

# Kommunens adgang til å gi bestemmelser om, og stille krav til, overvannshåndtering i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan

Advokatene Guttorm Jakobsen og Karoline Hagen

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Guttorm Jakobsen and Karoline Hagen: Opportunities for municipalities to address stormwater challenges through planning.*

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 51–67, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

More frequent episodes of extreme rainfall pose major challenges associated with handling stormwater. Increasing urbanization and densification of areas across the country further increase these challenges. Municipalities have opportunities to specify and set conditions for handling of stormwater issues in their plans. Plans are therefore a particularly important instrument for the municipalities in their work to control stormwater in the parts of the municipality where this is needed.

Our experience is that municipalities are in general unfamiliar with the possibilities provided by the Planning and Building Act. The article focuses on the opportunities provided by this Act, for improving stormwater management.

*Key words:* Stormwater challenge, Planning and Building Act, municipalities.

*Guttorm Jakobsen and Karoline Hagen:* Lawyers at the law firm Guttorm Jakobsen AS. Contact info: [www.advokatjakobsen.no](http://www.advokatjakobsen.no). E-mails: [guttorm.jakobsen@juris.no](mailto:guttorm.jakobsen@juris.no) / [karoline.hagen@juris.no](mailto:karoline.hagen@juris.no)

## 1. Innledning

«Klimaet er i endring» har blitt en stadig påminnelse, men ikke uten grunn. Hyppigere episoder med ekstremnedbør fører til større utfordringer knyttet til overvannshåndteringen. Samtidig vil økende urbanisering og fortetting av områder over hele landet forsterke disse utfordringene. Kommunenes adgang til å gi planbestemmelser om, og stille krav til, overvannshåndtering i kommunens arealplaner er derfor et særlig viktig virkemiddel for kommunene for å få kontroll på og styring med overvannet innenfor de deler av kommunen hvor det er behov for det.

Vår erfaring er at kommunene på generelt grunnlag er lite kjent med de mulighetene plan- og bygningsloven (heretter benevnt pbl.) gir kommunen til å stille relevante krav til overvannshåndtering underveis i planleggingen. Vi vil derfor sette fokus på dette i denne artikkelen.

Artikkelen vil gi en gjennomgang av sentrale bestemmelser i pbl. kapittel 11 og 12, som på ulike måter gir kommunen hjemmel til å gi

bestemmelser om, og fastsette krav til, overvannshåndtering i hhv. kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Her vil vi ta opp relevante problemstillinger knyttet til spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, kommunen kan håndtere overvann ved bruk av bl.a. arealformål, hensynssoner og rekkefølgekrav. Ved vurderingen av disse problemstillingene vil vi særlig se hen til forarbeidene til plan- og bygningsloven, byggteknisk forskrift (TEK 17), og eventuell rettspraksis. For å illustrere hvordan overvann kan håndteres ved bruk av planbestemmelser, vil det også bli vist til ulike rapporter fra interesseorganisasjonen Norsk Vann, som bl.a. omhandler klimatilpasnings tiltak innen vann og avløp i kommunale planer. Norsk Vann sine rapporter har ikke nødvendigvis noen særlig rettskildeværdi, men som følge av at Norsk Vann representerer 370 kommuner med ca. 95 % av landets innbyggere, er det likevel relevant å se hen til disse rapportene i denne artikkelen.

Avslutningsvis vil vi gi vår vurdering av rettsstilstanden, bl.a. sett i lys av foreslåtte

endringer i plan- og bygningsloven fra utvalget i NOU 2015:16 «*Overvann i byer og tettsteder*».

## 2. Overordnede mål og prinsipper for overvannshåndteringen

Klimautfordringene har vært på dagsordenen til myndighetene i ca. 10 år. Ved kongelig resolusjon av 5. desember 2008 nedsatte regjeringen Stoltenberg II et utvalg for å gjennomføre en bred utredning om Norges sårbarhet og tilpasningsbehov som følge av klimaendringene. Dette arbeidet resulterte i NOU 2010:10 «*Tilpassing til eit klima i endring*». Fra s. 202 i denne NOUen hitsettes følgende:

*«I eit endra klima vil meir totalnedbør og auka hyppigheit av store nedbørmengder auke utfordringane med handtering av overvatn. Overvatn er ei utfordring for alle anlegg med drenering, og overvassflaumar kan føre til skadar på bygningar og infrastruktur og utgjere fare for liv og helse. Klimaendringane vil difor forsterke behovet for god overvasshandtering».*

Når det gjelder viktigheten av god arealplanlegging ifm overvannshåndtering, vises det til s. 8 i stortingsmeldingen Meld. St 15 (2011-2012) «*Hvordan leve med farene – om flom og skred*», der det bl.a. fremgår at de forventede klimaendringene vil føre til økt fare for lokale nedbørsflommer og dermed økt fare for skade langs mindre elver og bekker og som følge av overvann i tettbygde strøk. Det påpekes i den forbindelse at kommunene bør kartlegge flomforholdene knyttet til bekker og overvann i tettbebyggelse som grunnlag for planlegging av fremtidsrettede løsninger for flom- og overvannshåndtering. Fra s. 38 i denne stortingsmeldingen hitsettes følgende:

*«God arealforvaltning innebærer at konsekvensene av inngrep i naturen på flom- og skredforholdene blir vurdert. Hensyn til*

*miljø og konsekvenser av inngrep for flom- og skredrisikoen inngår både i planprosesser og i enkeltsaksbehandling av tiltak. Dette gjelder både tiltak som skal motvirke flom- og skredskader og andre typer tiltak som påvirker risikoen for flom og skred. Hensynet til vannets løp og infiltrasjon i grunnen må inngå i arealplanlegging. Åpne løsninger for bekker og overvann er vanligvis best både for miljøet og flomsikkerheten. God tilrettelegging i forkant er bedre enn reparasjon i etterkant. Både plan- og bygningsloven og sektorlover har virkemidler som skal ivareta slike hensyn. (...)*

Klimaendringer og økte nedbørmengder var også et tema for stortingsmeldingen om klimatilpasningen i Norge, inntatt i Meld. St. 33 (2012-2013). Her er det bl.a. påpekt at klimaendringenes lokale karakter plasserer kommunene i en førstelinje i møte med klimaendringene<sup>1</sup>, og at plan- og bygningsloven er det sentrale virkemiddel kommunen har for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til håndtering av økte mengder overvann.<sup>2</sup>

Overvannshåndtering<sup>3</sup> ble behandlet som et særskilt tema i NOU 2015:16, der formålet med utredningen var å gå gjennom gjeldende lovgivning og rammebetingelser for kommunens håndtering av overvann i byer og tettbebyggelse, og komme med forslag til endringer og forbedringer. Arealplanlegging som verktøy for kommunens overvannshåndtering er gitt særlig fokus i denne NOUen. Det påpekes bl.a. på s. 16 at plassering, utforming og dimensjonering av overvannsanlegg vil ha direkte betydning for skaderisikoen og muligheten til å benytte overvannet som en ressurs, og at plan- og bygningsloven derfor er et viktig virkemiddel for å få til en god overvannshåndtering.

Et overordnet prinsipp som kan trekkes ut av både NOU 2010:10, Meld. St. 33 (2012-2013) og NOU 2015:16 er at overvannshåndteringen må tilpasses lokale forhold og behov. Dette har sammenheng med at det er kommunene selv som er nærmest til å ha oversikt

1. Jf. s. 6 i Meld. St. 33 (2012-2013)

2. Jf. s. 52 i Meld. St. 33 (2012-2013)

3. Vi vil benytte samme definisjon som utvalget har benyttet seg av i NOU 2015:16, der «overvann» er definert som «overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann».

over avrenning i tettbebygde områder og de verdier som kan ta skade av overvannet.<sup>4</sup> For at kommunene skal kunne utføre oppgavene sine på en måte som sikrer robuste og bærekraftige lokalsamfunn i fremtiden, er det nødvendig at hensynet til et endret klima blir en integrert del av de kommunale ansvarsområdene, herunder i kommunens arbeid med overvannshåndtering i arealplanleggingen.<sup>5</sup>

Det er videre viktig at overvannshåndteringen planlegges *helhetlig*. Om dette uttaler Norsk Vann følgende på s. 7 i sin rapport nr. 162/2008 – Veiledning i klimatilpasset overvannshåndtering:

