

Forenklinger i plan- og bygningsloven og TEK: Helles barnet ut med overvannet?

Vitenskapelig vurdert (refereed) artikkel

Eivind Junker

Eivind Junker: Simplifying planning codes and regulations – and throwing the baby out with the storm water

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 45–50, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

In 2015, a group of experts submitted a commissioned white paper (NOU) about surface and storm water management to the Norwegian government. Among the suggestions in the report were a number of modifications and addendums to the Norwegian planning and building act. The goal of the suggestions in the NOU was to promote holistic management of surface water. During the two years since the report, the Parliament has made some changes in the act, and the government has revised the technical regulation of buildings. However, only a few of the changes are related to water management. This article discusses the government's efforts to revise the Planning and Building Act, compared with the intentions and suggestions in the commissioned report, as well as the general objective and the system of the Act.

Key words: Storm water management, urban planning, climate change adaptation, flooding.

Eivind Junker, Ph.D., Associate, Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA, Postboks 1243 Pirsenteret, 7462 Trondheim. E-mail: eju@sands.no

1. Innledning og problemstilling

I NOU 2015: 16 foreslo Overvannsutvalget over 20 endringer og tillegg i plan- og bygningloven (pbl.) og byggteknisk forskrift (TEK).¹ Hovedmotivet var å fremme helhetlig planlegging og forvaltning av overvann, heller enn isolerte tiltak i enkeltprosjekter kombinert med forebyggende endringer i etterkant av skadetilfeller. Utvalgets forslag var knyttet tett opp mot plan- og bygningslovens formål om å fremme bærekraftig utvikling, herunder bidra til å samordne ulike interesser og valg av langsiktige løsninger. Stortinget har siden rapporten ble offentliggjort vedtatt en håndfull relaterte endringer i loven, og Direktoratet for byggkvalitet har totalrenovert byggteknisk forskrift (TEK10 ble i juni 2017 erstattet av TEK17²).

Så langt kan de gjennomførte endringene neppe sies å oppfylle anbefalingen om en helhetlig håndtering av overvannet. Av mange nylige endringer i loven er det kun én som eksplisitt dreier seg om overvann, og den hø-

rer til i byggesaksdelen av loven. Gjennomgangen nedenfor vil vise at Overvannsutvalgets forslag knyttet til planlegging foreløpig befinner seg der – på forslagsstadiet. Et mer overordnet spørsmål er om utviklingen av regelverket for plansystemet i det hele tatt går i anbefalt retning, eller om iveren etter forenkling går på bekostning av helheten. I denne artikkelen analyseres Regjeringens arbeid med regelverket for overvann innen plan- og bygningsretten sammenholdt med Overvannsutvalgets intensjon og lovens overordnede formål.

2. Overvannsutvalgets sentrale motiv og endringsforslag

Overvannsutvalget presiserte gjentatte ganger i sin rapport at hensiktsmessig håndtering av overvann ville kreve en helhetlig tilnærming: «Ved planlegging av overvannshåndtering er det viktig å foreta en helhetlig gjennomgang av overvannets vei fra nedbø-

1. NOU 2015: 16, side 247 flg.

2. Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift, TEK17)

rens nedslagspunkt til resipient, og velge løsninger som gir tilfredsstillende resultat sett opp mot målene som er definert.»³

Et avgjørende element i utvalgets forslag var at nedbørfelt måtte vurderes samlet, og at både avrenningsmengde og -hastighet, samt kapasitet i avløpsanlegg, måtte tas hensyn til. Etter en grundig vurdering kom utvalget til at plansystemet etter plan- og bygningsloven var velegnet til å ivareta behovet for samlet planlegging. Imidlertid mente utvalget at visse endringer og presiseringer var nødvendige for å sikre at hensynet til overvann ble ivaretatt.

