



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp

Fakultetet for landskap og samfunn

Håndtering av overvann i den kommunale planprosessen

Stormwater management in the municipal planning process

Mia Løvstad & Silje Osmundsen

Master i eiendomsfag

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på en femårig master ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Den er skrevet på instituttet for eiendom og juss våren 2018 og tilsvarer 30 studiepoeng.

Det har vært interessant å undersøke hvilke lovverk som omfatter overvann, og hvilke krav som stilles til utredninger av risikoutsatte områder i arealplanlegging. Temaet favner vidt og det har vært mange veier vi kunne tenkt oss å gå. Jo mer vi satt oss inn i tema, jo mer komplekst og sammensatt viste det seg å være. Vi er svært glade for at vi valgte å skrive denne masteroppgaven sammen, da fagfeltet var både stort og nytt. Som masterpartnere har vi utfyllt hverandre godt.

Vi ønsker å rette en stor takk til de ansatte ved institutt for eiendom og juss, og da spesielt vår veileder Steinar Taubøll for god faglig veiledning. I tillegg vil vi takke Ban NOR, NVE og Nord-Fron kommune, som har bidratt med sine erfaringer gjennom sin faglige kompetanse.

Vi vil takke for fem flotte og minnerike år på Ås!

Ås, mai 2018

Silje Osmundsen og Mia Løvstad

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg hvordan overvann og flom fra elver håndteres i den kommunale planprosessen, utenfor byer og tettbebygde strøk.

Klimaendringene blir stadig mer synlige verden over, og anses som en av de største globale utfordringene vi står overfor i dag. Grunnet klimaendringene er det i Norge forventet en markant nedbørsøkning frem mot århundreskiftet. Generelt for hele Norge er det estimert en nedbørsøkning på opp mot 30 prosent, i tillegg til at ekstremvær vil forekomme hyppigere over hele landet. Det ventes i tillegg en kraftig befolkningsvekst og økende urbanisering i tiden fremover, noe som vil medføre en økning av tette flater til utbygging og infrastruktur. Mange steder er vann- og avløpsledningene allerede underdimensjonerte for å takle et klima i endring. Den økende nedbørsmengden og befolkningsveksten vil føre med seg store utfordringer tilknyttet flom og overvann i fremtiden.

Vi må leve med konsekvensene klimaendringene fører med seg, og vi kan ikke forhindre befolkningsveksten. Dette innebærer at kommunen står overfor store utfordringer med å tilpasse arealplanleggingen til fremtidens flomproblematikk. Lovverket som regulerer overvann og flom fra elvevassdrag er fragmentert, og ingen spesifikk myndighet har det overordnede ansvaret for håndteringen av overvannet. Vannressursloven regulerer store deler av Norges vannressurser. Grunnet klimaendringene vil overvann være en vannressurs Norge vil få mer av, og dermed må samfunnet tilpasse seg den nye normalen. I mange tilfeller vil likevel overvann fra vassdrag omfattes av forurensningsloven, selv om vannet ikke er forurenset. Dette kan skape utfordringer knyttet til ansvarsfordelingen av overvannet. Plan- og bygningsloven står også sentralt i denne oppgaven, da dette er lovverket som regulerer kommunens planleggingsprosess. I denne sammenheng blir bestemmelsene om konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse av stor betydning.

Hovedmålet med oppgaven blir dermed å klarlegge lovverket rundt overvannshåndtering, og belyse hvordan kommunen gjennom plan- og bygningsloven er pålagt å utrede potensielt risikoutsatte områder. I tillegg tar oppgaven for seg eksempler på hvilken rolle ulike aktører med ansvar for overvann har for kommunens planlegging. Avlutningsvis vil kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn i arealplanleggingen settes inn i en praktisk sammenheng.

Abstract

This master thesis deals with how stormwater and river floods are handled in the municipal planning process, outside towns and densely populated areas.

Climate change is becoming increasingly visible worldwide and is considered one of the biggest global challenges we face today. Due to climate change, Norway expects a marked increase in precipitation until the turn of the century. Generally, for Norway as a whole, a precipitation increase is estimated to be up 30 per cent, as well as extreme weather will occur more frequently throughout the country. In addition, strong population growth and rising urbanization are expected in the future, which will lead to an increase in densely populated areas for development and infrastructure. In many places, the water and drainage pipes are already under-dimensioned to cope with a changing climate. The increasing rainfall and population growth will bring major challenges associated with flooding and stormwater in the future.

We have to live with climate change and we can not prevent population growth. This implies that the municipality faces major challenges in plotting area planning for the future flom problem. The legislation governing flood and flood from river basins is fragmented, and no specific authority has overall responsibility for coping with water. The Water Resources Act regulates large parts of Norway's water resources. Due to climate change, stormwater will be a water resource Norway will have more of, and society must therefore adapt to the new norm. In many cases, however, irrigation from waterways will be covered by the pollution act, even though the water is not contaminated. This can create challenges related to the allocation of responsibilities by stormwater. The Planning and Building Act is also central to this task, as this is the law governing the municipality's planning process. In this context, the provisions on impact assessment and risk and vulnerability analysis are of great importance.

The main objective of this thesis is to clarify the legislation on water management, and explain how the municipality is required by the Planning and Building Act to investigate potentially hazardous areas. In addition, the assignment presents examples of the role of various actors in charge of stormwater for the municipality's planning. In conclusion, the knowledge base used in the area planning will be put in a practical context.

Innhold

Kapittel 1: Innledning og metode	6
1.1 Tema og aktualitet	6
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Avgrensning.....	9
1.4 Metode	11
1.5 Oppgavens struktur.....	12
Kapittel 2: Overvann som natur- og samfunnsfare	14
2.1 Klimaendringenes innvirkning på flom- og overvannsproblematikken i Norge	14
2.2 Hva er overvann?	15
2.3 Hva er overvannshåndtering?	16
2.4 Konsekvenser av dårlig overvannshåndtering	17
2.5 Storflommene i Gudbrandsdalen i 2011 og 2013	17
2.6 Eksempel på flom- og overvannsikring i Nord-Fron kommune: Bunnlastsperre Fagervold	18
2.7 Faktagrunnlag og kartlegging for å avdekke flomutsatte områder	20
Kapittel 3: Kommunens myndighetsroller, planprosessen og berørte aktører	23
3.1 Kommunen som planmyndighet.....	23
3.1.1 Håndtering av overvann i de ulike forvaltningsnivåene	24
3.1.2 Overordnede føringer for håndtering av flom og overvann	25
3.1.3 Kommunens egne føringer for håndtering av flom og overvann.....	27
3.1.4 Kommunale planers virkemidler for håndtering av flomfare og overvann	28
3.1.5 De kommunale planers faktagrunnlag	29
3.1.6 Reguleringsplanprosessen.....	31
3.2 Hensynet til overvannshåndtering i den kommunale byggesaksbehandlingen	33
3.2.1 Sentrale krav for godkjenning av byggesøknader.....	33
3.2.2 Hensynet til overvann for områder med eksisterende bebyggelse og for ny bebyggelse.....	36
3.3 Kommunen som vassdragsmyndighet	36
3.4 Kommunens adgang for skjønnsmessige avgjørelser.....	37
3.4.1 Mulige konsekvenser av kommunens skjønnsutøvelse	39
3.5 Statlige aktører.....	40
3.5.1 Samordning og kommunikasjon mellom aktørene	41
3.6 Grunneier	42

Kapittel 4: Sentrale bestemmelser for håndtering av overvann og flom	43
4.1. Hva inngår i begrepet vassdrag?	43
4.1.1 Overvann som avløpsvann etter forurensningsloven	44
4.1.2 Kan overvann gå under definisjonen av vassdragstiltak?	47
4.2 Hva skal til for at et overvannstiltak blir konsesjonspliktig?	49
4.2.1 Forholdet mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven	50
4.2.2 Hva innebærer forvalter- og aktsomhetsplikten etter § 5?	52
4.3 Utredningskrav etter plan- og bygningsloven	54
4.3.1 Planprogram	54
4.3.2 Planbeskrivelsens funksjon	55
4.4 Konsekvensutredning	56
4.4.1 Forskrift om konsekvensutredning	57
4.5 Risiko- og sårbarhetsanalyse	59
4.5.1 Hvem plikter å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalysen?	60
4.5.2 Hva skal risiko- og sårbarhetsanalysen inneholde?	60
4.5.3 Hvilke geografiske områder skal ROS-analysen omfatte?	62
4.5.4 Hva er konsekvensene dersom ROS-analysen avdekker sårbarhet eller risiko?	64
4.6 Bruk av hensynssoner etter plan- og bygningsloven	65
4.7 Plan- og bygningsloven § 28-1 som sikkerhetsnett	66
4.8 RG 2007 486 (Nittedal)	68
Kapittel 5: Vurdering av utvalgte underproblemstillinger	71
5.1 Hvilken betydning har vannressursloven i den kommunale overvannshåndteringen?... 71	
5.1.1 Faller overvann inn under vannressursloven?	71
5.1.2 Hvem har ansvaret for overvannet?	73
5.1.3 Ivaretas de samme hensynene med konsesjonsbehandling og behandling av arealplaner?	73
5.1.4 Hvilken adgang finnes til å ivareta hensyn utenfor vassdrag og planområdet?	76
5.2 Hvilket kunnskapsgrunnlag legges til grunn for arealplaner i områder utsatt for overvann- og flomfare?	78
5.2.1 Kunnskapsgrunnlaget for å avdekke flom- og overvannsfare i kommunene	79
5.1.2 ROS-analyse for Nord-Fron og Sør-Fron kommune	81
Kapittel 6: Avsluttende refleksjoner	86
Kildeliste	88

Kapittel 1: Innledning og metode

Dette kapitlet tar for seg oppgavens tema og aktualitet, avgrensning og problemstilling. I dette kapitlet vil vi også begrunne valg av metode og redegjøre for oppgavens struktur. Hensikten med kapitlet er å gi leserne oversikt over oppgavens oppbygging, og for å begrunne oppgavetemaets relevans.