*«Byvassdragene og overvannet bør planlegges og behandles som en helhet. Denne måten å se overvannet på krever sterk kobling mellom overvannshåndtering og areal- og landskapsplanlegging. Den vanligste og tradisjonelle måten er å føre overvannet ned i sluk og bort i rør. Å behandle overvannet lokalt innebærer å la vannet finne naturlige veier via infiltrasjon til grunnen og/eller renne bort via åpne vannveier og dammer.*

På s. 18 i Norsk Vanns rapport nr. 162/2008 er hovedvisjonene for helhetlig overvannshåndtering oppsummert slik:

#### **«Forebygge skader**

*Overvannet skal håndteres slik at tilfredsstillende sikkerhet for liv, helse og miljø oppnås. Vannforurensning skal reduseres.*

#### **Utnytte overvann som ressurs**

*Overvannet bør utnyttes som positivt landskapselement i bymiljøet og for bruk til rekreasjonsformål.*

**Styrke biologisk mangfold – bymiljøet**  
*Gjennom infiltrasjon, bruk av åpne vannveier og dammer skal det biologiske mangfoldet fremmes.»*

At overvannet også må anses som *en ressurs* er særlig fremhevet NOU 2015:16. Utvalget

viser bl.a. til at økte innslag av grøntarealer kan være tiltak som kan bidra til å «*infiltrere, fordrøye og avlede overvann på en trygg måte og samtidig gi gevinster i form av økt naturmangfold, rekreasjon, lek og trivsel i nærmiljøet*».<sup>6</sup> Eksempler på blågrønne løsninger for overvannshåndtering kommer vi nærmere tilbake til.

For øvrig kan det vises til to nye forarbeider til plan- og bygningsloven; Prop. 149 L (2015-2016) og Prop. 110 L (2016-2017). I disse forarbeidene er det imidlertid kun én av de foreslåtte endringene som direkte omhandler kommunens overvannshåndtering og som har blitt vedtatt. Tidspunktet for når avledning av overvann må være sikret i samsvar med plan- og bygningsloven § 27-2 er nå uttrykkelig presisert, og innebærer at avledning av overvann må være sikret «*før oppføring av bygning blir godkjent*». Der tiltakshaver har valgt å dele opp søknaden i rammetillatelse og igangsettingstillatelse må avledning av grunn- og overvann være sikret før det gis *rammetillatelse*.<sup>7</sup> Vi vil avgrense denne artikkelen mot reglene om bl.a. overvannshåndtering som gjelder ved byggesak, og vil derfor ikke komme nærmere inn på plan- og bygningsloven § 27-2, eller andre byggesaksbestemmelser om overvannshåndtering, i denne artikkelen.

De gjennomgåtte målene og prinsippene innebærer at kommunene i mye større grad enn tidligere, må fokusere på overvannshåndtering allerede ved utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel og ved utarbeidelsen av reguleringsplan.

### **3. Overordnet om kommuneplanens arealdel og kommunens reguleringsplan som styringsverktøy**

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, jf. pbl. 11-5 første ledd første pkt. Den skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og sette rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny are-

4. Se s. 16 i NOU 2015:16

5. Se s. 6 i Meld. St. 33 (2012-2013)

6. Jf. s. 15 i NOU 2015: 16

7. Jf. s. 14 i rundskriv H-6/17, utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet den 30. juni 2017

albruk som kan settes i verk, samt angi hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.

Kommuneplanens arealdel skal også omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk er ivaretatt, jf. annet ledd annet pkt. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer, jf. tredje ledd. Kommunen kan også etter en vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.

Kommunen kan også utarbeide *kommunedelplaner* for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder, jf. pbl. § 11-1 tredje ledd. Overvannshåndtering kan i denne sammenheng utgjøre et særskilt tema for en kommunedelplan. Dersom kommunen ved utarbeidelsen av slike planer følger saksbehandlingsreglene for kommuneplaner, vil arealplanen i en slik kommunedelplan ha de samme rettsvirkningene som arealdelen i kommuneplanen.<sup>8</sup> Vi velger å ikke omtale kommunedelplanen som en særskilt plan videre i artikkelen.

En reguleringsplan er et «*arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser*», jf. pbl. § 12-1 første ledd. Det er presisert i annet ledd at det er et kommunalt ansvar å sørge for å utarbeide reguleringsplaner der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak. Det er imidlertid et krav om reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.<sup>9</sup> Bestemmelsen åpner for at også private utbyggere og tiltakshavere, kan utarbeide reguleringsplan ifm sine bygge- og anleggstiltak. Da fokuset i denne artikkelen er *kommunens adgang* til å gi bestemmelser

om, og stille krav til overvannshåndtering, i sine planer, vil vi imidlertid avgrense mot private reguleringsplaner.

Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er ved kommunestyrets vedtak rettslig bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. pbl. § 1-6, jf. hhv. pbl. § 11-6 første ledd første pkt. og 12-4 første ledd første pkt. Det er derfor meget viktig at kommunen som planmyndighet legger gode føringer for overvannshåndteringen i sine planer.

#### **4. Spørsmål om, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunen kan styre overvannshåndtering ved bruk av arealformål**

##### **4.1. Innledning**

Pbl. §§ 11-7 første ledd og § 12-5 første ledd angir seks arealformål som kommunen kan innta i hhv. kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Arealformålene er angitt i hovedformål med underformål, hvorav oppregningen er uttømmende. Av særlig interesse for denne artikkelen er for det første pbl. § 11-7 nr. 2 og § 12-5 nr. 2, som bestemmer at det kan angis arealformål for «*teknisk infrastruktur*», herunder «*traseer for teknisk infrastruktur*», i hhv. kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan. For det andre er det særlig aktuelt å se nærmere på arealformålet for «*grønnstruktur*», herunder areal for naturrområder, turdrag, friområdet og parker, som nevnt i pbl. § 11-7 nr. 3 og § 12-5 nr. 3.

Inn under teknisk infrastruktur går anlegg for vannforsyning og avløp, herunder overvann, hvorav de tradisjonelle anleggene består av rørledninger. Med hjemmel i pbl. §§ 11-7 nr. 2 og § 12-5 nr. 2 kan det derfor avsettes arealformål for anleggelse og bruk av overvannsledninger, herunder traseer for overvannsledninger.

Forarbeidene betegner grønnstruktur som «*et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted*», jf. s. 214 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Det er videre presisert følgende:

8. Jf. Øystein Nore Nyhus sine kommentarer til bestemmelsen på [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no)

9. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan, jf. tredje ledd annet pkt.

«Formålet gjør det mulig for kommunen å avgrense hovedstrukturen i grøntdrag og naturområder, gjennomgående turdrag og parker og større friområder, lekeområder og naturområder innen byggesonen. Grønnstrukturen vil binde de grønne områdene innenfor byggesonen sammen med friluftsområder utenfor ...»

Under henvisning til ovennevnte uttalelser i forarbeidene er det ikke tvilsomt at håndtering av overvann over bakkenivå kan inngå som en del av planens grønnstruktur<sup>10</sup>. Slike områder vil kunne være svært viktige for å kunne avlede og borttransportere overvann til nærmeste resipient som for eksempel en bekk, elv eller en sjø. Når kommunen planlegger grønnstrukturen for det aktuelle området kan det derfor sees hen til den såkalte *treleddsstrategien*, som er nærmere omtalt på s. 67 i NOU 2015:16, med videre henvisning til Norsk Vann i sin rapport nr. 162/2008. Her fremgår det at tiltakene for å håndtere overvann som regel er inndelt i følgende tre grupper:

1. Forsinket avrenning gjennom infiltrasjon
2. Forsinket avrenning gjennom fordrøyning
3. Trygg avledning til resipient

Hensikten med treleddsstrategien er å skape et bedre bymiljø, avlaste ledningsnett og sikre trygg avledning av overvann til resipient. Tankegangen er at overvannet først og fremst skal håndteres lokalt og om mulig infiltreres der, for eksempel ved private overvannstiltak i egen hage, og at overskuddsvannet fra disse anleggene føres videre til anlegg som fordrøyer avrenningen, f.eks et åpent fordrøyningsmagasin, jf. s. 67 i NOU 2015:16.