To sentrale forslag til endringer i plan- og bygningsloven var derfor nye arealformål i henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner: Både i pbl. §§ 11-7 annet ledd pkt. 3 og 12-5 annet ledd pkt. 3 foreslo utvalget å legge til «områder for vanddisponering» som underformål til hovedformålet grønnstruktur. Dette arealformålet skulle etter utvalgets syn blant annet brukes til områder hvor meningen var å samle opp og infiltrere eller flytte vann som rant av fra tette flater. Slik sett ville det fungere som et supplement til det spesifikke formålet for vassdrag, som nevnt i pbl. §§ 11-7 punkt 6 og 12-5 punkt 6.

Et annet viktig forslag fra utvalget var å utvide hjemmelen for planbestemmelser i pbl. § 11-9 nr. 3, for å presisere at det også var mulig å gi rettslig bindende bestemmelser om avrenning. Utvalget ville ha inn ordet «avrenning» blant temaene som kunne gi grunnlag for bestemmelser. Etter utvalgets mening ville dette «fremheve helhetlig forvaltning av vann som sentral oppgave i planleggingen».⁴

Videre var utvalget opptatt av overvannets plass i ekspropriasjonshjemlene i kapittel 16, og som del av opparbeidingsplikten i kapittel 18. Målet med disse kapitlene er å gi kommunen verktøy for å få gjennomført innholdet i planer. Som utgangspunkt er innholdet i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner bindende for alle fremtidige tiltak og utvidelse av eksisterende tiltak, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4. Planer innebærer imidlertid ingen plikt for grunneier til å endre

gjeldende bruk, eller igangsette nye tiltak. Hvis ønskelig håndtering av overvann krever inngrep i eksisterende bruk, og grunneier nekter å gå med på dette frivillig, kan det være nødvendig å ekspropriere eiendoms- eller bruksrett til grunn. På grunn av inngrepets karakter er det nøye regulert hva det kan eksproprieres til fordel for.

Et annet viktig virkemiddel er kommunens rett til å pålegge utbyggere opparbeiding av infrastruktur i forbindelse med utbygging. Hjemmelen for pålegg om opparbeidelse fremgår av lovens § 18-1, og er svært spesifikk med hensyn til hvilke tiltak som omfattes. Gjennom arbeidet med rapporten fant utvalget at reglene om både ekspropriasjon og pålegg om opparbeiding tidvis var for snevre til å oppnå hensiktsmessig håndtering av overvann. Overvannsutvalget foreslo derfor en rekke tilføyelser og endringer for å sikre at også overvann ville få sin naturlige plass i dette arbeidet. Blant disse var det mest sentrale forslaget å innlemme overvannsanlegg blant det som kan kreves opparbeidet etter § 18-1, og å oppheve dimensjonsgrensen for avløpsrør.

Endelig foreslo utvalget noen endringer i byggesaksdelen av loven, blant annet om rett til å ha avløpsanlegg liggende selv uten tinglysning, plassering av bygninger i forhold til vann- og avløpsanlegg, og knyttet til skaderisiko som følge av overvann – potensielt praktisk viktige, men mindre kontroversielle endringer. Utvalget anbefalte også å flytte dagens vannressurslov § 7 til plan- og bygningsloven, samt utvide den med en hjemmel til å pålegge grunneiere etablering eller tilknytning til overvannsanlegg. Intensjonen var også her å sikre at kommunen hadde tilstrekkelige virkemidler for å gjennomføre kommune- eller reguleringsplan.

I tillegg til endringene i loven foreslo utvalget også et par endringer i TEK10, henholdsvis knyttet til forebygging av naturskader, og en kodifisering av praksis med hensyn til høydeforhold mellom innvendig avløpsanlegg og hovedledning: I TEK10 § 7-2 mente utvalget det ville være pedagogisk å nevne overvann eksplisitt (i tillegg til flom og stormflo), samt å presisere at man også måtte ta hensyn til

3. NOU 2015: 16, side 75

4. NOU 2015: 16, side 248

nedstrøms bebyggelse. Utvalgets forslag om nye regler i § 15-7 annet ledd bokstav d og e var i praksis en forskriftsfesting av gjeldende preaksepterte ytelser i veiledningen. Hovedinnholdet i forslaget var krav om 90 cm høydeforskjell mellom laveste vannlås i bygning og innvendig topp i hovedledning.