1.1 Tema og aktualitet

Dagens klima er i stadig endring, og disse endringene kan ses på som en av de største globale utfordringene vi står overfor i dag. Utslippet av klimagasser påvirker miljøet ved at temperaturene stadig blir mildere og vanndampen i atmosfæren økende. Det er estimert at temperaturen i Norge vil stige med ca. 4,5 grader frem mot århundreskiftet.¹ Konsekvensene av et mildere klima viser seg gjennom snøsmelting, havstigning, økende nedbørsmengder og et hyppigere og mer intenst ekstremvær. I tillegg fører klimaendringene til at flere steder i verden vil bli utsatt for ekstrem tørke, noe som vil ramme hardest i områdene som allerede har manglende tilgang på vannressurser.

Klimaendringene blir stadig mer synlige verden over. I Norge vil en av de største fremtidige utfordringene være økte nedbørsmengder og ekstremvær. Dette vil føre til hyppigere flom i vassdrag og langs kysten, og utfordringer med avrenning i urbane områder. Flom er det naturfenomenet som gjør størst skade og tar flest menneskeliv, sammen med storm og skred.² I Norge er det ventet en betydelig nedbørsøkning i tiden fremover grunnet klimaendringene. Rapporten «Klima i Norge 2100» (2015) anslår en økning på 18 prosent frem til århundreskiftet, i tillegg til at de ekstreme hendelsene vil bli kraftigere og forekomme hyppigere.

Samtidig er det estimert at Norge vil få en sterk befolkningsvekst og økende urbanisering de kommende årene. Statistisk sentralbyrå³ regner med en økning til 6 millioner mennesker innen 2031, noe som vil gi en befolkningsøkning på en million på under 20 år. Dette vil være den raskeste millionpasseringen i Norge hittil.⁴ Den økende befolkningen med de behov som følger med, vil bære med seg utfordringer som vil kunne gå på bekostning av det sårbare

¹ Klima i Norge 2100 (2015) s. 15

² Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 14

³ Statistisk sentralbyrå (2016)

⁴ Statistisk sentralbyrå (2016)

miljøet. Økt utbyggingspress medfører en større andel tette flater, som vil påvirke den naturlige dreneringen i jorden og medføre økt overvannsproblematikk.

Det er først de senere årene at klimatilpasning og hensynet til overvann og flom har blitt viet større fokus i arealplanleggingen. Tidligere fantes det mindre tilgjengelig informasjon om konsekvensene av klimaendringene, noe som har ført til manglende fokus på å tilpasse arealplanleggingen til dagens og fremtidens overvann- og flomsituasjon. Dette har resultert i at ca. 22 000 mennesker og 7500 bygninger i dag ligger i områder som kan være utsatt for 200-årsflom.⁵ I tillegg lever til sammen ca. 136 000 mennesker i områder som kan være utsatt for skred og ras.⁶

Vi må leve med klimaendringene, og vi kan ikke forhindre befolkningsveksten. Store deler av landets vann- og avløpsnett er ikke dimensjonert for de endringene som vil komme, og overvannsløsningene er mange steder utdaterte for å kunne takle et klima i endring. Flom og overvann som naturfare er komplisert og ressurskrevende å håndtere. Løsningene på problemene med overvann og flom er sammensatte, og er avhengig av god samhandling mellom ulike forvaltningsorganer for å løses. Lovverket som regulerer kommunens planprosess, har en sentral rolle i å sette føringer for hvordan arealene kan benyttes i fareutsatte områder. I tillegg er det sentralt at kommunen, samferdselsetatene og andre aktører som forvalter arealer, tar hensyn til klimaendringene i arealplanleggingen. Den tilgjengelige informasjonen som i dag finnes om klimaendringenes konsekvenser, bør føre til at forebygging av flomproblematikken får et enda større fokus i den fremtidige arealutnyttelsen.

1.2 Problemstilling

I forbindelse med håndtering av overvann og flom i den kommunale planprosessen oppstår en rekke spørsmål. Håndtering av flom og overvann er et bredt tema som påvirkes gjennom flere ulike fagfelt. Lovverket som regulerer arealplanleggingen i Norge er kanskje det viktigste virkemidlet for å sikre at hensynet til flom- og overvannsfare blir ivaretatt, og vil derfor være fokuset i denne oppgaven. Hovedfokuset vil rette seg mot plan- og bygningsloven og vannressursloven, som er noen av lovverkene kommunen må forholde seg til i arealplanleggingen. Som nevnt er overvann- og flomfare komplisert og ressurskrevende å

⁵ Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 16

⁶ Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 16

håndtere, og det er nødvendig med samspill mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer for å oppnå en effektiv håndtering. Det handler i stor grad om å samordne overordnede føringer, faglige veiledere, kunnskapsgrunnlag og lovverk. Hensikten med oppgaven er å belyse hvilke virkemidler kommunen har til å styre bruken av områder som er utsatt for overvann- og flomfare, og hvilke kunnskapsgrunnlag dette bygger på.

Hovedproblemstillingen blir dermed:

Håndtering av overvann og flom fra bekker i den kommunale planprosessen

Det sentrale i denne oppgaven er å analysere de juridiske kravene som stilles til planlegging i og rundt vassdrag. Forholdet mellom overvann og flom er tett, og det er vanskelig å definere når overvann blir en del av et vassdrag og eventuelt utvikler seg til flom. Vannressursloven regulerer store deler av Norges vannressurser. Problemstillingen krever derfor en klarlegging av hvilke av vannressurslovens bestemmelser og føringer som regulerer overvann. I tillegg er plan- og bygningsloven sentral for oppgaven, da det er denne loven som styrer planprosessen og gir føringer for kommunens arealutnyttelse. Kommunens byggesaksbehandling bygger på arealplaner, som gjennom planprosessen skal ha oppfylt visse krav til utredning av det aktuelle området. Vi ser det derfor nødvendig å gjennomgå utredningskravene i plan- og bygningsloven i oppgavens kapittel 4. Disse bestemmelsene danner grunnlaget for den videre behandlingen av planene.

Vurderingene som skal gjøres krever innsikt i overvann og flom som fenomen. I kapittel 2 vil det derfor bli gitt en beskrivelse av overvann, vanlige metoder for overvannshåndtering og det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget for å avdekke flomfare. I kapittel 3 belyser vi kommunens myndighetsroller, overordnede føringer for flom- og overvannshåndtering, og redegjør for sentrale aktører tilknyttet flom og overvann. Dette er viktig for å få frem kommunens ulike ansvarsområder, og for å gi et innblikk i hva kommunen må forholde seg til av lovverk og føringer i sin arealplanlegging.

Kommunens håndtering av flom og overvann i planprosessen er et vidt tema, og det kan dermed oppstå mange hypotetiske problemstillinger. Vi vil derfor i forbindelse med drøftingsdelen i kapittel 5, begrense oss til følgende underproblemstillinger:

Hvilken betydning har vannressursloven i den kommunale overvannshåndteringen?

Hvilke kunnskapsgrunnlag legges til grunn for arealplaner i områder som er utsatt for overvann- og flomfare?

Underproblemstillingene er utformet på bakgrunn av samtaler med Nord-Fron kommune, Bane NOR og NVE. Disse aktørene opplever utfordringer tilknyttet flom og overvann gjennom sitt arbeid, og møter utfordringene i praksis. Underproblemstillingene er med på å belyse forskjellige aspekter ved hovedproblemstillingen, og holdes innenfor rammene hovedproblemstillingen setter.