Et klassisk eksempel på overvannshåndtering ved bruk av grønnstruktur er bruk av parker og blomsterbed. Blomsterbed kan brukes som regnbed for infiltrasjon og fordrøyning av vann, men kan også ha en vannrensende funksjon, jf. s. 65 i Norsk Vann rapport 162/2008. En åpen bekk i terrenget eller en dam i tilknytning til en park, vil også være en del av grønnstrukturen. For å kunne

benytte seg av regnbed, parker, fordrøyningsdammer mv. som mellomlagring av vann er det en forutsetning at det finnes arealer for det åpne avrenningssystemer, og at det for nye områder settes av slikt areal i detaljplanleggingen og i prosjekteringen. At det kan settes av areal for slik mellomlagring av vann, fremgår ikke av dagens ordlyd. Dette kan være problematisk ved vurderingen av om det aktuelle overvannstiltaket skal karakteriseres som «grønnstruktur» eller et anlegg for «teknisk infrastruktur».

#### **4.2. Nærmere om grensdragningen mellom arealformålet «teknisk infrastruktur» og arealformålet «grønnstruktur»**

Under henvisning til gjennomgangen over, kan det reises spørsmål ved om fordrøyningsdammer og overvannskanaler, som i praksis benyttes som overvannsanlegg, kan karakteriseres som «teknisk infrastruktur» i relasjon til pbl. §§ 11-7 nr. 2 og 12-5 nr. 2, eller om det for slike overvannstiltak må avsettes arealformål til «grønnstruktur». Problemstillingen oppstår fordi det kan være en flytende overgang mellom overvannstiltak som er å anse som ren teknisk infrastruktur, for eksempel rørledninger, og såkalte «blågrønne» overvannstiltak som typisk opparbeides som en del av grønnstrukturen.

Fordrøyning er lagring av vann i et hensiktsmessig område, hvorav fordrøyning nær kilden omfatter ulike anlegg for å redusere eller fordrøye overvannsavrenningen i de øvre delene av overvannssystemet, jf. s. 62 i Norsk Vann Rapport 162/2008. Her er det bl.a. påpekt at en rasjonell og aktuell måte å skaffe fordrøyningsvolumer på er å kombinere bruken med annen bruk som for eksempel ballplasser, friluftssarenaer og lekeplasser, da slike fordrøyningsvolumer meget sjelden er i bruk under sterkt regn. Dette kan tilsi at fordrøyningsvolumer faller utenfor begrepet «teknisk infrastruktur», og inn under «grønnstruktur».

Det er imidlertid ikke helt uvanlig at det opparbeides rene fordrøyningsanlegg med det særskilte formålet å håndtere overvann, for eksempel der overvannet fra private boli-

10. Jf. også s. 117 i NOU 2015: 16

ger skal ledes videre til en kommunal overvannsledning. I slike tilfeller kan det være aktuelt å etablere et fordrøyningsanlegg for overvannshåndteringen, som bl.a. må prosjekteres iht sitt formål. Størrelsen på fordrøyningsanlegget vil bl.a. avhenge av hvor mange boliger som skal benytte seg av anlegget og hvor mye overvann som skal fraktes videre til den kommunale overvannsledningen. Slike fordrøyningsanlegg vil etter vår vurdering være å anse som «teknisk infrastruktur», som det kan avsettes arealformål til under henvisning til pbl. §§ 11-7 nr. 2 og 12-5 nr. 2. Kommunen kan da samtidig presisere om det aktuelle arealet skal være til offentlige formål eller fellesareal, jf. pbl. § 11-10. I ovennevnte eksempel ville det vært nærliggende å markere arealet for fordrøyningsanlegget som et fellesareal, jf. pbl. § 11-10 nr. 3, og gitt nærmere bestemmelser om den fysiske utformingen av anlegget, jf. pbl. § 11-10 nr. 2.

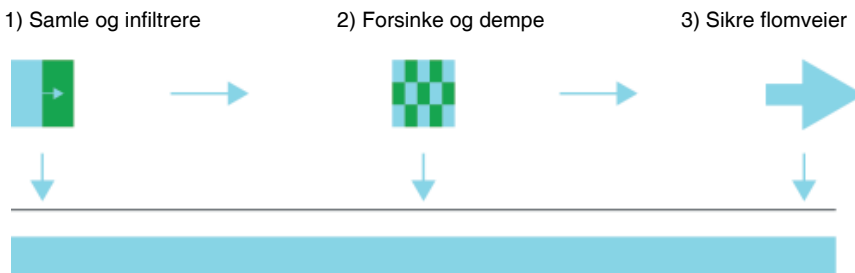
Når det gjelder bruken av overvannskanaler i praksis kan det vises til s. 66 i Norsk Vann Rapport 162/200, der det bl.a. fremgår at opparbeidelse av overvannskanaler er noe som kan overveies i visse situasjoner, da en slik løsning kan bli et spennende tilskudd i det urbane miljøet, samtidig som det synliggjør og skaper forståelse for «en av samfunnets tekniske anlegg». Under henvisning til dette kan det ikke utelukkes at også overvannskanaler som særskilt opparbeides med det formål å håndtere overvann anses som «teknisk infrastruktur» i relasjon til pbl. §§ 11-7 nr. 2 og 12-5 nr. 2.

Grensedragningen for fordrøyningsdammer og overvannskanaler i forbindelse med spørsmålet om arealbruk er ikke drøftet i forarbeidene, juridisk litteratur og praksis, og vi vil derfor presisere at våre synspunkter ikke nødvendigvis reflekterer gjeldende rett.

Et annet interessant eksempel på overvannshåndtering som en del av planens grønnstruktur, men som kan være vanskelig å plassere i én konkret arealbrukskategori, er skissert i en masteroppgave i landskapsarkitektur, NMBU 2015, forfattet av Lasse B. Hansen (Rambøll), som Oslo kommune Vann- og avløpsetat (VAV) viser til på sin hjemmeside.<sup>11</sup>

I denne omtales det hvordan skatepark fasiliteter kan brukes for å håndtere overvann i flomutsatte områder. Her er det bl.a. påpekt at man i en skatepark vil kunne se et samspill av flere forskjellige skateegnete elementer som benker, trapper, ramper, gelendre m.m., og at en samkjøring av disse elementene med regnbed som et lokalt overvannsdisponeringstiltak er en «særlig god kombinasjon ettersom regnbedet har et stort potensiale til å forgrønne byen». For å illustrere denne kombinasjonen hitsettes følgende fra s. 1 i utdraget fra masteroppgaven:

*«Gevinsten ved å koble funksjonene skatting og overvannshåndtering sammen er stor; en mer klimatilpasset by som kan imøtekomme et stigende behov for flere og bedre skatefasiliteter. Skate-inspirert overvannshåndtering tar utgangspunkt i Oslo kommunes 3-trinns strategi (Figur 1).*



Figur 1. 3-trinns strategien.

11. Utdraget og bildene er hentet fra masteroppgaven «The floodway» – A multi-disciplinary study seeking to integrate skatable design in sustainable stormwater management, av Lasse Bøtcher Hansen, 2015, NMBU.



Figur 2. Drensrør (forbinder overløp i regnbed med en nærliggende pukkgroft)

Vi viser videre til eksempelet på regnbed tilrettelagt som skate spot (figur 2).

Ser man på kombinasjonen av skatefasilitetene, regnbed og drensrør, er det ikke tvilsomt at en skatepark kan være godt egnet som et grønnstrukturert overvannsanlegg; regnbedet er i seg selv et grønnstrukturert tiltak, mens drensrøret vil være «teknisk infrastruktur» som nevnt i pbl. §§ 11-7 nr. 2 og 12-5 nr.2. Svømmebasseng konstruksjonen i selve skateanlegget er også egnet som et oversvømmelsesareal for overvann. Når skateparken utformes med en slik kombinasjon, er det imidlertid nærliggende å reise spørsmålet om kommunen skal sette «skatepark» som et arealformål til «teknisk infrastruktur» eller «grønnstruktur». Skateparken kan også være å anse som et «idrettsanlegg», som er nevnt som et underformål til arealformålet «bebyggelse og anlegg» i pbl. § 11-7 nr. 1 og 12-5 nr.1.