Som det fremgår la utvalget i all hovedsak vekt på endringer av plandelen av loven, og på planlegging som viktigste verktøy. Utvalget mente at hvis overvann ble hensiktsmessig håndtert i planleggingen, ville systemet sørge for at det også ble ivaretatt i byggesaksbehandlingen.

3. Forholdet til lovens overordnede formål og system

Plan- og bygningslovens mål om å samordne går ut på å avveie aktuelle hensyn, tatt hensyn til det overordnede formålet om bærekraft.⁵ Intensjonen er at interessekonflikter skal løses så tidlig som mulig i prosessen. Regionale planer kan eksempelvis legge overordnede føringer for lokalisering av handel, annen næring og transport/infrastruktur.⁶ Overvann påvirker sjelden en region på en slik måte at håndtering av vannet i seg selv er relevant som tema i regionale planer. Imidlertid kan det oppstå situasjoner hvor håndtering må skje på tvers at kommunegrensene, og interkommunalt plansamarbeid anses utilstrekkelig.⁷

På kommunalt nivå er derimot overvannshåndtering et svært aktuelt tema, ettersom overvann kan påvirke mange av de interessene kommunen skal ivareta, jf. lovens § 3-1. Et aspekt ved Overvannsutvalgets analyse og forslag var nettopp at fordi loven legger opp til en så bred prosess og avveining av interesser, er den egnet for å ivareta den helhet som kreves for å håndtere overvann på en hensiktsmessig måte:

Som grunnlag for sin gjennomgang av regelverket legger utvalget til grunn at plan- og bygningsloven skal være det overordnede styringsverktøyet for samfunnsplanleggingen og arealforvaltningen. Det innebærer blant annet at håndtering av overvann må inngå som en ordinær del av arbeidet med arealplanene, fra risiko- og sårbarhetsanalyser på saksforberedelsesstadiet til planformål, hensynssoner og planbestemmelser på vedtakelsesstadiet.⁸

Oppfatningen om plansystemet som velegnet for klimatilpasning og tilhørende interesseavveining er på ingen måte unik – det samme ble fremholdt i NOU 2010: 10, den første utredningen om klimatilpasning, og stortingsmeldingen om samme tema fra 2013.⁹ For å unngå skadevirkninger og fremme eventuelle fordeler er det hensiktsmessig å benytte plansystemet for å avdekke berørte interesser, og koordinere dem.

4. Endringer i plan- og bygningsloven siden NOU 2015: 16

Det har nå gått om lag to år siden Overvannsutvalget leverte sin rapport, og i løpet av perioden er det vedtatt ni endringer som berører plan- og bygningsloven. Fem av disse er rene forskrifter om ikraftsetting, mens fire vedtak har endret innholdet i loven.

Én av lovendringene dreier seg om endringer i organiseringen av den sivile rettspleien.¹⁰ Dette har så vidt forbindelse til plan- og bygningsloven, nemlig vedrørende når henholdsvis tingrett og jordskifteretten skal behandle saker om skjønn. Endringen har imidlertid ingen direkte betydning for overvannshåndtering. En annen endring vil gi kommunene mulighet til å reise søksmål angående gyldigheten av innsigelser, og departementets avgjørelse av dem.¹¹ Endring-

5. Bugge (2015): Lærebok i miljøforvaltningsrett, 4. utg, 190; Pedersen mfl. (2010): Plan- og bygningsrett, 2. utg., 98; Holth og Winge (2017): Plan- og bygningsrett kort forklart, 27

6. Veileder Regional planstrategi (T-1415), Miljøverndepartementet, 2012 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d516c2c5c3a40e38c7fd67dafa81526/t-1495.pdf>)

7. Junker (2017): Klimatilpasning i arealplanlegging, 188

8. NOU 2015: 16, side 86

9. Meld. St. nr. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge, 53, 64 mv.

10. Lov 11. mai 2017 nr. 26 om endringer i rettergangslovgivningen mv. (organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet) (Endringslov til rettergangslovgivningen mv.)

