

Innspill til Stortingsmelding om klimatilpasning

Hovedutfordringen for kommuners arbeid med klimatilpasning er for mye vann, for lite vann og forurenset vann.

Norsk Vann ønsker primært å adressere utfordringen med for mye vann og behovet for statlige avklaringer knyttet til finansiering av forebyggende tiltak og erstatningsansvar etter skader. Vi er bekymret for at departementets manglende fremdrift i å følge opp forslagene fra Overvannsutvalget i NOU 2015:16 medfører at forebyggende tiltak ikke blir etablert i tilstrekkelig grad.

For mye vann, for lite vann og forurenset vann

Klimaendringene fører med seg mange nye utfordringer for samfunnet som berører de samfunnskritiske vann- og avløpstjenestene som våre medlemmer i vannbransjen leverer til innbyggere og næringsliv. I det følgende vil vi primært adressere utfordringen med å håndtere store mengder overvann som følge av styrtregn og snøsmelting. Først vil vi likevel si litt om hvilke konsekvenser et endret klima har for vann- og avløpstjenestene.

Avløpsledninger skal primært transportere vann fra husholdninger og næringsliv til renseanleggene. De er ikke dimensjonert for å ta imot de økende mengder overvann, som er en følge både av at vi bygger tettere og opplever hyppigere ekstremvær. Når store mengder overvann fra blant annet taknedløp og vegsluk føres til og overbelaster fellesledninger for avløpsvann og overvann, vil urensset vann gå i planlagte overløp og forurense det lokale vannmiljøet. Det vil i tillegg kunne presses tilbake gjennom baderomssluk og toaletter, der det skaper både helsemessige og praktiske utfordringer for huseierne.

Styrtregn bidrar til at vann fra veier og andre urbane flater vasker med seg miljøgifter, mikroplast og næringsstoffer som fosfor og nitrogen. I separate overvannsledninger kan vannet ta med seg forurensning direkte ut i vannmiljøet. Sand fra gatesandfang fører med seg miljøgifter og annen forurensning og skaper driftsproblemer for avløpsanleggene. For å redusere faren for at forurensning føres ut i vannmiljøet, er det behov for tydeligere krav til tømning av sandfangene, slik det er foreslått i NOU 2015:16.

Mer nedbør fører til økt erosjon. Både høyere vanntemperatur og økt erosjon kan utløse behov for flere beskyttelsestiltak rundt drikkevanskildene og nye rensetiltak for både drikkevann og avløpsvann.

Perioder med mangel på nedbør kan medføre betydelige utfordringer for vanntjenestene. Bortfall eller mangel på drikkevann krever en forhåndsbestemt prioritering av ulike brukerinteresser og et regelverk som gir kommunene mulighet til å håndheve restriksjoner på vannforbruket overfor de som mottar tjenestene. Dette regelverket mangler i dag.

Vi vil også nevne at havnivåstigningen fører til inntrengning av saltvann i lavtliggende vann- og avløpsanlegg og skaper dermed nye utfordringer for driften av anleggene.

Uklart ansvar for overvann

I en periode med økt ytre press på avløpstjenestene, både på grunn av klimaendringer, fortetting, økt behov for sikkerhet og trolig betydelig skjerpede rensekraav gjennom et revidert avløpsdirektiv, er det avgjørende at staten bidrar med tydelige og hensiktsmessige rammebetingelser for disse samfunnskritiske tjenestene.

Norsk Vann BA

Avklarte begreper, finansiering av forebyggende tiltak samt hensiktsmessig ansvarsgrunnlag for skader er viktige statlige rammebetingelser som det haster å få på plass.

Behov for avklarte begreper

I dag benyttes «overvann» som begrep på både regn- og smeltevann på overflaten, og vann som føres i avløpsledninger. Dette bidrar til mange unødvendige diskusjoner om ansvar. Kommunens ansvar for å håndtere overvann i avløpsledninger bør avklares gjennom å beskrive i vass- og avløpsanleggslova hva som skal inngå i de gebyrfinansierte tjenestene. Det nylig publiserte utkastet til avløpsdirektiv benytter begrepet «urban runoff» om overvann som ledes i avløpsledninger, uavhengig av om vannet ledes til et renseanlegg eller ut i vannmiljøet. Ved å definere et tilsvarende begrep for de kommunale avløpstjenestene, får kommunene avklart hvilke tiltak som kan gebyrfinansieres.

Gebyrbestemmelsene har stått så og si uendret siden de ble fastsatt i vass- og avløpsanleggslova (den gang vass- og kloakkavgiftslov) for 50 år siden. Samtidig har de ytre rammebetingelsene som loven regulerer endret seg. Overvann var ikke noe sentralt tema på 60- og 70-tallet, den eneste omtalen i forarbeidene er knyttet til overvann i fellesledninger. Det ble ikke diskutert hvilken «overvannstjeneste» som skulle kunne finansieres gjennom gebyr. I dag jobber de fleste kommuner med å få overvannet ut av avløpsledningene som ledes til avløpsrenseanleggene, siden overvann både fører til overløp ut i vannmiljøet og til stor belastning på renseanleggene, noe som igjen fører til at kommunene får problemer med å oppfylle rensekravene. Overvannet føres enten tilbake til overflaten eller i egne ledninger direkte ut i vannmiljøet. Dette medfører nye utfordringer.