Når det gjelder arealformålet «idrettsanlegg», i tilknytning til «bebyggelse og anlegg», er det forutsatt at slike anlegg ikke skal være åpne for allmenheten, men tilknyttet det aktuelle utbyggingsområdet, jf. bl.a. s. 214 i Ot.prp.nr. 32 (2007–2008). På s. 227 i plan- og bygningsrettsboken til Pedersen m.fl.<sup>12</sup>, fremgår det at et friområde, som er

en del av arealformålet «grønnstruktur», er et område med «spesiell tilrettelegging og eventuell opparbeidelse for allmennhetens uhindrede rekreasjon, lek og idrett og opphold.» Det er videre presisert at parker og lekeplasser, leirplasser, «og også anlegg for lek, idrett og sport som idrettsbaner og idrettshaller», er å anse som friområder. Utgangspunktet er at areal for slike friområder erverves, opparbeides og vedlikeholdes av det offentlige.<sup>13</sup>

Ovennevnte innebærer etter vår vurdering at en skatepark ment for allmennheten, og som kommunen samtidig ønsker å benytte som et blågrønt overvannstiltak, faller inn under arealformålet for grønnstruktur, jf. pbl. § 11-7 nr. 3 for kommuneplanens arealdel, og pbl. § 12-5 nr. 3 for reguleringsplaner. Samtidig må det kunne markeres en strekning for «teknisk infrastruktur» der drensrøret skal legges. Vi er videre av den oppfatning at kommunen også kan angi en hensynssone for denne arealbruken som synliggjør arealbruken som et oversvømmelsesareal, og eventuelt stiller nærmere krav til utformingen av anlegget.

Det presiseres at vår vurdering av grensdragningen mellom arealbruken for hhv. «teknisk infrastruktur» og grønnstruktur ikke re-

12. 2. utgave, del 1: Planlegging og ekspropriasjon

13. Jf. s. 214 i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008).

presenterer en fasit. Hvilken arealbruk som er aktuell i det enkelte tilfelle må vurderes ut fra en konkret vurdering. Det skal her bemerkes at utvalget i NOU 2015: 16 har foreslått å innta formuleringen «områder for vanddisponering» som et underformål for grønnstruktur som nevnt i pbl. §§ 11-7 annet ledd pkt. 3 og 12-5 annet ledd pkt. 3, med det formål å synliggjøre de mulighetene som ligger i overvannshåndteringen på dette punkt.<sup>14</sup> Vi støtter en slik presisering i lovteksten, da kommunene vil få et enda bedre og tydeligere grunnlag for å planlegge overvannstiltak som en del av grønnstrukturen.

## 5. Spørsmål om, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunen kan styre overvannshåndtering ved bruk av hensynssoner

Uavhengig av arealformål, kan det fastsettes hensynssoner i kommuneplanens arealdel med hjemmel i pbl. § 11-8. For reguleringsplaner gjelder pbl. § 12-6, der det er bestemt at de hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel med hjemmel i § 11-8 skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan, og at hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

Pbl. § 11-8 om bruk av hensynssoner er ny i 2008-loven, og definerer begrepet og bruken av dem. Det fremgår av bestemmelsens annet pkt. at hensyn og forhold som inngår i annet ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser, og av tredje pkt. at det kan angis flere soner for samme areal. Av annet ledd bokstav a til f, er det særlig bokstav a, b og c som er aktuelle for overvannshåndtering.

### 5.1. Hensynssone for sikrings- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko

Pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a gir kommunen hjemmel til å markere bl.a. sikrings- og faresoner med angivelse av fareårsak eller

miljørisiko. Ved spørsmål om overvannshåndtering er det gjerne flomfare det er aktuelt å markere soner for. I forarbeidene til bestemmelsen presiseres det at det kan gis bestemmelser med krav eller forbud for å ivareta sikkerhet og avverge fare, og at bestemmelsen, slik den nå er utformet, gir en klar hjemmel til å sikre slike arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering. Kommunen kan for eksempel stille krav om en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i forbindelse med prosjekteringen av overvannshåndteringen for nye tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 4-3, som lyder som følger:

*«Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndighetene påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndighetene skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbygging i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap (Vår understrekning)*

*Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser»*

På s. 251 i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) er det presisert at kravet om ROS-analyse i § 4-3 er nytt, men at det allerede var praksis for å kreve dette i mange fylker. Det er i den forbindelse påpekt at et generelt krav vil innebære noe merarbeid, men det vil kunne gi bedre planer og bidra til å redusere fare for ulykker.

Som det fremgår av bestemmelsen kan det kreves en særskilt ROS-analyse for overvannshåndteringen innenfor soner der det er behov for det. Ansvarlig prosjekterende må i en slik ROS-analyse vurdere skadepotensialet ved flom eller av urban flom som følge av over-

14. Jf. s. 247 i NOU 2015: 16



vannsavrenningen inn og ut fra utbyggingsområdet. ROS-analysen vil bl.a. legge grunnlaget for valg av gjentakintervall (år) for nedbør for beregning av arealavrenning og dimensjonering av lokal overvannsdiskonering.

Et særskilt problem som kan oppstå i denne sammenheng er valg av gjentakintervall og beregningsmetoder i den forbindelse. Pro-

blemet vil særlig aktualisere seg i byggeområder der kommunen ikke har angitt i sine planer hvilke gjentakintervall som skal legges til grunn.

Norsk Vann har på s. 50 i sin rapport 162/2008 utarbeidet en tabell for anbefalte minimums dimensjonerende regnskyll- og oversvømmelseshyppigheter:

Tabell 1.

Dimensjonerende regnskyllhyppighet (1 i løpet av «n» år)*	Plassering	Dimensjonerende oversvømmelseshyppighet ** (1 i løpet av «n» år)
1 i løpet av 5 år	Områder med lavt skadepotensiale (utkantområder, landbrukskommuner)	1 i løpet av 10 år
1 i løpet av 10 år	Boligområder	1 i løpet av 20 år
1 i løpet av 20 år	Bysenter /industriområder/forretningsstrøk	1 i løpet av 30 år
1 i løpet av 30 år	Unerganger/ områder med meget høyt skadepotensial	1 i løpet av 50 år

Tabellen viser de *minimums* gjentakintervaller som Norsk Vann anbefaler brukt dersom man ikke selv beregner et optimalt gjentakintervall for det aktuelle feltet. Norsk Vann påpeker i den forbindelse at optimalt gjentakintervall ideelt sett bør baseres på samfunnsøkonomiske betraktninger og bærekraftige løsninger i hver enkelt felt, sett over hele ledningens levetid. Kommunen kan selv foreta en ROS-analyse, og under henvisning til denne stille krav om minimums gjentakintervall i sine planbestemmelser.

Dersom kommunen ikke har inntatt planbestemmelser med angivelse av hvilke gjentakintervall som skal benyttes innenfor de konkrete utbyggingsområder, må utbygger/tiltakhaver, eventuelt ansvarlig prosjekterende, selv foreta en ROS analyse av det aktuelle byggefeltet, da det ikke kan utelukkes at ett gjentakintervall vil være optimalt ett sted i kommunen, mens det for et annet utbyggingsfelt i kommunen kan være et annet gjentakintervall som bør benyttes. Det innebærer at høyere gjentakintervall må benyttes der skadepotensialet er stort, mens det kan benyttes et lavere gjentakintervall der skadepotensialet er lavt.

Det må i den forbindelse trekkes en grense mot de ovennevnte gjentakintervallene, og de som er skissert i TEK 17 § 7-2, som gjelder sikkerhet mot flom og stormflo i vassdrag<sup>15</sup>. Her er det for det første bestemt at byggverk, hvor konsekvensen av en flom er særlig stor, ikke skal plasseres i flomutsatt område. Flomutsatte områder kan og bør markeres i kommunens planer som hensynssoner. Det er videre bestemt at det for byggverk i flomutsatt område, skal fastsettes en sikkerhetsklasse for flom etter tabellen i den nevnte bestemmelsen, og at byggverk skal plasseres, dimensjoneres eller sikres mot flom slik at største nominelle årlige sannsynlighet i tabellen ikke overskrides.

Tabellen gir bl.a. anvisning på at det skal legges til grunn et gjentakintervall på 1/200 år for byggverk i flomutsatt området innenfor sikkerhetsklasse 2. Tabellen gjelder for flom og stormflo, og kan således ikke benyttes i alle områder. Med flom menes oversvømmelse ved økt vannføring og vannstand i elver, bekker og vann som følge av stor nedbør og/eller snøsmelting. Med stormflo menes vannstander høyere enn normal flo i sjø som følge av kraftig lavtrykk og sterk vind. Dette følger av veiledningen til Direktoratet for bygkvalitet (DiBK).

15. Se definisjonen på vassdrag på s. 12-13 i denne artikkelen.

Det må etter dette trekkes en grense mellom gjentakintervall for byggverk som må sikres mot flom og stormflo i tilknytning til vassdrag, og gjentakintervall for dimensjonerende regnskyl- og oversvømmelseshyp-pigheter.

