbygger i utkanten av et område å bekoste oppdimensjonerer av avløpsanlegg 3 km lenger ned, bare fordi dette systemet er blitt overbelastet på grunn av de fortettingene kommunene tillot uten motforestillinger på et tidligere tidspunkt?

Det kan være hensiktsmessig å gi statlige retningslinjer for å sikre at behovene for klimatilpasning ivaretas i kommuneplanens arealdel (trygg plassering av ny infrastruktur, flomveier, vannkildebeskyttelse mv). Flomveg bør tas inn som egen hensynssone i plan- og bygningsloven § 11-8.

Det kan også nevnes at ved utarbeidelse av faresone-kart er det viktig å skille mellom livstruende hendelser som skred og ras, i forhold til flom og oversvømmelser som svært sjelden er en trussel mot liv og helse. Dette kan medføre at man i soner utsatt for oversvømmelser (overbelastet avløpsnett, flomsone langs vassdrag, høyvannssone ved fjorden og i terreng med vanskelige forhold for LOD) bør sette strenge vilkår for sikring av byggingen, men at totalt byggeforbud i mange tilfeller er en overdrivelse når truslene ikke gjelder liv og helse. Et eksempel er at metroen i København ble dimensjonert for 1000-årshendelser og at hele anlegget forble uskadd under ekstremnedbøren 2. juli 2011, mens resten av byen «druknet». Fremtidens bygg må tåle å stå ute! Kanskje bør man også tenke igjennom hvordan man med enkle tiltak kan sikre bygget dersom det blir stående vann rundt bygget på yttersiden.

4. Kommunens ansvar for vannskade

Som eier av avløpsanlegg kan kommunen bli holdt ansvarlig for vannskader på andres eiendom som ledningseier og tiltakshaver. I mangel av nærmere avklaringer i regelverket, har domstolene måttet behandle en rekke enkeltsaker om erstatning for vannskader.

4.1 Gjeldende rett

Forurensningsloven § 24a slår fast at kommunen som anleggseier er objektivt ansvarlig (altså uten hensyn til skyld) for skade som avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til, eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. Mange kommuner har gjennom sine abonnementsvilkår fraskrevet seg deler av ansvaret, så lenge kommunen har opptrådt aktsomt. Dette har **Høyesterett** i en dom av 19.03.2007 (**Stavanger-saken**) godtatt for situasjoner hvor ledningen som var korrekt dimensjonert etter datidens normer den gang den ble lagt, ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å ta hånd om uvanlig store nedbørsmengder på et senere tidspunkt.

I en dom fra **Borgarting lagmannsrett** 13.06.2007 ble **Fredrikstad** kommune gitt medhold i å kunne fraskrive seg objektivt ansvar for skade som skyldes at ledningsnett hadde for dårlig kapasitet til å ta unna ekstraordinære regn og flomhendelser, men ikke rett til å fraskrive seg objektivt ansvar for manglende vedlikehold som hadde medført redusert kapasitet i ledningsnett. Kommunen brukte store ressurser for å dokumentere at det forelå en ekstraordinær regn/flomhendelse. Lagmannsrettens flertall viste til at gjeldende standard tilsier at avløpsledningene i boligområder minimum bør dimensjoneres for 10 års regn og lagmannsretten sier at det ikke kan stilles krav om at kommunen tar i betraktning flomhendelser i ledningsnett som har et gjentaksintervall på mer enn 50 år.

Høyesterett fastslo i dom av 18.10.2011 at ansvarsfraskrivelsen til **Alta** kommune var i strid med § 24a når det var kommet sand og grus inn i ledningen og dette skyldtes forsvarlig, men likevel utilstrekkelig vedlikehold fra kommunens side. Siden partene var enige om at det hadde vært et forsvarlig vedlikehold, ble heller ikke spørsmålet om hva som er et tilstrekkelig vedlikehold løst i denne dommen. Spørsmålet om hva som må anses som et manglende vedlikehold er derfor heller ikke avklart.