Miljødirektoratet skriver i sin veiledning at avløpsgebyret som innbyggere og næringsliv betaler bare kan dekke utgifter til overvannsanlegg som avlaster etablerte avløpsledninger. Dette har sammenheng med at det er et tjenestegebyr som baserer seg på at bygningen er tilknyttet en kommunal avløpsledning. Gebyret kan følgelig i begrenset grad brukes til å dekke utgifter til å etablere flomveier eller andre anlegg for å håndtere overvann på overflaten. Samtidig er slike tiltak viktige for å begrense mengden overvann som føres til ledninger gjennom gatesluk mm.

I en spørreundersøkelse som Norsk Vann fikk utført i 2018 svarte 77% at de ikke visste at gebyret dekket håndtering av overvann. Det er ikke overraskende, sett i lys av at gebyret beregnes ut fra hvor mye drikkevann abonnentene forbruker. Etter dagens regelverk kan ikke kommunene beregne gebyret etter hvor stor grad abonnentene mottar en «overvannstjeneste». Dette fremstår både som lite rettferdig og stenger kommunens mulighet for å benytte gebyrsystemet til å motivere abonnentene til å redusere tilførselen av overvann til de kommunale ledningene.

En mer rettferdig løsning vil være å splitte avløpsgebyret, slik Overvannsutvalget foreslo i NOU 2015:16 og som Miljødirektoratet senere har fulgt opp i sitt høringsnotat. Den delen av gebyret som finansierer overvannstiltak kan beregnes ut fra hvor mye overvann abonnenten fører til ledningen. På denne måten kan også gebyret stimulere abonnentene til å håndtere mer av overvannet lokalt på egen eiendom. Et overvannsgebyr basert på forbruk av tjenesten, vil gjøre det enklere å diskutere om gebyret i større grad bør kunne finansiere etablering av trygge flomveier på overflaten.

Finansiering av forebyggende tiltak

Vann i ledninger og vann på overflaten er tett knyttet sammen, det er på en måte to sider av samme vann. Når kommuner må finansiere planlegging, etablering, drift og vedlikehold av flomveier over det ordinære kommunebudsjettet, går klimatilpasningen saktere enn det burde. Det er krevende for kommunepolitikere å prioritere å forebygge påregnelige skader som ennå ikke har inntruffet, fremfor barnehager, skoler og sykehjem. Det er derfor behov for en ekstern finansiering, enten ved å etablere en statlig tilskuddsordning eller, som i Finland, å innføre et eget overvannsgebyr som skal dekke håndtering av overvann fra veier, parker mv. Et annet alternativt kan være å etablere et eget klimatilpasningsgebyr for kommunene.

Ansvar for skader

Det objektive ansvaret for skader som forurensningsloven plasserer hos den som eier et avløpsanlegg (som inkluderer overvannsanlegg) bidrar trolig til at kommuner og private vegrer seg for å etablere og eie anleggene. Det er svært uheldig at dagens regelverk pålegger den som etablerer et overvannsanlegg et utvidet erstatningsansvar for skader som oppstår, selv når eieren har opptrådt aktsomt. Dette blir særlig problematisk når årsaken i stor grad er klimaendringer og en statlig initiert fortettingspolitikk.

Dagens regelverk bidrar til at viktige forebyggende tiltak, til relativt sett lave kostnader, ikke blir iverksatt. Kkonsekvensen er at samfunnet får store utgifter til opprydding og reparasjon etter styrtregn og snøsmelting.

Kan vi vente på nok en Stortingsmelding?

Norsk Vann har lenge bidratt under prosessen med å tilpasse regelverket om overvann til dagens klima, urbanisering og boligpolitikk. Vi har fortløpende involvert våre medlemmer, som venter utålmodig på forutsigbare og hensiktsmessige rammebetingelser for å kunne gi innbyggere og næringsliv trygge vanntjenester. Kommunal- og distriktsdepartementet har utredet og fulgt opp forslagene i NOU 2015:16 til endringer i plan- og bygningsloven. Klima- og miljødepartementet ser ikke ut til å ha prioritert oppfølgingen like høyt. Vi er svært bekymret for at en ny Stortingsmelding om klimatilpasning ytterligere vil forsinke endringer i regelverket som burde vært på plass for lenge siden. Vi forutsetter derfor at arbeidet gis tilstrekkelig fremdrift og prioritet.

Norsk Vann bidrar gjerne med ytterligere innspill under dette viktige arbeidet for våre medlemmer i vannbransjen.

Norsk Vann er den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til rent vann og en bærekraftig utvikling av bransjen gjennom å sikre gode rammebetingelser, kompetanseutvikling og samhandling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide vann- og avløpselskaper, kommunenes driftsassistanser og noen samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 320 kommuner med ca. 95 % av landets innbyggere. En rekke leverandører, rådgivere m.v. er tilknyttede medlemmer. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.