11. Lov 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.) (Endringslov til forvaltningslova, tvistelova m.m.)

ene er en del av et større grep for å styrke kommunens autonomi, og vil trolig få betydelig innvirkning på forholdet mellom kommune og andre organer i planlegging. Direkte betydning for håndtering av overvann er imidlertid marginal.

Det er de to resterende lovendringene som er interessante i denne sammenheng: Lovforslagene Prop. 149 L (2015–2016) og Prop. 110 L (2016–2017) hører til Regjeringen Solbergs prosjekt for å forenkle plan- og bygningslovgivningen.¹² Totalt sett er det gjort endringer i flere titalls paragrafer, og i all hovedsak trådte disse i kraft 1. juli 2017.¹³ Av alle disse endringene er det likevel kun én som direkte gjelder overvann, nemlig en presisering av tidspunktet for når håndtering av overvann skal være «sikret» etter § 27-2. Tidligere ordlyd var at avledning av grunn- og overvann måtte være sikret før «oppføring av bygning blir satt i gang». Noen kommuner oppfattet dette som at det først kunne stilles krav til overvannsløsninger ved søknad om igangsettingstillatelse, jf. § 21-2 femte ledd. Etter endringen heter det i § 27-2 femte ledd at avledning av overvann skal være sikret før «oppføring av bygning blir godkjent». Hvis søknaden deles opp etter § 21-2, er det nå utvetydig at sikring av overvann er knyttet til rammetillatelsen.

Overvannsutvalget på sin side drøftet i NOU 2015: 16 behovet for endring av bestemmelsen i § 27-2. Tilbakemeldinger til utvalget tilsa at bestemmelsen ble opplevd som vanskelig å håndtere, og at innholdet var uklart. Likevel kom utvalget til at det var unødvendig å foreslå endringer i bestemmelsen, ettersom «den anses tilfredsstillende sett i sammenheng med utvalgets øvrige anbefalinger. Hvis planen gir tydelige føringer for hvilke løsninger for disponering og avledning av overvann som kreves, vil § 27-2 i praksis være en henvisning til disse.»¹⁴

Utover dette er det ikke gjort endringer i plan- og bygningsloven siden utvalgets rapport.

5. Overvann i TEK17

Proessen med å revidere byggteknisk forskrift fikk sin foreløpige ende i juni 2017, da TEK17 ble vedtatt. Flere års arbeid med revisjon av forskriften resulterte i en helt ny versjon.¹⁵ Overvannsutvalget hadde to sentrale forslag knyttet til forskriften, nemlig å inkludere overvann blant truslene som nevnes i § 7-2 (sammen med flom og skred mv.), samt å forskriftsfeste preaksepterte ytelser for avløpsanlegg (TEK10 § 15-7). Ingen av disse forslagene ble tatt med i den reviderte forskriften.

Endringer knyttet til overvann i den nye forskriften er i hovedsak språklige presiseringer. I de nye §§ 13-9 og 13-11 (tilsvarende TEK10 §§ 13-14 og 13-16) er ordet «overflatevann» erstattet med «overvann», og i nye § 15-8 (tilsvarende TEK10 § 15-10) er det gjort noen endringer i rekkefølgen av punkter. Ellers er det i §§ 15-6 og 15-8 lagt til formuleringer om at avløp skal tilrettelegges for høy driftssikkerhet og effektiv drift, være sikret mot frost og tilstrekkelig tette mot lekkasje – noe som tidligere stod i de generelle bestemmelsene §§ 15-5 og 15-8. Bortsett fra dette har forskriftsteksten i TEK17 lite nytt å by på når det gjelder overvann.