1.3 Avgrensning

I vårt arbeid med masteroppgaven har vi sett behov for å foreta visse avgrensninger. Avgrensningene er tatt på bakgrunn av hvilket omfang som forventes av masteroppgaven og tiden vi har hatt til rådighet.

Vi avgrenser oppgaven til å omhandle to flomtyper: Pluvial flom og fluvial flom. Pluvial flom, eller overvannsflom, kan oppstå som følger av styrtregn eller rask snøsmelting. Fluvial flom, eller vassdragsflom, oppstår når et vassdrag på grunn av store nedbørsmengder eller snøsmelting overskrider sine bredder. Vassdragsflom kan få store konsekvenser, da store hovedvassdrag kan bli påvirket av de økte vannmengdene i sidevassdragene.

Overvann er ikke entydig definert i lovverket. Det benyttes flere overlappende begreper for overvann i faglitteraturen, basert på hvor vannet kommer fra; takvann, veivann, avløpsvann, infiltrasjonsvann og drensvann.⁷ I denne oppgaven vil det ikke være tale om overvann etter noen av disse begrepene. Vi begrenser oss til overvannsflom og vassdragsflom utenfor de store vassdragene. Vi vil allikevel komme innom overvann som avløpsvann, da dette illustrerer den juridiske problematikken rundt begrepet overvann. Det er derfor aktuelt å påpeke at begrepene overvann og flom blir brukt om hverandre i oppgaven. Årsaken til dette er at i mange tilfeller vil en viss mengde overvann kunne utvikle seg til å bli vassdragsflom.

⁷ NOU 2015:16 s. 45

Flom og overvann er ofte sammenfallende, og det kan være vanskelig å skille hvor grensen mellom disse to begrepene går.

Med hovedvassdrag og store vassdrag mener vi elver som for eksempel Glomma eller Gudbrandslågen. Med sidevassdrag og små vassdrag mener vi bekker. Disse renner gjerne ned dalsider og har sitt utspring i et hovedvassdrag. Det er vesentlige forskjeller mellom elver og bekker. Som vårt arbeid vil vise kan det være problematisk at samme regelverk gjelder for begge disse vassdragstypene.

En annen avgrensning vi har foretatt er å belyse overvann- og flomproblematikk i områder utenfor byer og tettbebygde strøk. Arealene i urbane strøk har andre utfordringer enn i mer avsidesliggende områder. Urbane områder holder en større andel tette overflater og bebyggelse, noe som krever andre virkemidler for håndtering av flom og overvann. Overvannsproblematikk i urbane områder har i tillegg blitt gjenstand for grundigere utredninger⁸ enn hva tilfeller er for områder utenfor by og tettbebygde strøk. Noen momenter fra urban overvannshåndtering vil likevel bli brukt dersom det er relevant for å besvare problemstilling.

I kapittel 3 har vi avgrenset oppgaven til å kun vurdere de av kommunens myndighetsroller som vil være relevante i forhold til overvannshåndtering, herunder kommunen som planmyndighet, byggesaksbehandler og vassdragsmyndighet. Videre har vi begrenset oss til de bestemmelsene og føringene i planprosessen som er relevant for temaet. Kun de myndighetene og aktørene som er relevante for overvann- og flomproblematikken blir gjennomgått.

Vannressursloven regulerer store deler av Norges vannressurser, som blant annet vassdrag og grunnvann. I kapittel 4 stilles det spørsmål til om vannressursloven også kan gjelde for overvann, og eventuelt i hvilken grad. Bestemmelser i vannressursloven som ikke er med på å belyse dette, blir ikke drøftet i oppgaven. Plan- og bygningslovens plandel er et vesentlig lovverk for å regulere den kommunale planprosessen, da særlig lovens kapittel 4 om generelle utredningskrav. Vannressursloven forholder seg til plan- og bygningsloven gjennom flere

⁸ NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder

bestemmelser, blant annet gjennom vannressursloven § 20 om samordning av tillatelser. Vi avgrenser dermed oppgaven til å kun ta med de mest sentrale bestemmelsene i lovverket.

Videre tar kapittel 4 sikte på å avklare spørsmål knyttet til det kunnskapsgrunnlaget arealplanene i flomutsatte områder bygger på. Det vil ikke være rom for å vurdere alle bestemmelsene som påvirker planprosessen, som for eksempel medvirkning etter plan- og bygningsloven § 5-1. Vi har derfor avgrenset oss til § 5-3 om regionalt planforum, da dette er av størst betydning for kommunens kunnskapsgrunnlag. Vi har også avgrenset oss noe mot kommunens rolle som byggesaksbehandler. Det er imidlertid slik at planprosessen med dens kunnskapsgrunnlag legger føringene for byggesaksbehandlingen, og denne behandlingen er den siste sikkerhetsventilen for å hindre at uheldige planer godkjennes. Det mest relevante i henhold til overvann- og flomproblematikk er kort gjennomgått.

I kapittel 5 har vi bruk Nord-Fron og Sør-Fron kommune som eksempelområder vi har sett nærmere på. Avgrensningen er tatt på bakgrunn av kommunenes beliggenhet i Gudbrandsdalen, et område som har opplevd stor problematikk tilknyttet flom og overvann. I tillegg grenser disse to kommunene til hverandre, og har dermed tilnærmet samme utgangspunkt. I denne drøftingen har vi avgrenset oss til å vurdere forhold som har vært gjennomgått i oppgavens øvrige kapitler. På denne måten ønsker vi å belyse problemstillingen i en praktisk sammenheng, og samle de mest sentrale trådene.

1.4 Metode

Metoden vi har valgt for vår oppgave er en kombinasjon av juridisk metode og samfunnsvitenskapelig metode. Sentrale deler av vår undersøkelse går ut på å klarlegge lovverket som ivaretar hensynet til flom- og overvannshåndteringen i arealplanleggingen, noe som krever bruk av juridisk metode. Juridisk metode tar sikte på å besvare rettslige problemstillinger ved bruk av gjeldende rett. Med rettslige problemstillinger siktes det her til hvilke regler som gjelder og hvilket innhold reglene har, og spørsmål om hvordan enkelttilfeller rettslig skal bedømmes.⁹ Loven er den rettskilden som tillegges størst tyngde, og vil således være hovedfokuset i oppgaven. Ordlyden i lovteksten er ikke alltid klar.¹⁰ Der hvor det er behov for en mer inngående beskrivelse for å kunne tolke lovens ordlyd, ses det til

⁹ Eckhoff (2001) s. 15

¹⁰ Eckhoff (2001) s. 39

forarbeider og rettspraksis på området for å gi besvarelsen en grundigere drøfting. Enkelte steder har det også vært behov for å se til annen juridisk litteratur på feltet, i tillegg til å foreta egne juridiske drøftelser.

En annen viktig del av oppgaven går imidlertid ut på å sette gjeldende rett inn i en praktisk sammenheng. Vi ønsker å undersøke hvordan de ulike aktørene med ansvar for flom- og overvannssikring samordner sine oppgaver og ansvarsområder, og hvordan dette påvirker kommunens myndighetsroller. I tillegg vil det være relevant å belyse hvilke utredninger kommunen foretar før et areal kan godkjennes til utbyggingsformål. For å kunne foreta denne typen undersøkelser kreves det bruk av dokumentstudie. En dokumentstudie gjennomføres ved å studere sekundærdata, som i vårt tilfelle hovedsakelig har vært faglige rapporter og andre relevante dokumenter. Denne metoden vil være nødvendig for å belyse klimaendringenes innvirkning på flomproblematikken i kapittel 2, og hvordan rettsreglene kommer til anvendelse i arbeidet med flom- og overvannssikring i kapittel 3. Kildebruken i disse kapitlene må metodisk sett underlegges generelle krav om reliabilitet og validitet. Kravet om reliabilitet innebære at det foretas god kildekritikk.

For å få størst mulig forståelse for utfordringene noen av de mest sentrale aktørene står overfor, har vi vært i kontakt med en representant fra NVE i Hamar, BaneNOR og Nord-Fron kommune. Det er viktig å påpeke at disse samtalene ikke danner grunnlaget for noen av oppgavens besvarelser, men kun har blitt brukt for å gi oss større innsikt og forståelse i utarbeidelse av masteroppgaven.

1.5 Oppgavens struktur

I oppgavens første kapittel begrunner vi hvorfor masteroppgavens tema er aktuelt, og redegjør for oppgavens problemstilling og underproblemstillinger. Videre beskrives oppgavens avgrensninger og begrunnelsen for valg av metode.

I kapittel 2 belyser vi flom og overvann som naturfare, og hvordan klimaendringene vil kunne føre til økt flom- og overvannsproblematikk i fremtiden. Videre redegjør vi for sentrale kart- og kunnskapsgrunnlag som kommunen benytter i arealplanleggingen for å utrede hvilke områder som kan være utsatt for flom og overvann.