Det har i praksis vært drøftet en inndeling av sikkerhetsklasser for overvannsflokker, i likhet med TEK 17 § 7-2, og da slik at sikkerhetsklasse OV2 med middels konsekvens har en oversvømmelseshyppighet på 1/200. Inntil TEK 17 gis uttrykkelig anvendelse for overvann, er det imidlertid ikke grunnlag for å benytte for eksempel 200 års gjentakintervall på overvannshåndteringen i boligområder.

Dersom kommunen stiller krav om at det skal foretas en ROS analyse ifm overvannshåndteringen innenfor visse soner angitt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan, og samtidig presiserer hvilke gjentakintervaller som skal legges til grunn for prosjekteringen av overvannshåndteringen, vil man langt på vei kunne forebygge overvannsskader som skyldes for dårlig planlegging og prosjektering fra tiltakshavers eller den ansvarlig prosjekterendes side.

## **5.2. Hensynssone for teknisk infrastruktur og grønnstruktur**

Med hjemmel i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav b første pkt. kan det fastsettes hensynssoner med særlige krav til infrastruktur, med angivelse av type infrastruktur. Som gjennomgangen viser er det ikke tvilsomt at overvannsanlegg er omfattet av begrepet «teknisk infrastruktur». Det kan derfor avsettes hensynssoner for overvannsanlegg for å synliggjøre viktigheten av overvannshåndtering i det aktuelle utbyggingsområde. Det må presiseres at sonen skal gjelde for eksempel vann- og avløpsløsning.

Det påpekes på s. 240 i boken «Plan- og bygningsrett», 2. utgave del 1 om planlegging og ekspropriasjon, av Pedersen m.fl., at sonen vil være særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealbruksformål hvor utbygging av deler av området har sammenheng med hvordan infrastrukturen løses for resten av området. Om formålet

med bestemmelsen vises det til Ot.prp.nr. 32 (2007–2008). Her fremgår det på s. 217 at hensikten med bestemmelsen er «å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for». Det er videre vist til at hensynssoner vil gi grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader, og at utlegging av hensynssoner vil gi tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de vil være kjent med sonens karakter før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak.

Det følger av pbl. § 11-8 bokstav c, at «grønnstruktur» kan angis som hensynssone. På samme måte som ved fastsettelse av arealbruk, må det trekkes en grense mot «grønnstruktur». Det vises her til gjennomgangen over i pkt. 4.2. Et eksempel på hensynssone for grønnstruktur kan være en sone for kantvegetasjon som nevnt i vannressursloven § 11, som bl.a. bestemmer at det langs bredden av vassdrag med årssikker vannføring «skal» opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. Vannressursloven § 11 beskytter eksisterende kantvegetasjon, men pålegger ingen plikt for vassdragsmyndighetene til å reetablere kantvegetasjon der det er nødvendig. Langs vernede vassdrag kan vassdragsmyndighetene imidlertid treffe vedtak om å reetablere kantvegetasjon i samsvar med en hensynssone om dette i enten kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.<sup>16</sup> Kommunen kan også stille nærmere krav til for eksempel bredden på vegetasjonsbeltet i kommuneplanens arealdel i medhold av pbl. § 11-9 nr. 6 eller i reguleringsplan i medhold av pbl. § 12-7 nr. 6.<sup>17</sup>

## **6. Spørsmål om, og eventuelt i hvilken utstrekning, kommunen kan stille krav til nærmere angitte løsninger for overvannshåndtering**

### **6.1. Innledning**

For å sikre at ikke stadig mer intense nedbørhendelser, flommer og stormflo fører til skadevirkninger fra overvann, påpekes det

16. Se kommentarene til bestemmelsen på [www.rettsdata.no](http://www.rettsdata.no), av Inge Lorange Backer

17. Disse bestemmelsene kommer vi nærmere tilbake til.

bl.a. i Meld. St. 33 (2012-2013), at det må legges til rette for at kommunene i større grad kan håndtere overvann ved såkalte lokale tiltak, dvs. «tiltak ved bebyggelser utenom avløpsnettet», og at dette gjelder både i den kommunale planleggingen og overfor eksisterende bebyggelser. Som eksempler på aktuelle tiltak vises det til følgende på s. 52:

- For å oppnå økt grad av infiltrasjon i grunn kan det være nødvendig med færre tette flater, flere grønnstrukturer eller sørge for at vannet ledes bort til bekk/vassdrag.
- Det kan etableres grønne tak og grønne vegger som holder på vannet.
- Det må sikres vedlikehold av avløpskummer og rister som tar unna vann fra vegger.
- Det kan anlegges fordrøyningsbassenger/regnbed som mellomlagring av vannet.
- Deler av vassdrag, elver og bekker kan gjenåpnes

Pbl. § 11-9 første ledd nr. 3 bestemmer at kommunen, uavhengig av arealformål, kan vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav til nærmere angitte løsninger for bl.a. vannforsyning og avløp, «herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1», jf. pbl. § 11-9 første ledd nr. 3. I kommentarene til bestemmelsen på [www.rechtsdata.no](http://www.rechtsdata.no), forfattet av Øystein Nore Nyhus, er det presisert at man tidligere bare kunne gi bestemmelser om infrastruktur i kommuneplanen som rekkefølgekrav, og at det er nytt at det bl.a. kan fastsettes type anlegg, beliggenhet, dekningsområde mv. direkte i planen. Dette innebærer at de skisserte eksemplene på aktuelle overvannstiltak som er vist til i Meld. St. 33 (2012-2013), i utgangspunktet kan fastsettes i kommuneplanens arealdel i medhold av pbl. § 11-9 nr. 3.

Det kan ikke utelukkes at kommunens forbud, for eksempel mot tilkobling av taknedløp til overvannsledning eller spillvannsledning, eller påbud om for eksempel å gjennomføre visse overvannstiltak, i praksis vil oppleves som urimelig av utbyggeren/tiltakshaveren i det aktuelle område. I slike til-

feller må det vurderes helt konkret om kommunen har holdt seg innenfor de rammene som loven oppstiller. I den grad det er uklart om kommunen har holdt seg innenfor lovens ordlyd, kan det være relevant å vurdere om den aktuelle planbestemmelsen er saklig og ikke uforholdsmessig tyngende.<sup>18</sup> Kommunen kan i tilknytning til pbl. § 11-9 nr. 3 for eksempel ikke gi bestemmelser som i praksis vil innebære at en konkret leverandør av pumpestasjoner, enten favoriseres eller utestenges i forbindelse med konkurransen.<sup>19</sup>

Grensen for hvilke krav kommunen kan stille til det enkelte anlegg, må også vurderes konkret. I praksis vil det være særlig relevant å trekke grensen for hvilke dimensjoner kommunen kan kreve for overvannsanlegg som kreves etablert.

## **6.2. Nærmere om grensen for hvilke dimensjoner kommunen kan kreve for opparbeidelse av overvannsanlegg.**

Ved vurderingen av hvilke dimensjoner for overvannsanlegg som kan kreves etablert, må det i utgangspunktet sees hen til de begrensningene som følger av pbl. § 18-1, som stiller krav om opparbeidelse av vei, vann og avløp i regulert strøk. I bestemmelsens bokstav b stilles det krav om opparbeidelse av hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også «særskilt overvannsledning» begrenset til rør med diameter oppad til 305 diameter. Med tanke på dagens hyppige tilfeller med ekstrernedbør synes dette å være en unødvendig begrensning i loven, da det ikke er tvilsomt at det i flere tilfeller vil være behov for opparbeidelse av overvannsledninger med større dimensjon enn 305 diameter. Utvalget i NOU 2015: 16 uttaler følgende om denne dimensjonsbegrensningen:

*«Dimensjonsendringen har stått uforandret lenge, og er en unødvendig hindring i tilfeller hvor det er hensiktsmessig å legge større rørdimensjoner ...»<sup>20</sup>*

Under henvisning til dette foreslår utvalget å oppheve begrensningen på 305 mm, jf. s. 128 i NOU 2015:16. Utvalget presiserer i den for-