Etter **forurensningslovens § 59** regnes den som volder en forurensning for å ha voldt skaden, dersom det ikke blir godtgjort at en annen årsak er mer sannsynlig. Skadelidte må bevise at det er voldt forurensning og at skade er inntruffet og vise at forurensningen kan være egnet til å volde slik skade. I dette ligger at skadelidte må godtgjøre at den aktuelle forurensning er av en slik karakter at den kan ha forvoldt den skade som har oppstått. Har skadelidte godtgjort disse forholdene med nødvendig grad av sannsynlighet, er forurenseren

å anse som den som har forvoldt skaden, med mindre han konkret kan påvise at andre skadeårsaker er mer sannsynlige. Dette innebærer at ledningseieren har et større ansvar for å oppklare årsaksforholdene enn i erstatningsretten for øvrig, hvor hovedregelen er at den totale bevisbyrden ligger hos skadelidte.

Vannressursloven § 47 andre ledd bokstav a pålegger tiltakshaveren et objektivt ansvar blant annet for skade eller ulempe fra vassdragstiltak som skyldes feil eller mangler ved tiltakets utførelse etter **§ 5 annet og tredje** ledd eller tiltakets vedlikehold etter **§ 37 første ledd**.

Denne bestemmelsen ble lagt til grunn i dommen avsagt i **Eidsivating lagmannsrett** 20.11.2006 der **Nittedal** kommune hadde lagt en elv/bekk i kulvert. Kommunen ble holdt ansvarlig som tiltakshaver for skade som skyldtes at kulverten hadde fått for liten dimensjon, eller at vedlikeholdet av kulverten hadde vært for dårlig.

4.2 Behov for avklaringer

Det er et stort behov for å avklare hvilket ansvar kommunene skal ta når det oppstår skade på grunn av tilbakeslag av avløpsvann. Det er lite hensiktsmessig at spørsmålene må avklares gjennom omfattende domstolsprosesser. I dag er det uklart hva som er et "tilstrekkelig vedlikehold" av ledninger og i hvilke situasjoner kommunene har anledning til å fraskrive seg et objektivt erstatningsansvar for skade. Videre er det i praksis vanskelig å håndtere bevisspørsmål på dette området.

Det er problematisk at kommunen gjennom forurensningsloven § 59 er pålagt en større bevisbyrde enn i erstatningsretten for øvrig. I praksis innebærer det at når abonnenten har dokumentert at det har funnet sted en vanninntregning, får kommunen ansvaret for å dokumentere at det ikke har vært kapasitetsproblemer på kommunens anlegg, eller et utilstrekkelig vedlikehold som har medført kapasitetsproblemer. Storparten av kommunens ledninger er selvrensende, og det er dermed vanskelig å dokumentere tilstrekkelig vedlikehold.

Ved skader etter tilbakeslag vurderer sjelden takstmennene om forurensningen skyldes kommunens ledninger eller de private stikkledningene og beskriver eksempelvis heller ikke om inntrengingen av vann har skjedd gjennom vegg eller sluk. Forsikringsselskapene registrerer at det har vært et tilbakeslag og henfører det automatisk til kommunens anlegg, uten at det private ledningsanlegget, med overhøyde, kapasitet, alder og tilstand blir vurdert. Kommunen får dermed ansvaret for å bevise at tilbakeslaget ikke skyldes feil på sitt ledningsnett, uten å ha tilstrekkelige opplysninger om de private ledningene. Ofte har verken kommunen eller huseierne tilstrekkelig oversikt over det private ledningsnettet. Tilsvarende gjelder opplysninger om tilstrekkelig overhøyde. Kommunene har dermed ingen mulighet til å vurdere andre årsaker til tilbakeslaget, og kan ende opp med ikke å kunne utelukke at det skyldtes egne ledninger.

En konsekvens av at kommunene må påta seg ansvaret for tilbakeslag som ikke nødvendigvis skyldes feil på egne ledninger, kan være at kommunen prioriterer å sanere områder hvor tilbakeslagene egentlig ikke skyldes det kommunale nettet, men feil på stikkledningene.