Kapittel 3 tar for seg kommunens ulike myndighetsroller og hvor i den kommunale planprosessen hensynet til flom og overvann står mest sentralt. I tillegg gis en oversikt over statlige og kommunale føringer kommunen må forholde seg til i arealplanleggingen. Sentrale aktører i arbeidet med flom- og overvannssikring vil også bli gjennomgått.

Det fjerde kapittelet er en ren juridisk metodedel, hvor rettslige spørsmål blir drøftet med bakgrunn i gjeldende rett. Her står plan- og bygningsloven og vannressurloven mest sentralt, med fokus på kommunens utredningskrav og overvannets forhold til lovverket.

I kapittel 5 drøfter vi underproblemstillinger knyttet til masteroppgavens tema. I oppgavens kapittel 6 vil avsluttende refleksjoner bli presentert.

Kapittel 2: Overvann som natur- og samfunnsfare

I dette kapitlet vil det redegjøres generelt for hva overvann er og hvordan det oppstår, i tillegg til hvilke metoder som normalt benyttes for å håndtere overvannet. Hensikten med kapitlet er å belyse hvilke mekanismer som ligger bak flom og overvann som natur- og samfunnsfare, slik at vi senere i oppgaven skal kunne belyse hvordan kommunen ivaretar hensynet til overvannshåndtering i planprosessen. Gjennomgangen i dette kapitlet er ikke ment å være en teknisk beskrivelse av de teoretiske mekanismene bak overvannshåndtering, men som en generell innføring i temaet.

2.1 Klimaendringenes innvirkning på flom- og overvannsproblematikken i Norge

Som nevnt innledningsvis i oppgavens første kapittel er økte nedbørsmengder og raskere snøsmelting noen av utfordringene klimaendringene fører med seg. Norge er et langstrakt land med store lokale forskjeller, noe som vil medføre at klimaendringene vil få ulike konsekvenser avhengig av hvor vi er i landet. Siden år 1900 har nedbørsmengdene for fastlandet i Norge økt med 20 prosent, og den største økningen i nedbørsmengdene har skjedd etter 1980.¹¹ Avhengig av landsdel vil den årlige nedbørsmengden fortsette å øke med mellom 5 og 20 prosent, og tilfeller av kraftig nedbør vil forekomme oftere i hele landet.¹² De største nedbørsøkningene vil man kunne se på Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge.¹³ Gjennom rapporten Klima i Norge 2011¹⁴ går det frem at en av de største problemene for Norge vil være den økende nedbørmengden.

Temperaturøkningen har generelt ført til at vannføringen i Norge har blitt større om vinteren og våren. Det har den senere tiden vært tendenser til at snøsmeltingen foregår tidligere, noe som har ført til at også vårflommen kommer tidligere enn før.¹⁵ Også mengden vann som renner fra nedbørfeltene og ut i vassdragene (avrenning) påvirkes av temperaturøkningene og

¹¹ NOU 2010:10 s. 42

¹² Klimatilpasning i Norge (2008) s.4

¹³ Klimatilpasning i Norge (2008) s.4

¹⁴ Hanssen-Bauer, I. et al. (2015)

¹⁵ NOU 2020: 20 s. 42

økte nedbørsmengder. Dette momentet vil være av stor betydning for forekomsten av fluviale flommer og overflomming av vassdrag, og må derfor tas hensyn til i arealplanleggingen.

Med bakgrunn i beregningene som er presentert ovenfor, anbefaler NVE at det pålegges ekstra sikkerhet for planlegging nær vassdrag. For alle regioner i Norge anbefales det at det tilrettelegges for minst 20 prosent økning i flomstørrelse.¹⁶ Tallet er basert på middelveiden til tre ulike fremskrivingsberegninger for klima, som viser en økning av flom på henholdsvis 10, 20, og 40 prosent. I tillegg til klimapåslag på 20 prosent vil det være behov for en individuell vurdering av det enkelte vassdraget for å vurdere hvordan vassdraget reagerer på nedbør. Anbefalingene som her er gitt gjelder for flommer i elver.

2.2 Hva er overvann?

Overvann kan defineres som regnvann som ikke infiltreres i grunnen, men renner av på tette overflater, som for eksempel hustak eller parkeringsplasser.¹⁷ I Norge er det vanligst at overvann oppstår som følger av for store nedbørsmengder eller grunnet snøsmelting, eller en av kombinasjon av dette. Overvann kan også oppstå ved at vannføringen i et vassdrag overskrider en viss størrelse, og på denne måten fører til flom.¹⁸ Menneskelig inngrep i naturen vil også kunne påvirke vannmengdenes størrelse. Et eksempel er bygging av vei, hvor den naturlige dreneringen og fordampningen i bakken blir redusert ved at asfalten hindrer vannet i å trenge gjennom, slik at vannmengden øker og blir liggende oppå overflaten. Et annet eksempel på menneskelige inngrep i naturen som kan føre til økt overvann- og flomfare, er hogst i skog eller drenering av myrområder.

¹⁶ Lawrence, D. (2016) s. 37

¹⁷ Grunnvann i Norge (2016)

¹⁸ Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 14

2.3 Hva er overvannshåndtering?

Overvannshåndtering blir definert som «virkemidler og tiltak for å utnytte overvann som en ressurs, og for å forebygge skade og ulempe som følge av overvann».¹⁹ Det finnes mange ulike metoder for å håndtere overvannet. En vanlig form for overvannshåndtering er å lede vannet ned i rør og bort til et utløp eller en resipient. En annen løsning er lokal overvannshåndtering (LOH/LOD-metoden). Denne metoden går ut på at vannet ledes bort til åpne flomveier, eller infiltreres ned i grunnen. I det følgende vil grunnprinsippene for å tilpasse overvannstiltaket til nedbørfeltet bli kort belyst. Videre vil et eksempel på vanlige overvannstiltak bli lagt frem.

Dimensjonering:

Dreneringstiltakene skal tilpasses nedbørfeltenes størrelser og funksjoner. For å oppnå overvannstiltak som er dimensjonert for det aktuelle nedbørfeltet, er det visse forhold som må vurderes. Et av vurderingskriteriene er nedbørsintensiteten for området. Det legges spesielt vekt på store nedbørsmengder over kortere perioder og frekvensen av disse.²⁰ Et annet moment for å vurdere riktig dimensjonering for overvannsinstallasjoner, er områdets topografi. Vannmengdene påvirkes av høydeforskjeller og hellinger i området, i tillegg til arealets størrelse.²¹ Grunnforholdene i området er også av betydning, da spesielt med tanke på grunnens infiltrasjonsevne og evne til å lagre vann.

Kulverter og bruer:

Kulverter og bruer er vanlige tiltak mot overvann for veier og jernbaner. En kulvert er en type rør som fungerer som et større gjennomløp for vannet. Et problem med disse er at de i flomutsatte områder fort kan bli for små og dermed tettes igjen dersom vannmengden under flommen er særlig stor. Rør som tettes igjen vil kunne fungere som en demning, som videre fører til at det oppsamlede vannet kan finne nye veier på overflaten.²² De nye vannløpene er gjerne langt fra det naturlige bekkeløpet, noe som kan forårsake store skader på infrastruktur og andre omliggende konstruksjoner. Det er derfor viktig at kommunen i sin planlegging kartlegger mulige veier overvannet kan ta, og tar hensyn til disse i videre planlegging.

¹⁹ Ordliste i NOU 2015:16

²⁰ Norem & Sellevold (2016) s. 44

²¹ Norem & Sellevold (2016) s. 44

²² Norem & Sellevold (2016) s. 33

2.4 Konsekvenser av dårlig overvannshåndtering

Manglende eller utilstrekkelig overvannshåndtering kan få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, med tap av menneskeliv som den mest alvorlige konsekvensen.²³ Konsekvensene av flom vil være ulike avhengig av hva slags type overvann det er snakk om og hvor i landet overvannet opptrer.

Overvann- og flomhendelser kan i mange tilfeller føre til løsmasseskred²⁴, da skred er en naturlig konsekvens av vann. Skadeomfanget og kostnadene kan bli omfattende dersom flom oppstår, og vannmengdene fører til skred. Av stortingsmeldingen om klimatilpasning fremgår det at det siden 1900 har gått tapt 1100 menneskeliv som følger av skred. Tallet for omkomne er mye lavere dersom vi kun ser på ulykkene som har vært en direkte følge av flom. Derimot er flom den naturfaren som fører til størst økonomiske skade, like etter storm.²⁵

2.5 Storflommene i Gudbrandsdalen i 2011 og 2013

I dette underpunktet vil vi gi en oversikt over større flommer som har funnet sted i Gudbrandsdalen i løpet av de senere årene, da dette vil være relevant for underproblemstillingen i punkt 5.2. I utgangspunktet var det av interesse å se på de største flommene som har funnet sted i Norges historie, men det måtte tas hensyn til oppgavens tema og omfang. Med bakgrunn i oppgavens problemstilling ble det besluttet å kun se på flomhendelser som har funnet sted i løpet av de siste årene. Det ble også foretatt en avgrensning med hensyn til hvor det hadde vært flom. Ettersom en av masteroppgavens underproblemstillinger har til hensikt å belyse flom- og overvannshåndteringen i Nord-Fron og Sør-Fron kommune, fant vi det mest hensiktsmessig å belyse storflommer som har hatt påvirkning på de valgte kommunene.