18. Sml. vilkårs læren, som vi kommenterer noe nærmere under pkt. 7.1.

19. Jf. s. 221-222 i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008)

20. Jf. s. 249

bindelse at bestemmelsens annet ledd om kommunens adgang til å stille krav til løsninger og produktvalg fortsatt vil gjelde, men at kommunen etter denne bestemmelsen uansett bare kan kreve større dimensjoner «så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.» I Ot.prp.nr. 45 er følgende uttalt om denne bestemmelsen på s. 306-307:

*«Andre ledd første punktum viser til kommunens adgang til å gi bestemmelser etter forslaget til ny § 11-9 nr. 3 i plandelen av plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Andre punktum er nytt og gir kommunen anledning til å stille kvalitetskrav [side 307] og dimensjoneringskrav til de tekniske anleggene. Kravene må begrunnes i at de sikrer at det samlede kommunale vei, vann- og avløpsnett får en hensiktsmessig og rasjonell drift. Kommunen kan ikke stille strengere krav enn det som følger av egne spesifikasjoner for tilsvarende kommunale anlegg og kravene må ligge innenfor de rammer lovgivningen setter.»*  
(Vår understrekning)

Uttalelsen innebærer at dersom dimensjonsbegrensningen i pbl. § 18-1 bokstav b oppheves, vil kommunen kunne gi planbestemmelser med større dimensjonskrav enn 305 mm til bl.a. overvannsanlegg. Vi forstår det imidlertid slik at det fortsatt vil gjelde et krav om at de dimensjonskravene som stilles er «nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.» Dette vil først settes på spissen når det blir tale om store dimensjoner, og særlig dimensjoner utover den dimensjonsbegrensningen på 305 som følger av dagens ordlyd i pbl. § 18-1 bokstav b.

Som gjennomgangen viser er det nytt at kommunen kan gi planbestemmelser med dimensjonskrav til tekniske anlegg i medhold av pbl. § 11-9 nr. 3. Kommunen har tidligere hatt, og har fortsatt, hjemmel for å kreve overvannsanlegg opparbeidet med større dimensjoner enn det som fremgår av pbl. § 18-1 bokstav b. Slike planbestemmelser har imidlertid vært utformet som rekkefølgekrav i medhold av pbl. § 11-9 nr. 4.

### 6.2.1. Kort om rekkefølgekrav etter pbl. § 11-9 nr. 4

Pbl. § 11-9 nr. 4 gir kommunen hjemmel for å klargjøre krav om opparbeiding av teknisk infrastruktur. Kommunen kan for eksempel stille krav om at et område ikke kan utbygges før overvannsanlegg er tilstrekkelig etablert, og i den forbindelse presisere at overvannsanlegget må etableres med større dimensjon enn 305 mm. Poenget i denne sammenheng er at en utbygger ikke har en rettslig plikt til å sørge for en slik opparbeidelse, da rekkefølgekravene kun synliggjør forutsetningene for utbyggingen av det aktuelle området, i motsetning til det som følger av pbl. § 18-1 når vilkårene er oppfylt.

Dersom overvannet fra nye boliger i området skal ledes bort via åpen grøft eller bekk, kan det også fastsettes som rekkefølgekrav at disse som må være opparbeidet med tilstrekkelig kapasitet før igangsettingstillatelse til oppføring av nye boliger kan gis. Ved planlegging av nye utbyggingsområder bør det derfor alltid undersøkes om det er grunnlag for å benytte grøfter eller bekker (enten nye eller eksisterende) for å avlede overvannet, da en ukontrollert tilkobling av overvann fra nye områder til grøfter og bekker kan gi markoversvømmelser og erosjonsskader.<sup>21</sup>

Kommunen kan også i reguleringsplan stille krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, samt stille krav om at utbygging av et område ikke kan finne sted før bl.a. tekniske anlegg er tilstrekkelig etablert, jf. pbl. § 12-7 nr. 10.

### 6.3. Nærmere om de krav til overvannstiltak som kan stilles i medhold av pbl. § 11-9 nr. 3, herunder hvilke konsekvenser slike krav kan få for utbygger/tiltakhaver i praksis

Pbl. § 11-9 nr. 3. kan videre anvendes for å forby tilkobling av overvann eller drencvann på avløpsnett, dersom dette er nødvendig for en mer effektiv rensing, eller reduserer risiko for forurensningsskade. Det kan videre stilles krav om tilknytning til felles anlegg for infiltrasjon, fordrøyning eller trygg avledning av overvann.<sup>22</sup> Norsk Vann har på s. 23-25 i sin rapport 190/2012, vist til en

21. Jf. s. 66 i Norsk Vann rapport 162/2008

22. Jf. s. 119 i NOU 2015:16

rekke planbestemmelser fra utarbeidede kommuneplaner/reguleringsplaner, eller utkast til planer som kan være tilpasset lokale forhold, som illustrerer at kommunen kan gå nokså langt i å konkretisere ønskede løsninger for overvannshåndteringen. Følgende eksempler på planbestemmelser hitsettes:

- For alle bygg og uteareal innen planområdet, skal det etableres overvannsløsninger som ivaretar et fordrøyningsvolum på minimum xx m<sup>3</sup> pr. 1000 m<sup>2</sup>, jfr. VA-rammeplan.
- Overvann skal ledes til kanalen, og skal ha vannkvalitet som definert i VA-rammeplan. Overvann, også fra veigrunn, som ikke tilfredsstiller kravene til vannkvalitet, må renses. Det er lagt inn arealer for behandling av overvannet. Etablering av rensing skal inngå i prosjektene.
- Kanalen og de åpne overvannsløsningene skal utformes slik at det er mulighet for egendrenering..
- Åpne strekninger for elver, bekker, vann og dammer skal opprettholdes.
- Blågrønnstruktur skal utformes slik at strukturen tilrettelegger for infiltrasjon og fordrøyning.
- Overvannshåndtering skal skje i fellesareal for flere eiendommer, eksempelvis ved bruk av blågrønne elementer.

I tillegg til ovennevnte eksempler på planbestemmelser, kan det også kunne stilles krav om utforming av anlegg slik at naturlige flomveier bevares og sannsynligheten for overvannsflokk reduseres. Eksempler på planbestemmelser om dette kan være følgende:

- Eksisterende flomveier i terrenget skal bevares og ved behov skal det avsettes areal for nye flomveier.
- Bygninger og anlegg i områder som berører flomveier skal utformes slik at tilstrekkelig sikkerhet oppnås.
- Gjennomgående nødflomveier fra områder beliggende overfor planområdet skal ivaretas. (Vår understrekning)

Som gjennomgangen viser, kan kommunen stille krav om bevaring og gjenåpning av vassdrag, elver og bekker, samt stille krav om at det må avsettes areal for opparbeidelse av for eksempel grøfter og flomveier. I praksis vil det som regel være utbyggeren eller eieren/tiltakshaveren av de aktuelle eiendommene, som må sørge for å oppfylle planbestemmelsenes krav om overvannstiltak. I denne forbindelse er det viktig å være oppmerksom på at noen overvannstiltak også vil være «vassdragstiltak» etter vannressursloven. De mest aktuelle tilfellene vil være gjenåpning av vassdrag, samt ekstra tilførsel av overvann fra åpne flomveier og overvannsledninger, jf. s. 17 i NOU 2015:16. I praksis kan man stå overfor situasjoner der denne grensedragningen kan få stor betydning for hvilket ansvar man sitter igjen med etter at overvannstiltaket er etablert.

For tiltakshaveren av et vassdragstiltak er det bl. oppstilt et *objektivt erstatningsansvar*, jf. vannressursloven § 47 annet ledd bokstav a-f. Hvem som er ansvarlig som tiltakshaver i det enkelte tilfelle, må avgjøres ut fra konkrete omstendigheter jf. Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) s. 359. Det innebærer at utbygger og/eller grunneiere/tiltakshavere, anbefales å gjøre seg kjent med hvilke overvannstiltak som er å anse som «vassdragstiltak», slik at de i størst mulig grad kan innrette seg etter det ansvaret man har etter vannressursloven. Det må i den forbindelse ses hen til vannressurslovens definisjoner på «vassdrag» og «vassdragstiltak».<sup>23</sup>

Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredde inntil høyeste vanlige flomvannavstand.<sup>24</sup> Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden eller under isbreer, regnes det i sin helhet som vassdrag. Som vassdrag regnes også vannløp uten årssikker vannføring, dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene. Vannressurslovens regler for vassdrag gjelder også for a) kunstige vannløp med årssikker vannføring unntatt ledninger og tun-

23. Denne grensedragningen ligger noe utenfor artikkelens hovedtema, men er viktig å trekke i praksis som følge av de konsekvensene en tiltakshaver kan bli sittende ble etter å ha etablert et overvannstiltak i samsvar med kommunens planbestemmelser

24. Årssikker vannføring: Vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hvert tiende år i gjennomsnitt, jf. vannressursloven § 3 bokstav c.

neler; b) kunstige vannmagasiner som står i direkte samband med grunnvannet eller et vassdrag, jf. § 2 annet ledd.<sup>25</sup>

Med vassdragstiltak menes; *«Vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning»*, jf. vannressursloven § 3 bokstav a.