Høyesterett har åpnet for at kommunene kan fraskrive seg det objektive ansvaret for skader som skyldes at ledningsnettet har for dårlig kapasitet til å ta unna ekstraordinært regn og flomhendelser. Det krever imidlertid store menneskelige og økonomiske ressurser å bevise at nedbøren/flommen er ekstraordinær og at skaden skyldes kapasiteten. Fredrikstad kommune hadde særdeles høye saksomkostninger knyttet til den bevismessige siden av saken som ble behandlet av Borgarting lagmannsrett 13.06.2007 (kommunen fikk imidlertid dekket sine

saksomkostninger av motparten, siden kommunen ble frifunnet for erstatningsansvaret). Å dokumentere at nedbøren var en force majeure hendelse er vanskelig. En av årsakene til dette er at ekstreme korttidsnedbør, som ofte er de som forårsaker vannskadene, kan variere mye i intensitet selv innenfor små områder, slik at dokumentasjon av nedbøren ofte er manglende, mangelfull eller svært usikker. Lovgiver må ta bedre stilling til slike forutsetninger ved revideringer av lovverket.

I lys av de seneste dommene kan det være naturlig å avklare spørsmålet om bevisbyrde i denne type saker. Her synes det å være behov for en felles «dugnad» der både huseier, takstmann, forsikringsselskap og kommunen får oppgaver og ansvar for å fremskaffe dokumentasjon, slik at ansvarsfordelingen kan avklares. Det er i denne forbindelse relevant å påpeke at man nå i enkelte bykommuner diskuterer om kommunen bør ha ansvaret også for stikkledningene eller deler av disse (det som ligger i veggrunnen). Slik kunne ansvaret for skadene og tilstanden på stikkledningene flyttes fra huseieren til kommunen, og kostnadene fra forsikringspremier til avløpsgebyr. Dette er imidlertid en viktig prinsipiell debatt med flere sider enn spørsmålet om ansvar for vannskader.

Definisjonen i forsikringsavtalelovens § 6-4 jf. § 4-10 bør i større grad ses i sammenheng med skadeserstatningslovens §§ 5-1,2 ledd og 5-2 og forurensningsloven §§ 59 og 61. Dersom skadene kan forhindres ved å installere en tilbakeslagsventil/villapumpestasjon bør et senere skadetilfelle søkes unngått ved å gjøre sikringstiltak. Erfaringsmessig skal det imidlertid mye til for at forsikringsselskapene benytter forsikringsavtalelovens § 6-4 i disse sakene, da de gjerne viser til at vilkåret om overhengende fare ikke er oppfylt. Det bør vurderes om forsikringsselskapet skal kunne avvise slike krav.

5. Særlig om forholdet mellom avløpsanlegg og veganlegg

Klimatilpasningsutvalget skriver i punkt 9.2.3 at det er:

"... uavklarte ansvarsforhold mellom vegeigar og eigar av avløps- og overvassleidningar når det gjeld overvatn frå vegar" og anbefaler at styresmaktene avklarer "ansvarsforhold mellom vegeigar og eigar av avløps- og overvassleidningar når det gjeld overvatn frå vegar."

Alle offentlige veger bør i prinsippet behandles likt, dvs. både riksveger, fylkesveger og kommunale veger. Vi drøfter ikke nærmere ansvaret knyttet til bestemmelser for private veger.

Selv om kommunen ofte både eier vegene og vann- og avløpsanleggene, er det ulike finansieringsordningene for disse to sidene av den kommunale virksomheten.

Det har blitt avsagt flere dommer knyttet til erstatning for oversvømmelser hvor domstolen i den enkelte saken har måttet ta stilling til om det er et veganlegg eller et avløpsanlegg. Den siste er Frostating lagmannsretts dom av 5. oktober 2011. Dommen ble i beslutning av 04.01.2012 sluppet inn for ankebehandling i Høyesterett.

Forholdet mellom vegeier og eiere av vann- og avløpsanlegg er eksempelvis klart definert etter svensk lovgivning. Så langt det er praktisk mulig, vil det være hensiktsmessig å tilstrebe likeartede regler, definisjoner og hovedprinsipper i Danmark, Sverige og Norge, ikke minst fordi alle de tre landene nå utreder prinsipper, bestemmelser, lover, forskrifter og finansieringsordninger for å møte de samme klimautfordringene.