I tillegg til selve forskriften er også veiledningsteksten oppdatert i forbindelse med vedtakelsen av TEK17. Hovedtrekkene i veiledningen er også kjent fra tidligere, men noen hensyn har kommet tydeligere frem. For eksempel fremgår det nå uttrykkelig av direktoratets kommentar til § 15-8 at formålet med paragrafen er å «unngå at overvann tilføres hovedledningen, og sikre at overvann håndteres lokalt.»¹⁶ Videre beskrives at håndtering av overvann kan skje gjennom infiltrasjon, utslipp til resipient (vassdrag/sjø) eller ved å utnytte overvannet som en ressurs. Dessuten poengterer veiledningen at lokal overvannshåndtering er gunstig for å opprettholde vannets naturlige kretsløp og utnytte naturens selvrensingsevne.

12. Se f.eks. Prop. 110 L (2016–2017) side 5 om motivene for forslagene.

13. Lovendringene som trådte i kraft 1. juli 2017 er oppsummert i rundskriv H-6/17, sammen med en beskrivelse av de enkelte bestemmelsene.

14. NOU 2015: 16, side 132.

15. Direktoratet for byggkvalitet (2017): TEK17: Det blir enklere og billigere å bygge bolig <https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/det-blir-enklere-og-billigere-a-bygge-bolig/>

16. Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning. Ikrafttredelse 1. juli 2017. Veiledning til kapittel 15 Installasjoner og anlegg (oppdatert pr. 15. september 2017), side 27

Utsagnene i veiledningen reflekterer i stor grad de prinsipper og fordeler Overvannsutvalget la til grunn for sine anbefalinger: Nedbør bør håndteres nærmest mulig stedet den faller, og ideelt sett bør overvannstiltak inngå som en del av vannets naturlige kretsløp på stedet. Imidlertid var denne del av veiledningen i liten grad nyvinninger knyttet til TEK17-revisjonen eller NOU-en om overvann. Tilsvarende formuleringer fremgikk også av veiledningen til tidligere § 15-10, senest revidert 1. april 2014.

Det samme gjelder veiledningen til § 15-8 annet ledd, om at klimaendringer kan medføre større utfordringer knyttet til intens nedbør og rask snøsmelting. Innholdet er i tråd med Overvannsutvalgets grunnlag og konklusjoner, men med unntak av språklige presiseringer var den samme teksten på plass i veiledningen til TEK10. Det er i det store og hele vanskelig å finne spor av NOU-en om overvann i revisjonen av byggteknisk forskrift.

6. Samlet vurdering – ivaretas helheten?

Utgangspunktet for NOU 2015: 16 var stortingsmeldingen om klimatilpasning (Meld.St. nr. 33 (2012-2013)), som igjen var et resultat av NOU 2010: 10 om klimatilpasning generelt. Allerede før sistnevnte NOU hadde blant annet vann- og avløpsbransjen jobbet aktivt for å fremme en mer helhetlig og fremtidsrettet behandling av overvann. Eksempler på dette er bransjeforeningen Norsk Vanns rapport R162 «Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering»¹⁷, utgitt i 2008, «Klimaeffektene betydning for oppstuvninger og forurensningsutslipp fra avløpssystemer i byer» (en rapport fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet datert 2007). Det finnes også langt tidligere fremstøt, som «Lokal overvannsdiskonering», en artikkel i tidskriftet VANN årgang 1980¹⁸, signert Rolf

Lunde og Tore Askim, hvor forfatterne (på side 315) påpeker at det er «av stor betydning at lokal overvannshåndtering kommer inn i planene alt på reguleringsplan-nivå, eventuelt også på et høyere plannivå».

Påminnelser om behovet for overvannshåndtering kommer også ofte i media i etterkant av hendelser hvor nedbør fører til skader, som flommen på Sørlandet høsten 2017: Sentrale aktører påpeker at avløpssystemet er gammelt, tilpasset et annet klima og at fornyelsen går for sakte.¹⁹ Andre minner om tre-ledds-strategien – å infiltrere små mengder nedbør, fordrøye større mengder, og sikre at ekstremnedbør renner dit den gjør minst mulig skade.²⁰ Som Overvannsutvalget påpekte vil det være utilstrekkelig å bygge flere og større rør – det må skje noe grunnleggende med planlegging av overvannshåndtering.