Definisjonen innebærer at tiltak i for eksempel eksisterende bekker, dammer og grøfter, som har til formål å lede overvannet bort fra et konkret område, er å anse som *«vassdragstiltak»*. Dette må særlig gjelde når overvannet ledes i et rør og videre ut i en bekk. Dette illustreres av RG. 2007 s. 486 *«Nittedal-dommen»*.

### 6.3.1. Nærmere om RG. 2007 s. 486 *«Nittedal-dommen»*, vedrørende ansvaret for vassdragstiltak

Kommunen hadde i den saken akseptert at det ble ført overflatevann fra et utbyggingsområde (Skytta-området) og ut i Glanerudbekken. Tre boligeiere med eiendommer som grenset mot bekkene fikk mye vann inn i sine kjellere fra bekkene. Fra eiendommene hadde bekkene en strekning på ca. 180 meter som var tilnærmet uten fall frem til to par kulverter (rør) i bekkene.

Det første spørsmålet lagmannsretten måtte ta stilling til var om det forhold at overflatevann fra Skytta-området var ledet ut i Glanerudbekken, var et vassdragstiltak etter vannressursloven. Lagmannsretten fant det ikke tvilsomt at *«det å lede overflatevann i et rør og ut i bekkene fra et relativt stort urbanisert område, var et vassdragstiltak, da et slikt tiltak åpenbart er egnet til å påvirke vanntilførselen i bekkene»*. At tilsvarende vannmengde ville rent ut i bekkene også uten tiltaket, kunne ikke tillegges betydning fordi vannet nå ble tilført bekkene raskere enn tidligere, og dermed hadde et større skadepotensiale.

Siden kommunen var eier, og ellers var ansvarlig for den del av rørsystemet som førte

overflatevannet ut i Glanerudbekken, var det kommunen som også var tiltakshaver i forhold til det å lede vannet ut i bekkene. Lagmannsretten kunne ikke se at kommunen hadde oppfylt sine plikter, da det ikke var fremkommet noen opplysninger som sannsynliggjorde at kommunen i det hele tatt hadde vurdert eventuelle konsekvenser av det å lede deler av overflatevannet fra Skytta-området ut i Glanerudbekken. Det var under ankeforhandlingen ikke fremkommet noe, verken av dokumenter eller gjennom annen bevisførsel, som tydet på at dette var en problematikk som kommunen i særlig grad var opptatt av under planleggingen og utbyggingen av området.<sup>26</sup>

Lagmannsretten konkluderte deretter med at det forhold at Nittedal kommune hadde tillatt ført overflatevann i rør inn i Glanerudbekken, var et forhold som var omfattet av vannressursloven § 47 annet ledd bokstav a. Kommunen som tiltakshaver ble således kjent erstatningsansvarlig.

Det må videre trekkes en grense mellom *overvannstiltak* som faller inn under vannressurslovens bestemmelser, og *overvannsanlegg* som faller inn forurensningslovens ansvarsbestemmelser. Spørsmålet får særlig betydning ved spørsmålet om erstatningsansvar. Ansvarssystemet for avløps- og overvannsanlegg etter forurensningsloven § 24 a, og ansvarssystemet for vassdragstiltak etter vannressursloven § 47 er nærmere redegjort for i artikkel 2-2016 i Kart og plan<sup>27</sup>, og vi nøyer oss derfor med å vise til denne artikkelen for den nærmere grensedragningen mellom *overvannstiltak* som faller inn under vannressurslovens bestemmelser, og *overvannsanlegg* som faller inn forurensningslovens ansvarsbestemmelser.

Gjennomgangen viser at kommunens planbestemmelser med krav til overvannstiltak og/eller overvannsanlegg, kan få store konsekvenser for utbyggere og/eller grunneiere/tiltakshavere, dersom de senere volder ulemper eller skade. Det kan imidlertid tenkes at kommunen selv har foretatt undersøkelser og konkret angitt i sine planbestem-

25. Jf. vannressursloven § 2 første og annet ledd.

26. Se s. 10 i dommen

27. «Erstatningsansvaret ved svikt i anlegg for overvannshåndtering – hvilken ansvarsmodell bør velges?», av Steinar Taubøll.

melser hvordan overvannstiltaket skal gjennomføres, og/eller overvannsanlegget skal utformes. I slike tilfeller kan det ikke utelukkes at kommunen kan holdes ansvarlig for eventuelle ulemper og skader de overvannsanlegget og/eller overvannstiltaket påfører andre eiendommer. Det kan her trekkes sammenligninger til det ansvaret kommunen har som bygningsmyndighet etter pbl. § 28-1, som bl.a. bestemmer at grunn bare kan bebygges dersom det er «*tilstrekkelig sikkerhet*» mot naturfare.<sup>28</sup>

Tiltakshaver har som den klare hovedregel ansvaret for å fremskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe jf. Ot.prp.nr. 45 s. 215, Rt. 1967 s. 1248 og Rt. 2006 s. 1012. I Rt. 1967 s. 1248 ble det bl.a. uttalt at det bare i helt ekstraordinære tilfeller, kunne tenkes at kommunen fikk et ansvar for bygningen i slike saker, «*med mindre kommunen direkte har gripe inn i opplegget for eller utføringa av byggjeprojektet.*». På samme måte kan man se for seg planbestemmelser som er så detaljerte og konkret utformet, at det må være kommunens ansvar dersom det senere viser seg at overvannsanlegget og/eller overvannstiltaket påfører skader og/eller ulemper på eiendommene i området. Om ansvar kan pålegges i det enkelte tilfelle må i slike tilfeller avgjøres ut fra skadeserstatningsloven § 2-1 og etter den normen som er lagt til grunn for kommunens planmyndighet. Vi går ikke nærmere inn på dette her.

## **7. Generelle bestemmelser om overvannshåndtering i kommunens reguleringsplan**

### **7.1. Innledning**

I reguleringsplan kan det «*i nødvendig utstrekning*» gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner, jf. pbl. § 12-7. Bestemmelsen gir i motsetning til tidligere en uttømmende oppregning hva de forhold det kan gis

nærmere bestemmelser om, samtidig som den er formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold, jf. s. 232 i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008). Når bestemmelsen er forutsatt å gi en uttømmende oppregning, samtidig som den dekker «alle relevante forhold», kan det reises spørsmålet ved om formuleringen «*i nødvendig utstrekning*», kun er en presisering av den begrensningen som ellers følger av de alminnelig forvaltningsrettslige prinsippene om hvilke vilkår kommunen som forvaltningsmyndighet kan stille, eller om formuleringen gir grunnlag for en annen type vurdering.<sup>29</sup>

Pbl. § 12-7 erstatter § 26 i pbl. av 1985, der nødvendighetskravet også var inntatt. Nødvendighetskravet er ikke nærmere redegjort for i forarbeidene til plan- og bygningsloven.

I Eidsivating lagmannsretts dom avsagt den 28. oktober 2016, inntatt i LE-2016-044539, uttalte lagmannsretten at man ved tolkningen av pbl. § 26, måtte ta utgangspunkt i lovens formål.<sup>30</sup> Det ble deretter uttalt at gyldigheten av kommunens reguleringsbestemmelse måtte ses i sammenheng med formålet med reguleringen, og hvilke hensyn og interesser som var aktuelle i prosessen forut for vedtagelsen av reguleringsplanen. Under henvisning til kommunens konkrete vurderinger i saken, fant lagmannsretten at den aktuelle reguleringsbestemmelsen var saklig og nødvendig for å oppnå formålet med reguleringsplanen, og for å ivareta de motstridene interessene som gjorde seg gjeldende. Under henvisning til dette, kan det etter vår vurdering tyde på at nødvendighetskravet i pbl. § 12-7 er underlagt den samme vurderingen som ellers følger av de ulovfestede reglene om vilkårs læren, med den presisering at den aktuelle reguleringsbestemmelsens gyldighet må sees i sammenheng med lovens formål, formålet med reguleringen, og hvilke hensyn og interesser som var aktuelle i prosessen forut for vedtagelsen av reguleringsplanen.