5.1 Gjeldende rett

Muligheten for å bruke midler innhentet gjennom vann- og avløpsgebyr til å finansiere overvannstiltak på veg begrenses av at dette er et område som skal finansieres til selvkost. Det betyr at avløpsgebyrene bare kan dekke overvannskostnader i vegsystemer under forutsetning av at disse kan inkluderes i definisjonen av «avløpsanlegg».

I dag er vegeier ikke avløpsabonnent og betaler ikke noe avløpsgebyr, hverken for tilknytning, drift eller vedlikehold. Dagens betalingssystemer er med andre ord uten insitamenter for å få en mer miljøriktig og klimariktig overvannshåndtering. Samtidig må det påpekes at eiere av rør og kabler ligger vederlagsfritt i veggrunnen.

Forurensningsforskriften begrenser muligheten til å bruke vann- og avløpsgebyrene i **§ 16-1**:

“Vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn.”

Spørsmålet om forholdet mellom avløpsanlegg og veganlegg er gjentatte ganger fortolket ut fra forurensningsloven § 24 a jf § 21. **Forurensningsloven § 21** definerer avløpsanlegg på følgende måte:

“Med avløpsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann.

Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.”

Forurensningsloven § 5 første ledd har betydning for hvilke tiltak som dekkes av loven. Den sier at:

“For forurensning fra veger, jernbane o.l., havner og flyplasser gjelder loven her så langt forurensningsmyndigheten bestemmer.”

Frostating lagmannsrett avsa en dom så sent som 05.10.2011 (som er sluppet inn for behandling i Høyesterett) som omhandler disse grensegangene. Her hevdet huseiers forsikringsselskap at anlegg som transporterer bort vann fra en **fylkeskommunal** veg i **Sør-Trøndelag** er avløpsanlegg, mens vegeier hevdet at veganleggets dreneringssystem med kummer, stikkrenner, kulverter etc. ikke var avløpsanlegg, fordi funksjonen var drenering av veglegemet og å ta hånd om overvann fra vegen og lede dette bort.

Lagmannsrettens flertall kom fram til at unntaket etter § 5 bare var ment å omfatte forurensning fra selve vegtrafikken og ikke oversvømmelse fra veggrøft, slik at erstatningsreglen i § 24 a kunne påberopes. Lagmannsretten mente at veggrøft med ledninger, rist og sandfangkummer hadde tre funksjoner; å sørge for drenering av veglegemet, å samle opp overflatevann som renner av fra vegens overflate og ta hånd om overflatevann (og småbekker) fra ovenforliggende arealer i forhold til vegen. Flertall mente det var avløpsanlegg i lovens forstand, sett i lys av at den primære funksjonen var å lede bort overflatevann.

5.2 Behov for avklaringer

Som nevnt innledningsvis er det behov for å avklare hvilket ansvar som tilligger vegeier og hva som er eier av vann- og avløpsanleggs ansvar. Dette gjelder både finansiering, drift og vedlikehold av overvannstiltak. Eksempler på områder hvor prinsippene for kostnadsdeling mellom infrastrukturaktørene bør avklares er:

- Tømming av gatesandfang,
- Finansiering av nye tiltak for å håndtere flomvann,
- Finansiering av rister, kummer, grøfter og stikkrenner
- Finansiering av flytting av avløpssystem ved omlegging av veg
- Erstatningsansvaret når rist, kum eller stikkrenne blir tett og forårsaker oversvømmelser

Hvis rister, kummer, grøfter og stikkrenner blir regnet som avløpsanlegg kan det stilles spørsmål ved om det skal finansieres gjennom VA-gebyr. I så fall bør det åpnes for at eieren av vann- og avløpsanlegget kan kreve overvannsgebyr av vegeier.

Man kan tenke seg flere alternative løsningsmodeller:

Eksempel 1 - Kompetansemessig arbeidsdeling og betaling for overvannstjenesten som insitament:

- Vegeier blir avløpsabonnet som alle andre. Det betales for vannmengde og etter forurensingsgrad/reksebehov.
- Vegeier eier sandfang og stikkledning ned til overvannssystemet.
- Kommunen har alt ansvar for transport og behandling av overvannet derette
- Tjenesten ytes til selvkost.
- Dersom vegeier har LOD og/eller egen rensing, blir overvannsgebyret null eller redusert. Kommunen kan pålegge forhåndsrensing, jf. forurensingsforskriften.
- Kommunen kan avvise overvann det ikke er plass til, og kan pålegge frakoblet overvann fra vei der det er saklig fornuftige alternativer (eksempelvis nær vassdrag og sjø).
- Vegeier plikter å tilrettelegge veien som flomveg der dette fremstår som det beste alternativet.