Både i 2011 og 2013 ble store deler av Gudbrandsdalen rammet av 100-årsflom med knappe to års mellomrom. Flommene forårsaket store materielle skader på blant annet boliger, veier, jernbane, vann- og avløpssystemer og dyrka mark. Flommene fant sted i juni 2011 og mai 2013. De oppsto som en følge av store nedbørsmengder og brå snøsmelting fra høyfjellene, i

²³ Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 14

²⁴ Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 14

²⁵ Meld. St. nr. 15 (2011-2012) s. 16

tillegg til at bakken flere steder var så mettet av fuktighet at overvannet ikke ble drenert ned i jorden. Flere steder førte de store vannmengdene til jordras som forårsaket så store skader på bebyggelsen at flere bolighus måtte rives. Flommen i 2013 førte til at 220 av beboerne i Nord-Fron kommune måtte evakueres. Flommene i 2011 og 2013 kan ses som et av de mest unike flom-scenarioene i nyere tid, da en 100-årsflom oppsto med knappe to års mellomrom.

Etter flommen i 2011 ble det i Nord-Fron kommune registrert skader for nærmere 29 millioner kroner fordelt på 230 skader²⁶, mens tallene for Sør-Fron kommune var på over 11 millioner kroner fordelt på 98 skader.²⁷ Totalt for hele landet ble det registrert skader til en verdi på rundt 800 millioner kroner.²⁸ En spesiell hendelse vakte oppsikt i media landet over. Saken omhandlet et ektepar i Kvam som mistet huset sitt i flommen 2011, og som fikk tillatelse av kommunen til å gjenreise huset på akkurat samme sted. Kommunen innvilget tillatelse til gjenoppbygging av bolighuset på samme sted, da det var iverksatt flomsikringstiltak som skulle gjøre området trygt mot tilsvarende flom. Flomsikringstiltakene ble ikke ferdigbygget før flommen i 2013 oppstod, noe som førte til at bolighuset på nytt ble tatt av flommen og måtte rives. Etter storflommen i 2013 ble det opprettet bygge- og deleforbud i hele Kvam, frem til det blir ansett som trygt å bosette seg i bygda.

2.6 Eksempel på flom- og overvannsikring i Nord-Fron kommune: Bunnlastsperre Fagervold

Tettstedet Kvam ligger i Nord-Fron kommune, og har tidligere vært hardt rammet av flom. De seneste storflommene førte til store materielle skader, og evakuering av 200 av de totalt 800 beboerne i Kvam. Det har tidligere vært uttrykt bekymring over av tettstedet ikke vil kunne takle storflommene som kan ventes i fremtiden. NVE gikk dermed inn for sikre Kvam sentrum mot 200-årsflom, med en ekstra meter som sikkerhetsmargin.

²⁶ Oppland fylkeskommune (2018) s.12

²⁷ Oppland fylkeskommune (2018) s. 10

²⁸ ROS-analyse for Sør-Fron kommune (2014) s. 5



Illustrasjon 1: *Bildet viser hvor store konsekvenser flommen i 2013 skapte for tettstedet Kvam i Nord-Fron kommune. Kilde: Espen Braata.*

Flomsikringstiltaket som ble bygget er unikt for Norge, og det største i landet av sin type. Flomsikringstiltaket kalles bunnlastsperre Fagervold, og skal sikre 160 boliger, veier, Dovrebanen og annen kritisk infrastruktur i området. Sperren fungerer ved at den holder tilbake opp mot 100 000 kubikkmeter med jord, grus og steinmasser. Bunnlastsperren forhindrer på denne måten at steinmassene føres ut i elven Veikleåen, som i tillegg er utsatt for jord- og steinskred langs sine bredder. Det har tidligere vært utfordringer med at steinmasser på kort tid har samle seg og hevet elvebunnen med flere meter, noe som fører til vassdraget overskrider sine bredder og finner nye veier gjennom Kvam sentrum. Bunnlastsperren Fagervold samler opp løsmassene før de føres ut i elven, og forhindrer dermed oppdemninger og flom.

2.7 Faktagrunnlag og kartlegging for å avdekke flomutsatte områder

Kommunen er gjennom plan- og bygningsloven ansvarlig for å forhindre at bygging skjer i flomutsatte områder. For å vurdere hvilke areal som kan være utsatt for flomfare, finnes det ulike kartgrunnlag som viser hvor det bør utvises aktsomhet i henhold til iverksetting av tiltak.

Aktsomhetskart:

Aktsomhetskart er en type kart som viser hvilke områder i Norge som kan være utsatt for flomfare. Kartene er utarbeidet av NVE, og informasjonen om flomfaren er utarbeidet på bakgrunn av hydrologiske modeller, erfaring fra ulike vassdrag og ved hjelp av en digital terrengmodell.²⁹ Aktsomhetskart er mest egnet som et verktøy i den første delen av arealplanleggingen, og kan benyttes som grunnlag for konsekvensutredninger og sårbarhetsanalyser. De potensielt flomutsatte områdene kan legges til grunn ved fastsetting av flomhensynssoner og planbestemmelser.

Aktsomhetskartene vil aldri være helt nøyaktige. Metoden som er benyttet for datainnhenting i arbeidet med aktsomhetskartene gir en usikkerhet ved at vannstandsstigning er overestimert, noe som kan føre til at aktsomhetskartene viser stor flomfare på steder som i realiteten ikke er flomutsatte.³⁰ En langt sjeldnere feil som kan oppstå ved den brukte metoden, er at områder som faktisk er flomutsatte ikke vises på kartet. Grunnet mulighetene for feilmarginer i aktsomhetskartene, gir kartene derfor bare en indikasjon på hvilke områder som bør utredes nærmere for flomfare.

Flomsonekart:

Etter den store flommen på østlandet i 1995, anbefalte flomtiltaksutvalget som da jobbet med NOU 1996:16 Tiltak mot flom, at det skulle utarbeides et nasjonalt kartgrunnlag — flomsonekart — for vassdragene i Norge med størst skadepotensial.³¹ Det ble hensiktsmessig å kartlegge potensielt flomutsatte områder for å unngå at det ble bygget på disse arealene. Flomsonekart fungerer som faresonekart for flom. Flomsonekartene viser hvilke områder som vil bli oversvømt dersom det oppstår flom i et vassdrag, og viser sannsynligheten for gjentakelse for flom i det aktuelle området. I denne typen kart har flomfaren blitt mer

²⁹ Geonorge (2016)

³⁰ Hisdal & Lawrence (2011) s. 24

³¹ NVE (1996) s. 69

nøyaktig utredet enn hva tilfellet er for aktsomhetskart, og blir derfor brukt i arealdelen av planleggingen. Grunnlaget for flomsonekartene er en statistisk analyse av historiske flommer i vassdraget, flomfrekvensanalyser, vurderinger av vassdragets størrelse og topografien i elven og i nærliggende områder, samt analyser av hydraulistiske fakta. Arealene som forventes oversvømt dersom et vassdrag overskrider sine grenser, vises ved hjelp av en digital terrengmodell i GIS. I de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig å sette av byggeforbud-soner på 20 meter på hver side av bekker, og soner på 50-100 meter på hver side av elver.³² På denne måten vil man normalt sett dekke områdene med potensiell flomfare. For vassdrag som munner ut i sjø er beregningene en annen, og vil ikke bli gjennomgått i denne oppgaven.

Med bakgrunn i informasjon om klimaframskrivningene har NVE foretatt en klimatilpasning for flomsonekartene. NVE har estimert hvordan 200- og 1000-flommen for 115 vassdrag kan forventes endret innen 2100. Resultatene til NVE er lagt frem i rapporten til Hisdal & Lawrence, som viser at ekstremnedbør og regnflommer kommer til å øke³³, mens de store snøsmelteflommene kommer til å avta.³⁴ Videre fremgår det av rapporten at dette vil medføre økte flomstørrelser i alle vassdrag på Vestlandet, langs kysten og i små bratte vassdrag i hele Norge. Sideelver fra små, bratte nedbørsfelt vil også få økte flommengder. Vestlandet og Nordland vil kunne forvente den største økingen av 200-årsflommer i tiden frem mot 2100.³⁵ Flomfaren i hovedelvene er derimot forventet redusert. Dette er også tilfellet for enkelte store vassdrag i innlandet, Troms, Finnmark og på Østlandet, som er forventet redusert eller uten betydelig endring. Flomsonekartene for de sistnevnte områdene vil derfor kunne være tilstrekkelige for fremtidige beregninger slik de er i dag. For vassdragene som er forventet å få økt vannstand, har flomsonene blitt gitt en økning på 20 prosent.