28. Steinar Taubøll har skrevet en egen artikkel om dette tema i Kart og plan 2015 nr. 1: «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder», og vi viser derfor til denne artikkelen for en nærmere gjennomgang av pbl. § 28-1.

29. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er å anse som «vedtak» i forvaltningslovens forstand. Det har imidlertid vært noe uklart om det er tale om enkeltvedtak eller forskrift, jf. s. 164 i Pedersen m.fl.

30. Saken gjaldt gyldigheten av en del av en reguleringsplan hvor reguleringsformålet var begrenset til næring «tilknyttet travsport».

**7.2. Nærmere om kommunens adgang til å stille vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet mv., av hensyn til faren for overvannsskader**  
Pbl. § 12-7 nr. 2 bestemmer at det kan settes vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet.

Det kan her tas hensyn til bestemmelsen i vannressursloven § 7 annet ledd første punktum om at utbygging og annen grunnutnytting fortrinnsvis bør skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Dette kan ivaretas gjennom krav til etablering og opparbeidelse av tilstrekkelig grøntareal, og annet egnet infiltrasjonsareal innenfor det regulerte området. Det er i noten til bestemmelsen i Gyldendal rettsdata fremhevet av Inge Lorange Backer at bestemmelsen har betydning bl.a. ved utforming av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.

I medhold av pbl. § 12-7 nr. 2 kan det videre stilles vilkår om utarbeidelse av en særskilt overvannsplan som skal følge søknad om rammetillatelse, før slik tillatelse kan gis av kommunen. Det kan alternativt stilles krav om at overvannsplan må være utarbeidet og oversendt kommunen til godkjenning før igangsettingstillatelse gis.

Ved å stille krav om inngivelse av særskilte overvannsplaner ifm byggesak, vil man langt på vei kunne forebygge overvannsskader. Slike vilkår vil typisk gjelde overfor tiltakshavere eller ansvarlig prosjekterende. Det kan her vises til pbl. § 21-4 første ledd om kommunens behandling av søknader, som bl.a. innebærer at kommunen ikke kan gi tillatelse til tiltak som er i strid med f.eks. loven, arealplan eller reguleringsplan.

For å redusere usikkerhet om hva det er bygningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å avklare i saksbehandlingen, og hvilke oppgaver som motsetningsvis fullt og helt er overlatt til de ansvarlige aktørene for tiltaket, er det inntatt i første ledd andre punktum at kommunen i utgangspunktet

skal bygge på tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav.<sup>31</sup>

Dersom tiltakshaver eller det ansvarlige foretaket gir opplysninger til kommunen om at overvannet er hensyntatt og håndtert, skal kommunen som et utgangspunkt kunne stole på det. Det kan imidlertid ikke utelukkes at kommunen likevel bør vurdere de tekniske sidene i forbindelse med søknadsbehandlingen i den enkelte sak. Dette må enten gjennomføres i form av tilsyn i pbl. kapittel 25, eller ved å stille krav om kvalitetsikring og kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak.<sup>32</sup>

Dersom kommunen har en planbestemmelse som innebærer at tiltakshaver eller det ansvarlige foretaket skal sende inn en overvannsplan sammen med søknaden om byggetillatelse, vil alle parter være tjent med det, da slike krav vil sette overvannshåndteringen i fokus før tiltaket igangsettes. Man vil også etter all sannsynlighet få mindre overvannsproblematikk når tiltaket er ferdig utført. Kommunen vil også med slike planbestemmelser lettere kunne vurdere om avledning av grunn- og overvann er tilstrekkelig sikret i samsvar med pbl. § 27-2 femte ledd, og i motsatt fall stille ytterligere krav, før rammetillatelse eller igangsettingstillatelse gis.

## **8. Kort om foreslåtte endringer om overvannshåndtering i NOU 2015:16. avsluttende bemerkninger**

Utvalget i NOU 2015:16 har foreslått en del lovendringer i plan- og bygningsloven som synliggjør mulighetene, som vi nå har redegjort for.

På overordnet nivå er det foreslått et nytt punkt i pbl. § 3-1, om at det på generell grunnlag skal kunne legges til rette for «*helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur*». Formålet med den foreslåtte formuleringen er å presisere at planleggingen skal ta hensyn til «*planers innvirkning på vannbalanse og andre vannrelaterte miljøforhold*». Helhetlig forvaltning vil etter utvalgets syn kunne omfatte bruk

31. Se s. 320 i Ot.prp.nr. 45 (2007-08)

32. Jf. også s. 320 i Ot.prp.nr. 45 (2007-08)



av vann som ressurs for byutvikling, rekreasjon, helsefremmende tiltak og andre økosystemtjenester, samtidig som det kan ha som formål og naturlig konsekvens at skadepotensialet ved nedbør reduseres. Videre understrekes viktigheten av at planleggingen også omfatter nødvendig infrastruktur, slik som ledninger for vann og avløp, systemer for håndtering av overvann, og andre elementer ivaretas på planleggingsstadiet.

I pbl. § 11-7 annet ledd nr. 3 og pbl. § 12-5 annet ledd nr. 3 er det til arealformålet «grunnstruktur» foreslått et nytt underformål; «områder for vanddisponering». Utvalget påpeker at endringen vil innebære at områder for vanddisponering kan inntas som underformål til arealplaners grøntområder. Dersom man for eksempel ønsker å samle opp og infiltrere eller flytte avrenning fra tette flater, vil dette underformålet til grunnstruktur passe best.

I pbl. § 11-9 nr. 3, som bl.a. bestemmer at det kan stilles krav til nærmere angitte løsninger for bl.a. vannforsyning og avløp, er det foreslått inntatt en presisering om at dette også gjelder for «avrenning». Utvalget påpeker på s. 248 at endringen er inntatt for å fremme helhetlig forvaltning av vann som en sentral oppgave i planleggingen, og at endringen må sees i sammenheng med de foreslåtte endringene i pbl. § 3-1 og 11-7 annet ledd pkt. 3. Etter utvalgets vurdering vil bestemmelsen etter den foreslåtte endringen kunne dekke bestemmelser om både mengde, hastighet og kvalitet på avrenning, for eksempel gjennom bestemmelser med tak for tilførsel av overvann til ledningsnett, om at nye tette flater kompenseres gjennom fordrøyningstiltak, eller at det skal velges permeable dekker i visse områder.

De foreslåtte endringene er pr. i dag ikke vedtatt, og vi får derfor vente å se hva det blir til.

Vi er enige i de endringene i plan- og bygningsloven som utvalget i NOU 2015:16 har

foreslått, selv om disse endringene ikke løser alle de skisserte problemene. Dette gjelder for eksempel for grensedragningen av om et overvannstiltak også er å anse som et vassdragstiltak, da dette uansett må avgjøres etter konkrete vurderinger under henvisning til vannressurslovens definisjon av vassdragstiltak.

## **9. Avsluttende bemerkninger**

Gjennomgangen viser at kommunenes adgang til å gi planbestemmelser om, og stille krav til, overvannshåndtering er et særlig viktig virkemiddel for kommunene for å få kontroll på og styring med overvannet innenfor de deler av kommunen hvor det er behov for det. Kommunens muligheter til å styre overvannshåndteringen gjennom bruk av arealformål, hensynssoner, rekkefølgekrav og ved å påby eller forby bestemte løsninger, kan imidlertid med fordel klargjøres i lovteksten.

Det vil være opp til den enkelte kommune å benytte seg av de mulighetene som ligger i plan- og bygningsloven for å kontrollere og håndtere overvann. Dersom kommunen benytter disse bestemmelsene aktivt i sin planlegging, er det vår vurdering at man i stor grad kan forebygge overvannsskader. Dersom kommunen for eksempel stiller krav om ROS-analyse for konkrete hensynssoner for overvann, og/eller angir hvilke gjentakintervall som skal benyttes ved prosjekteringen i et konkret utbyggingsområde, vil det bidra til å forebygge overvannsskader som kan oppstå etter at bygninger er oppført. Kommunene oppfordres derfor i alle tilfeller til å benytte seg av de gjennomgatte bestemmelsene i plan- og bygningsloven på en aktiv måte i forbindelse med overvannshåndtering ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.