Eksempel 2 - Tilnærmet status quo:

- Vegeier betaler ikke for overvannet.
- Vegeier tar sitt miljøansvar mer alvorlig. Sandfang tømmes, gatene feies og LOD benyttes for nye og eksisterende anlegg der det er hensiktsmessig.

6. Finansiering av overvannstiltak

Klimaendringene har allerede utløst behov for nye tiltak som krever andre muligheter for finansiering enn vi har i dag. Kommuner melder om ulike problemstillinger knyttet til finansiering av overvannstiltak, både der overvannet skal gå i rør, der det skal fordrøyes, der det skal infiltreres og der det skal gå i åpne flomveier. Eksempelvis erfarer kommuner som ønsker å differensiere gebyrene for å stimulere til lokal overvannsdiskonering, at rammebetingelsene ikke åpner for dette. Siden overvannskostnadene utgjør en stor del av de samlede avløpskostnadene (i Danmark er de beregnet til å utgjøre 43%), er håndteringen av stor økonomisk betydning.

For overvann som ikke skal gå i rør, fremstår det som uavklart om (og i så fall i hvilke situasjoner) begrepet "overvann" kan omfatte åpne flomveier, fordrøyning, lokal overvannshåndtering osv. Det får betydning for hva som kan inkluderes i selvkostgrunnlaget for kommunens avløpsvirksomhet.

6.1 Gjeldende rett

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 1 stiller som forutsetning at vannet går i ledning for å kunne kreve VA-gebyr:

"Når ein fast eigedom har tilknytning til kommunal vass- eller kloakkledning..."

Loven sier imidlertid ikke noe om hva gebyrene kan brukes til. Det avgrenses i **forurensningsforskriften § 16-1** til:

"... kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren."

Forurensningsforskriften gir etter **§§ 16-4 og 16-5** ikke hjemmel for å dele avløpsgebyr i en spillvannsdel og en overvannsdel. Det innebærer at gebyrene i dag ikke kan brukes til å stimulere abonnentene til lokal overvannsdisponering.

Klimatilpasningsutvalget skrev i kap. 9.2.1.3 i NOU 2010:10:

"Det er berre tiltak som er nødvendige for å utføre vass- og avløpstenesta som kan finansierast med vass- og avløpsgebyra i dag. Denne avgrensinga inneber at det berre er kostnader som direkte eller indirekte har normal samanheng med ei forsvarleg forretningsvis drift av vass- og avløpssektoren som kan reknast med i gebyrgrunnlaget. Grensa må trekkjast etter skjønn. Utskiifting av avløpsrøyr og utbygging av reinseanlegg og liknande er kjerneoppgåver som fell klart innanfor. Utfordringa er å trekkje grensa mellom overvasstiltak som er nødvendige av omsyn til vass- og avløpstenesta og andre overvasstiltak i kommunen.

Mange kommunar har ønskt å halde gebyra på eit lågast mogleg nivå, noko som bl.a. har resultert i for låg fornyingstakt for eksisterande infrastruktur. I 2009 betalte ein gjennomsnittleg husstand 5500 kroner til saman for vass- og avløpstenestene (SSB 2008). Det vil vere behov for ei avklaring av kva som kan finansierast gjennom gebyrordninga."

6.2 Behov for avklaringer

Det haster med å få avklaringer i regelverket om hvordan nødvendige overvannstiltak i kommunene kan finansieres. Mange kommuner har behov for å gjenåpne lokale vassdrag som tidligere ble lagt i rør, fordi bekkelukninger har vist seg å være lite hensiktsmessige i den situasjonen vi er inne i, med stadig mer ekstreme nedbørsituasjoner. Det er da et spørsmål om slike tiltak vil inngå som en nødvendig kostnad knyttet til avløpssektoren og inkluderes i avløpsgebyrets selvkostberegning. Skal det innføres en gebyrplikt også for overvann som ikke går i rør, for å kunne finansiere løsninger med lokal overvannsdisponering, tilrettelegging for åpne flomveger m.v.?