Risiko- og sårbarhetsanalyse:

En risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) er et juridisk virkemiddel for å kartlegge sannsynligheten og risikoen for uønskede hendelser i planleggingen. ROS-analyser benyttes også som et verktøy for å redusere eller helt forhindre eventuelt uønskede konsekvenser. Risikoen for flom- og overvann i området skal inngå ROS-analysen for

³² NVE (2014) s. 26

³³ Hisdal & Lawrence (2011) s. 7

³⁴ Hisdal & Lawrence (2011) s. 7

³⁵ Hisdal & Lawrence (2011) s. 22

planområdet. Grunnlaget for analysen bygger på faglig skjønn og erfaringer. For ROS-analyser som har til hensikt å avdekke flom- og overvannsfare, er aktsomhetskart og flomsonekart nyttige virkemidler i analysen for kommunen. Gjennomføringen av ROS-analyse er hjemlet i plan- og bygningsloven § 4-3, og vil bli grundigere utredet i kapittel 4 punkt 4.5.

Kapittel 3: Kommunens myndighetsroller, planprosessen og berørte aktører

I dette kapitlet gis en gjennomgang av kommunens ulike roller i planprosessen. Kommunen har mange ulike hensyn den skal ivareta, og har således ansvaret for mange ulike områder. Vi vil i den sammenheng belyse hvordan kommunen ivaretar hensynet til overvannshåndtering i planprosessen. For å best mulig belyse dette, vil det være nødvendig å foreta en beskrivelse av hvilke føringer og retningslinjer kommunen må forholde seg til i sin planlegging, og hvilket grunnlag de baserer sine planer på. Det vil videre vises til at planene må oppfylle visse krav for å kunne godkjennes etter planleggingsfasen. Deretter vil det bli gitt en kort gjennomgang av kommunenes adgang til å bruke skjønn i sine avgjørelser. Avslutningsvis vil det bli gitt en kort oversikt aktørene som er mest sentrale i arbeidet med overvannshåndtering.

3.1 Kommunen som planmyndighet

Norske kommuner er et offentlig organ med stor grad av selvstendig myndighetsutøvelse, som har til hensikt å ivareta en rekke offentlige og private interesser. En av kommunens roller er ansvaret som lokal planmyndighet som er gitt gjennom plan- og bygningsloven, jf. § 3-2. For bedre å kunne besvare oppgavens tema, er det sentralt å belyse denne rollen. Årsaken til dette er at det meste av grunnlaget for planen blir lagt i planprosessen, som i stor grad vil påvirke hvordan overvann og andre naturfarer blir håndtert senere. I sin myndighetsutøvelse som lokal planmyndighet skal kommunen ivareta mange interesser, hensyn og arbeidsoppgaver. Med dette følger ansvaret for å planlegge og disponere arealbruken innenfor sin kommunegrense i samordning med nasjonale, regionale og lokale interesser. Kommunen har et stort selvstendig ansvar som lokal planmyndighet ved at de er gitt myndighet til å avvise eller godkjenne hvordan et areal skal disponeres, og har således ansvar for at hensynet til sikkerhet blir ivaretatt i arealplanleggingen. I dette ligger at kommunen er ansvarlige for at det utvises aktsomhet i områder som er utsatt for flom og overvann, og at slike arealer ikke blir bebygget uten tilstrekkelige avbøtende tiltak.

I NOU 2015: 16 kom det klart frem at plan- og bygningsloven er det mest sentrale virkemiddelet kommunen har til å ivareta hensynet til den økende overvannsproblematikken. Plan- og bygningsloven er bygd opp slik at den er det mest sentrale verktøyet for å styre

arealforvaltningen i Norge, og er det viktigste virkemiddelet for å samordne interesser fra flere nivåer. Utforming og plassering av tiltak som faller under plan- og bygningsloven har stor betydning for risikoen for skader voldt av overvann, og for hvordan tiltakene selv påvirker avrenningen og dermed arealene rundt.³⁶ Her uttales det også at loven gir gode muligheter for kommunen til å tilrettelegge for en god overvannshåndtering ved planlegging og bygging i tettsteder og by. Overvannsutvalget var enige, og legger til at planleggingsprosessen bør være det sentrale juridiske verktøyet for overvannshåndteringen.³⁷ Overvannshåndteringen i tettbebygde strøk og i byer er ikke fokuset i denne oppgaven, som tar sikte på overvannshåndtering utenfor tettbebygde strøk. Det er likevel grunn til å regne med at overvannsutvalgets uttalelser også gjelder for avsidesliggende områder.

Det fremgår av stortingsmeldingen³⁸ at det er kommunen som har ansvaret for håndteringen av overvann, men dette kommenteres ikke nærmere. Uttalelsen ble av overvannsutvalget forstått slik at kommunen må ta hensyn til påvirkning fra overvann i sine eksisterende oppgaver, herunder i den kommunale planleggingen, jf. plan- og bygningsloven § 3-3.³⁹ Ved behandling av arealplaner har kommunen først og fremst ansvaret for å ivareta kravene til sikkerhet mot fare som følge av naturforhold. Selv om kommunen må ta hensyn til overvannshåndtering i sin planlegging, blir det nødvendigvis ikke lagt konkrete føringer for hvordan denne håndteringen skal skje. I mange tilfeller vil vurderingen av hvilke arealer som regnes som tilstrekkelig sikre bygge på den enkelte kommunes skjønn. Kommunen har større skjønnsfrihet i sin rolle som planmyndighet enn som byggesaksbehandler, hvilket vil bli belyst senere.

3.1.1 Håndtering av overvann i de ulike forvaltningsnivåene

I dette punktet vil vi gjennomgå hva kommunen må forholde seg til fra overordnede nivåer i plansystemet. Oppgaven tar sikte på å belyse planlegging på kommunalt nivå, samt de ulike juridiske virkemidlene kommunen har for overvannshåndtering. Den statlige og regionale planleggingen vil bli kort gjennomgått for å belyse det helhetlige bildet, med fokus på hvordan planleggingen på lokalt nivå blir påvirket av de øvrige nivåene. På statlig nivå gis overordnede føringer, og planleggingens geografiske omfang omfatter hele Norge. Den

³⁶ NOU 2015: 16 s. 108

³⁷ NOU 2015: 16 s. 108

³⁸ Meld. St. nr. 33 (2012 -2013) s. 52

³⁹ NOU 2015: 16 s. 111

regionale planleggingen er som regel på fylkeskommunalt nivå. Den mest detaljerte planleggingen er på kommunalt nivå, og det er på lokalt planleggingsnivå vi finner de fleste virkemidlene for håndtering av overvann. For å få til en fornuftig og god bruk av arealene, hvor hensynet til overvann blir tilstrekkelig ivaretatt, må den lokale planmyndigheten ta hensyn til de nasjonale og regionale føringene.

3.1.2 Overordnede føringer for håndtering av flom og overvann

For planlegging på statlig og regionalt nivå er det henholdsvis kapittel 6 og 7 i plan- og bygningsloven som gjelder. Statlige planretningslinjer etter § 6-2 gir føringer for den kommunale og regionale planleggingen, med bakgrunn i nasjonale mål og forventninger. Det fremgår av plan- og bygningsloven § 6-1 at det hvert fjerde år skal utarbeides nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling. Kravet om utarbeidelse av nasjonale forventninger i § 6-1 ble innført i plansystemet med plan- og bygningsloven av 2008. Bestemmelsen kan ses på som et verktøy med den hensikt å samle interesser, oppgaver og mål regjeringen forventer at fylkeskommunen og kommunen ivaretar gjennom sin planlegging.⁴⁰

De nyeste nasjonale forventninger er fra 2015.⁴¹ Gjennom disse forventningene fremgår det at fylkeskommune og kommune må ta hensyn til klimaendringer i sin samfunns- og arealplanlegging, og at hensynet til risiko og sårbarhet blir ivaretatt i planleggingen. Videre går det frem at kommunen og fylkeskommunen i sin planlegging særlig må ta hensyn til naturfarer og fremtidige og eksisterende klimaendringer.⁴² Staten gir også planretningslinjer for en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Når det gjelder hensynet til overvannshåndtering, er det særlig punkt 4.7 første punktum i planretningslinjen som har til hensikt å sikre at dette blir ivaretatt. Her legger føringene opp til at planleggingen skal ta hensyn til overordnet grønnstruktur og at det sikres en forsvarlig overvannshåndtering.⁴³

Et annet virkemiddel på statlig nivå, som kan være bindende for den regionale og kommunale planleggingen, er plan- og bygningsloven § 6-3 om statlige planbestemmelser.