Spørsmålet som ble reist innledningsvis var om endringene på plan- og bygningsrettens område siden NOU-en om overvann har bidratt til en mer helhetlig og klimatilpasset behandling av overvann i planleggingen. Etter en kritisk gjennomgang av revisjoner og endringer er det vanskelig å besvare spørsmålet med et ubetinget ja. Regjeringen Solberg hadde selv bestilt Overvannsutvalgets rapport, og fikk servert en rekke konkrete forslag. Nærmere to år senere er få av disse fulgt opp gjennom forslag til Stortinget.

Et gjennomgående trekk i utvalgets anbefaling var å styrke arealplanleggingen. Regjeringen Solberg har som uttalt mål å «forenkle og forbedre planprosessene for å legge bedre til rette for boligbygging og nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen ønsker å sikre gode rammebetingelser for næringslivet, slik at det blir både raskere, billigere og enklere å bygge.»²¹ Avhengig av hvordan man forstår regjeringens intensjon, er det fare for at de foreslåtte prinsippene for overvannshåndtering kan komme i konflikt med andre politiske intensjoner for plansystemet.

17. https://norskvann.no/component/hikashop/product/166-r162-veiledning-i-klimatilpasset-overvannshandtering/category_pathway-13

18. Lunde og Askim (1980); Lokal overvannsdiskonering, VANN 15:3, https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2015/06/1980_31980.pdf

19. Pedersen (2017), Krever pålegg om planer for flomsikring, <http://kommunal-rapport.no/energi-og-miljo-okonomi/2017/10/beregner-etterslepet-til-225-milliarder>

20. Brodtkorb (2017), Regjeringen må handle, <https://www.nrk.no/ytring/regjeringen-ma-handle-1.13716854>

21. Prop. 110 L (2016–2017), side 5

I utgangspunktet er det ingen konflikt mellom ønsket om forenkling og forbedring av planprosesser, og prinsippene for overvannshåndtering. Imidlertid presiserer regjeringen som nevnt at formålet er å gjøre det «raskere, enklere og billigere å bygge» for næringslivet – formodentlig med henblikk på selve planprosessen. Målet om å kutte ned på behandlingstid og -kostnader kan øke sannsynligheten for konflikt, ettersom utredning og beregninger ofte bidrar til både tidsbruk og utgifter.

Det er naturligvis for tidlig å si hvorvidt målet om forenkling og effektivisering av plansystemet vil fortrenge det faglige rådet om å styrke planprosessen med hensyn til håndtering av overvann. Trenden så langt har imidlertid gått i denne retning. Samtidig finnes det også tegn på at pilen kan vippe i en annen retning: Parallelt med endringene i TEK17 vedtok Kommunal- og moderniseringsdepartementet endringer i byggesaksforskriften.²² I tråd med forslag fra Overvannsutvalget fremgår det nå uttrykkelig at

overvann skal behandles i søknad om rammetillatelse, jf. forskriften § 6-4 første ledd bokstav g. Dessuten valgte departementet å sette inn en tilsvarende presisering i § 5-4 om innholdet i søknader generelt.

Videre sendte regjeringen i oktober 2017 statlige planretningslinjer for klimatilpassning på høring.²³ Disse vil gi kommunene både incentiver til og ryggdekning for å ta hensyn til klimaendringer og relaterte utfordringer i planer. Endelig oppheves i 2021 TEK17 § 8-10 om plassering av byggverk. Motivet er å gi kommunene større mulighet for å avgjøre plassering i plan, etter lokale forhold og behov.

Både den kommende endringen i TEK17 og den varslede planretningslinjen kan igjen sørge for bedre overordnet planlegging av overvannshåndtering. I mangel av klarere grep fra nasjonalt hold vil hensiktsmessig håndtering fortsatt være avhengig av at kommunene har kapasitet, kunnskap og politisk vilje til å gjennomføre nødvendige grep.

22. Forskrift om endring i forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) 24.06.2017 nr. 975

23. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-statlige-planretningslinjer-for-klima--og-energiplanlegging-og-klimatilpassning-i-kommunene/id2573433/>