Det er et generelt behov for å modernisere gebyrregelverket, og gjøre det tilpasset den virkeligheten kommunene og vann- og avløpssektoren står oppe i. Eksempelvis er det i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 3 annet ledd videreført bestemmelsen om at:

"Gebyr kan og krevjast for eigedom som slepp ut avløpsvatn i vassdrag når kommunen legg vassdraget i lukka ledning."

Dette er en avleggs tilnærming, som ikke samsvarer med klimautfordringene og nyere overvannsstrategi. Utfordringen nå og i årene fremover er å lage overvannsløsninger hvor man unngår at overvannet føres i rør. Åpning av tidligere lukkede bekkeløp er i dag et vanlig tiltak.

I arbeidet med å finne en hensiktsmessig finansiering kan det med fordel også skjeles til regelverket på dette feltet i Sverige og et pågående arbeid med å regulere dette området i Finland, som virker å legge til grunn to ulike modeller for finansiering av overvannstiltak.

Det danske miljøverndepartementet offentliggjorde 22.12.2012 en rapport fra det såkalte "Spildevandsudvalget" som skulle analysere mulighetene for en mer "kost-ekte" betaling for rensing av overvann. I tillegg skulle utvalget se på hvordan man kunne stimulere til lokal overvannshåndtering. Utvalget var sammensatt av representanter fra KL, DANVA, DN, Forbrugerrådet, Parcelhusejernes Landsforening, DI, Landbrug & Fødevarer og Ejendomsforeningen Danmark.

Utvalget kom frem til at dersom utgiftene til rensing av overvann i større grad skal avspeile hva abonnentene får tilbake for sine gebyrer, vil det bli dyrere for boliger og små foretak, mens de store forbrukerne av vann vil få lavere gebyr.

Rapporten presenterer forskjellige betalingsmodeller uten å komme med konkrete anbefalinger til hvilken modell som bør velges. For at få abonnentene til å håndtere mest mulig av overvannet lokalt, har utvalget vurdert innføring av et eget overvannsgebyr slik at man deler avløpsgebyret og dermed viser hva det koster å bli kvitt overvannet, og også hva som kan spares ved å håndtere det lokalt. Blant de modellene utvalget har sett på, er en modell, hvor overvannsgebyret kan beregnes ut fra arealet på eiendommen som avleder overvannet i avløpssystemet. Utvalget påpekte at modellen kan være vanskelig at administrere.

Utvalget analyserte også en endring av gebyret som vegeier betaler, for å stimulere til alternativt avledning av regnvand fra vegene (i Danmark betaler vegeier et "vejbidrag", som beregnes forskjellig etter om det er en statlig eller kommunal vei).

Vi anbefaler at spørsmålet om finansiering enten utredes i forbindelse med sektorlov eller gjennom særskilt gebyrutredning. Erfaringene fra nabolandene vil være et viktig grunnlag.

7. Definisjoner

Det beste utgangspunktet for å skape forutsigbarhet og en effektiv og ryddig forvaltning er å ha klare definisjoner av hva man mener med ulike begreper. I dag opplever mange kommuner det som utfordrende at sentrale begreper knyttet til håndtering av overvann ikke er entydig definert. Dette medfører at domstolen får saker til behandling, utelukkende for å avklare om det konkrete tilfellet faller innenfor eller utenfor begrepsdefinisjonen. Videre skaper det usikkerhet rundt hvilke tiltak som kan finansieres av de kommunale VA-gebyrene.

Definisjonene bør så langt det er praktisk mulig være de samme i de tre skandinaviske landene.

7.1 Gjeldende rett

Forurensningsloven § 21 knytter definisjonen av "avløpsvann" til begrepet "overvann", uten å definere overvann nærmere:

"Med avløpsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann.

Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann."