Bestemmelsens første ledd hjemler adgang for regjeringen til å nedlegge forbud mot at

⁴⁰ Ot.prp. nr. 35 (2007-2008) s. 195

⁴¹ Klima- og miljødepartementet (2015)

⁴² Klima- og miljødepartementet (2015) s. 17

⁴³ NOU 2015: 16 s. 112, Regjeringen (2014) s. 2

kommunen eller fylkeskommunen iverksetter visse typer bygge- eller anleggstiltak, uten tillatelse fra departementet.⁴⁴ Et slikt forbud kan gjelde for et avgrenset geografisk område eller for hele landet. Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra en statlig planbestemmelse.⁴⁵ Plan- og bygningsloven § 6-4 gir staten adgang til å utarbeide arealplan, som kan gå foran den kommunale arealplanen. Av forarbeidene⁴⁶ går det frem at bruken av statlig arealplan er å anse som en unntaksordning i det norske plansystemet. Videre går det frem at bestemmelsen kun kan benyttes dersom viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs-, eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller andre samfunnshensyn tilsier det. Gjennom bestemmelsens andre ledd tredje punktum er kommuner som omfattes av tiltaket pliktige til å bistå departementet i arbeidet.

Planleggingen på regionalt nivå er hjemlet i plan- og bygningslovens kapittel 7. Av § 7-1 første ledd fremgår at regional planmyndighet skal utarbeide en regional planstrategi hver valgperiode. Dette er det eneste obligatoriske planleggingselementet på regionalt nivå som hjemles i loven.⁴⁷ Bestemmelsens første ledd sier at arbeidet med planstrategien skal skje i samarbeid med berørte kommuner, statlige organer og institusjoner. Bestemmelsens andre ledd beskriver hva planstrategien går ut på. Her fremgår det at planstrategien skal redegjøre for utviklingstrekk i regionen, samt hvilke utfordringer regionen spesielt står overfor. Videre i forarbeidene understrekes det at utarbeidelsen av regional planstrategi må skje innenfor rammene av nasjonale føringer.

Plan- og bygningsloven § 7-2 gir føringer for hvordan den regionale planen skal følges opp. Den regionale planstrategien danner grunnlaget for det videre plansamarbeidet i en region, med sikte på å oppnå visse mål.⁴⁸ Av bestemmelsens tredje ledd går det frem at den regionale planstrategien skal legges til grunn for videre planarbeid i regionen. Ved behov kan for eksempel fylkeskommunen vedta regional plan med retningslinjer for bedre overvannshåndtering.⁴⁹ De berørte kommunene i regionen er ikke pliktige å følge opp målene i den regionale planstrategien, men det legges opp til at planstrategien skal følges, for på

⁴⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 197

⁴⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196

⁴⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 198

⁴⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 198

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 199

⁴⁹ NOU 2016: 15 s. 111

denne måten kunne ha en effekt. Kommunen skal legge den regionale planstrategien til grunn ved utarbeidelse av egne planer og vedtak.⁵⁰

3.1.3 Kommunens egne føringer for håndtering av flom og overvann

Etter plan- og bygningsloven er det kommunen som er ansvarlige for utformingen av det fysiske miljø og for å ivareta lovens krav til sikkerhet i planleggingen. Den enkelte kommune har ansvaret for å legge til rette for planleggingen gjennom utforming av reguleringsplan og kommuneplan etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Kommunen har ansvaret for at planleggingen skjer på en slik måte at tiltakene det planlegges for, samt nærliggende arealer, ikke utsettes for risiko eller sårbarhet. Videre må kommunen ta hensyn til klimatilpasning og sørge for tilstrekkelig flom- og overvannshåndtering innenfor sitt avgrensede område.

Kommunen plikter å holde seg innenfor rammene av nasjonale føringer og bestemmelser, som ble belyst i forrige punkt. I dette punktet tas det sikte på å redegjøre for de mest sentrale bestemmelsene kommunen må forholde seg til i plan- og bygningsloven.

I følge plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunestyret i begynnelsen av hver kommunestyreperiode vedta ny planstrategi. Det er opp til den enkelte kommune hvor detaljert denne strategien skal være. Strategien bør inneholde en drøftelse av kommunens langsiktige utviklingstrekk og utfordringer tilknyttet miljø og samfunnsutvikling, blant annet håndtering av miljøutfordringer og arealbruk.⁵¹

Kommunestyret utarbeider videre en kommuneplan etter reglene i kapittel 11. En samlet kommuneplan består av en samfunnsdel med en handlingsdel og en arealdel. Det er relativt vide rammer for hvordan kommuneplanen kan benyttes⁵², likevel legges det visse føringer. En av disse føringene fremgår av § 11-1 andre ledd. Her heter det at kommuneplanen ikke kun skal omfatte interesser innenfor kommunegrensen, men den skal også ivareta hensynene til regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Dersom kommunen kommer til at det mest hensiktsmessige er å fravike en nasjonal eller regional retningslinje, bør dette avklares med den aktuelle myndigheten på forhånd.⁵³ Den rettslige konsekvensen av å fravike en

⁵⁰ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 199

⁵¹ NOU 2016: 15 s. 112

⁵² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208

⁵³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208

nasjonal føring eller et nasjonalt mål uten at det avklares på forhånd, er at vedkommende myndighet gis adgang til å fremme innsigelse mot kommunens arealdel etter § 5-4.

Kommunestyret utarbeider også reguleringsplaner etter reglene i lovens kapittel 12. En reguleringsplan gjelder for et avgrenset område i kommunen. Den er således mer detaljert enn kommuneplanens arealdel, som omfatter hele kommunen. Dersom kommunen ønsker å fokusere særskilt på visse temaer eller områder, kan slike føringer og retningslinjer føres i tematiske kommunedelplaner. Et aktuelt eksempel på tematisk kommunedelplan kan være særskilte vann- og avløpsplaner med retningslinjer og nærmere krav for håndtering av overvann.⁵⁴

3.1.4 Kommunale planers virkemidler for håndtering av flomfare og overvann

Kommuner har gjennom plan- og bygningsloven flere virkemidler som kan være med å sikre overvannshåndtering i planleggingen. Virkemidlene kommer til anvendelse gjennom kommuners bruk av kommuneplaner og reguleringsplaner. I dette underkapittelet vil disse virkemidlene kort bli gjennomgått.

Det første virkemidlet kommunen har til rådighet er bruk av arealformål i planene etter plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5. Arealformålene er delt opp i seks hovedformål. Disse er igjen delt opp i flere underformål, som vises i planene med beskrivende symboler og farger. Av de seks hovedformålene som listes opp i bestemmelsen, er det tre som er av betydning for håndteringen av overvann. Disse er “Bebyggelse og anlegg, samferdsel”, “teknisk infrastruktur” og “grønnstruktur”.⁵⁵

Planens tilhørende bestemmelser gir vilkår for bruk og vern. Bestemmelsene kan være avgrenset til å gjelde på reguleringsplannivå, eller de kan være gjeldende for hele planen. Plan- og bygningsloven § 11-9 gir kommunen hjemmel til å vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Tilsvarende hjemler § 12-7 adgang for å vedta bestemmelser på reguleringsplannivå. For bestemmelser til kommuneplan kan det etter § 11-9 nr. 1 vedtas bestemmelser om strengere krav til reguleringsplan, og rekkefølgebestemmelser etter § 11-9 nr. 4 for områder regulert til bygg og anlegg. Virkemidlene har til hensikt å sikre eksempelvis

⁵⁴ NOU 2016: 15 s. 110

⁵⁵ Pedersen et al. (2010) s. 217-228

etablering av vann- og avløpsledninger, eller sikre vei for avledning av overvann før utbygging.

Bestemmelsene på kommuneplannivå er av en mer generell karakter enn hva som er tilfellet for bestemmelsene på reguleringsplannivå. Bestemmelser etter § 12-7 må tilhøre reguleringsplanen, og som hovedregel skal de være tilknyttet det tiltak reguleringsplanen omhandler.⁵⁶ I tillegg gir § 12-7 også føringer for hva slags forhold kommunen kan opprette hensynssoner om i reguleringsplanen. For den kommunale håndteringen av overvann kan § 12-7 nr. 1 om tette flater og § 12-7 nr. 10 om rekkefølgebestemmelser være relevant.

3.1.5 De kommunale planers faktagrunnlag

Etter forvaltningsloven §§ 17 og 37 har kommunen plikt til å sørge for at faktagrunnlaget den aktuelle planen bygger på er tilstrekkelig redegjort for, før planen eventuelt vedtas.⁵⁷ Forvaltningsloven gjelder etter plan og bygningsloven § 1-9 der plan- og bygningsloven ikke har særlige bestemmelser. Noen av disse bestemmelsene omhandler kravet til informasjon, som for eksempel regler om planprogram, konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse. Hvor nøyaktige krav som stilles til kunnskapsgrunnlagets omfang og innhold vil variere. Variasjonen kommer av at det er kommunen selv som skal avklare utredningsbehovet gjennom opprettelsen av planprogram.