Forurensningsforskriften definerer heller ikke begrepet "overvann" og trekker i tillegg i § **11-3 bokstav e)** inn begrepet "spillvann", uten å definere dette nærmere:

"I kapittel 11 til 15B menes med

- a) Avløpsvann: Både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.*
- b) Kommunalt avløpsvann: Sanitært avløpsvann og avløpsvann som består av en blanding av sanitært avløpsvann og industrielt avløpsvann og/eller overvann. Dersom mengden sanitært avløpsvann ikke overstiger 2000 pe og sanitært avløpsvann samtidig utgjør mindre enn 5% av avløpsvannet, regnes avløpsvannet ikke som kommunalt avløpsvann.*
- c) Sanitært avløpsvann: Avløpsvann som i hovedsak skriver seg fra menneskers stoffskifte og fra husholdningsaktiviteter, herunder avløpsvann fra vannklosett, kjøkken, bad, vaskerom eller lignende.*
- d) Gråvann: Den del av avløpsvannet fra vanlig husholdning som kan tilbakeføres til avløp fra kjøkken, bad og vaskerom. Klosettavløp er ikke inkludert.*
- e) Oljeholdig avløpsvann: Spillvann og overvann som inneholder motorolje, smørefett, parafin, white-spirit, bensin og lignende. I dette ligger også spillvann fra vask og avfetting av kjøretøyer, motorvask og lignende."*

I sin kommentar til **forurensningsforskriften § 11-3** begrenser Klif begrepet overvann til å gjelde overflateavrenning som avledes til ledning:

"Med overvann menes overflateavrenning (regn, smeltevann) fra gårdsplasser, gater, takflater osv. som avledes på overflaten, i overvannsledning (separatsystem) eller sammen med sanitært avløpsvann (fellessystem)."

I NOU 1994:12 punkt 22.5.4 har imidlertid utvalget lagt en mer omfattende definisjon av overvann til grunn i forbindelse med vannressursloven:

"Overvannssystemenes primære oppgave er å ta vare på avrenning fra bebygde områder, og å beskytte bebyggelse mot avrenning fra tilstøtende areal. De vanlige tekniske løsningene for avledning av overvann med grøfter, rør, sluk og rister, tar gjerne sikte på å lede overflatevannet hurtigst mulig til sikkert avløp."

7.2 Behov for avklaringer

Det er behov for gå gjennom begrepsbruken på overvannsområdet for å sikre at definisjonene er entydige og fremtidsrettede for både myndighetene, kommunene og abonnentene.

Vi gir her noen eksempler på behov for nærmere begrepsavklaringer, der regelverket i dag ikke er entydig:

Det er ulike forståelser av om hva **overvannsbegrepet** inkluderer, eksempelvis om det omfatter åpne systemer for overvann (jf. blant annet bekkelukninger som tidligere ble lagt i rør og som nå ønskes åpnet) og forurenset overvann som krever rensing.

Videre er det behov for ett begrep for **overvannsdisponering** som har som hensikt å redusere eller fjerne overvannstilførselen til avløpsnett. Lokal overvannsdisponering (LOD), overvannshåndtering og andre norske, nordiske og internasjonale begreper brukes i dag om hverandre. Definisjonen av begrepet må også avklare om fordrøyning/utjevning som har til hensikt å redusere toppbelastningen, skal inngå eller ikke.

Et annet eksempel er at det er behov for et godt begrep om vann i avløpsnett som er uønsket og ikke planlagt tilført til avløpsnett. **Fremmedvann** brukes ofte på dette, og inkluderer innlekket grunnvann, sjøvann, vann fra lekkasjer i vannledningsnett osv. Det kan nok stilles spørsmål ved om også overvann tilført fellesledninger for spillvann/overvann skal betraktes som "fremmedvann".

Det er behov for å avklare hva som skal være en nærmere definisjon av **avløpsanlegg** jf. dommen fra Frostating lagmannsrett av 05.10.2001 som skal behandles av Høyesterett og tidligere saker (se punkt 5).

I forbindelse med håndtering av EU's flomdirektiv (2007/60/EC) on the assessment and management of flood risks vil det være sentralt å vurdere definisjonene av begreper nærmere, herunder hva den norske oversettelsen av "**floods**" bør være.