Etter plan og bygningsloven § 4-1 skal det lages planprogram for alle kommuneplaner og reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn.⁵⁸ Planprogrammet skal blant annet redegjøre for planens formål, og skal være et ledd i den første fasen av varslingen om planoppstart. Planprogrammet tilgjengeliggjøres, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i den tidlige fasen, hvilket åpner for tidlig medvirkning av berørte aktører og interessenter. En fordel med tidlig medvirkning vil være at flere hensyn og forhold blir tatt i betraktning før planen vedtas. Berørte interessenter har også påvirkningsmuligheter når planutkast med planbeskrivelse legges ut på høring. Planbeskrivelsen skal gi en presis og fyldig redegjørelse for planens formål, innhold og virkninger. Dette er for å kunne gi et helhetlig bilde av hensynene bak planen. Dersom en

⁵⁶ Pedersen et al. (2010) s. 309-311

⁵⁷ NOU 2016: 15 s. 121

⁵⁸ Pedersen et al. (2010) s. 168

arealplan legges ut for høring, skal planbeskrivelsen suppleres med plankart og bestemmelser som er gjeldende i planområde.⁵⁹

Etter plan- og bygningsloven § 4-2 skal alle planer som fastsetter retningslinjer for fremtidig utbygging være gjenstand for konsekvensutredning. Dette gjelder kommunedelplanens arealdel og reguleringsplaner som har vesentlig virkning for miljø og samfunn. En konsekvensutredning er en relativt omfattende utredning av de virkninger en plan eller et tiltak kan ha på miljø og samfunn. Den skal inneholde eventuelle uttalelser til planen og angi hvordan virkningene av planen er vurdert. I tillegg skal konsekvensutredningen angi hvilken betydning planen har, samt vilkår for avbøting av eventuelle negative konsekvenser. Alternativvurderinger og eventuelle behov for nærmere undersøkelser skal også inngå i konsekvensutredningen.⁶⁰ Formålet med en slik utredning er å få inn hensynet til samfunn og miljø som premisser på lik linje med økonomiske og tekniske hensyn. «Miljø» og «samfunn» er vide begreper. Inn under begrepene regnes blant annet forurensning av vann, vern av landskap og natur, samfunnssikkerhet og økonomiske konsekvenser.⁶¹ Dersom konsekvensutredningen ikke utføres grundig nok kan planen bli kjent ugyldig, dersom feilen har «virket bestemmende for vedtakets innhold», jf. forvaltningsloven § 41.

Utarbeidelsen av nye planer utløser i de fleste tilfeller kravet om ROS-analyse. Etter sivilbeskyttelsesloven § 14 skal denne analysen ta for seg hvilke uønskede hendelser som kan forekomme, sannsynligheten for at hendelsen inntreffer og hvordan de vil påvirke kommunen. Dette er en helhetlig analyse som skal ta for seg hvilke farer eksempelvis overvann kan utgjøre for liv, helse, kritisk infrastruktur- og samfunnsfunksjoner.⁶² Risiko- og sårbarhetsanalyse etter plan- og bygningsloven § 4-3 tar for seg mindre områder og skal gjennomføres for planområdet ved utarbeidelse av planer for fremtidig utbygging. Økte nedbørsmengder og hyppigere tilfeller av kraftig nedbør grunnet klimaendringer er en del av dagens miljøutfordringer. Konsekvensene av klimaendringene skal kartlegges og vurderes som et ledd i planleggingen.⁶³ Utredningskravene etter plan- og bygningsloven vil gjennomgå grundigere i kapittel 4.

⁵⁹ Pedersen et al. (2010) s. 171-172

⁶⁰ Pedersen et al. (2010) s. 183

⁶¹ Pedersen et al. (2010) s. 175

⁶² Andersen & Høgvold (2015) s. 88

⁶³ NOU 2016: 15 s. 113

3.1.6 Reguleringsplanprosessen

I dette punktet vil en beskrivelse av kommunens reguleringsplanprosess kort bli gjennomgått. Hensikten med fremstillingen er ikke å gi en utførlig beskrivelse av lovverk og reglement, men å gi en oversikt over de mest sentrale trinnene i prosessen. En typisk reguleringsplan går gjennom flere trinn på veien før den blir vedtatt. Reguleringsplanveileder⁶⁴ deler prosessen inn i tre hovedtrinn, hvilke henholdsvis er oppstartsmøte og planoppstart, utredninger og planløsninger, samt planforslag og planbehandling.⁶⁵ I det følgende vil disse tre hovedtrinnene bli behandlet.

Forslagsstiller til reguleringsplanen kan være både kommunen og private aktører. Uavhengig av hvem som utarbeider planen er det viktig med grundig forarbeid før planen kan vedtas. I den første fasen av reguleringsplanprosessen plikter forslagsstiller å sette seg inn i overordnede planer og juridiske retningslinjer som omfattes av reguleringsplanen. Forslagsstiller klarlegger utbyggingsbehovet for området, og innhenter opplysninger fra kommunen for å vurdere om det er aktuelt med et byggeprosjekt i det aktuelle planområdet. Forslagsstiller foretar videre en vurdering av om det er nødvendig med en konsekvensutredning.

Etter plan- og bygningsloven § 12-8 skal berørte myndigheter, grunneiere, naboer og andre berørte interessenter varsles om oppstart av planarbeidet. Planarbeidet skal kunngjøres i minst en avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier, som for eksempel kommunens hjemmeside. Det skal holdes oppstartsmøte dersom forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv.

Dersom planen utløser krav til konsekvensutredning skal det utarbeides planprogram som sendes på høring og offentlig ettersyn i minst 6 uker. Planprogrammet fastsettes av kommunestyret, jf. pbl. § 12-9 og § 4-1. Hvilke planer som må ha konsekvensutredning fremgår av forskrift om konsekvensutredninger, og er i grove trekk de planene som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 12-10 og § 4-2.

⁶⁴ KMD (2017)

⁶⁵ KMD (2017) s. 25

I den andre fasen av reguleringsplanprosessen skal det utarbeides planløsninger med eventuelle planalternativ. Den som utarbeider planforslaget skal tilrettelegge for medvirkning. Det er kommunens ansvar å påse at dette kravet oppfylles, uavhengig av om planforslaget er utarbeidet av offentlig eller privat forslagsstiller, jf. § 5-1. Gjennom plan- og bygningslovens regler skjer medvirkning i hovedsak gjennom formell offentlig høring, annonsering, tilskrivning og offentlig utleggelse. Kravene i lovens kapittel 5 danner minimumskrav som forslagsstiller må forholde seg til.⁶⁶

I planprosessens tredje fase skal forslaget til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minst 6 uker, jf. § 12-10. De som berøres underrettes særskilt om dette. Kommunen tar saken videre med de merknader som er sendt inn når høringsfristen er ute. Dersom planforslaget utløser krav til konsekvensutredning etter § 4-2, skal denne følge med planforslaget. Er planforslaget privat, skal kommunen behandle forslaget innen 12 uker, dersom ikke annen frist er avtalt med forslagsstiller. Kommunen har adgang til å fremme alternative forslag til regulering av arealet. Dersom kommunen ikke ser det hensiktsmessig å fremme planen, skal forslagsstiller varsles innen tre uker med brev. Forslagsstiller kan likevel kreve at planen legges frem for kommunestyret, dersom den ikke er i strid med kommuneplan eller områderegulering, jf. § 12-11.

Etter plan- og bygningsloven § 3-7 har myndigheter med ansvar for teknisk infrastruktur og større samferdselsanlegg særlig kompetanse. De kan etter denne bestemmelsen avtale overtagelse av hele eller deler av kompetansen planadministrasjonen i kommuner og regional planmyndighet har til organisering av planarbeid og utarbeiding av planforslag. Dersom det ikke oppnås enighet om planinnhold og ansvarsfordeling, legges denne avgjørelsen til departementet.⁶⁷ For planer som utarbeides etter denne bestemmelsen gjelder vanlige regler om saksbehandling, innhold og virkninger for valgt plantype. Denne organiseringen er aktuell ved store utbyggingstiltak som berører flere kommuner, som for eksempel ved store tiltak for vei og jernbane.

⁶⁶ KMD (2017) s. 28

⁶⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 185

3.2 Hensynet til overvannshåndtering i den kommunale byggesaksbehandlingen

Kommunen er gjennom plan- og bygningsloven gitt myndighet som ansvarlig byggesaksbehandler. I dette ligger at det er kommunen sitt ansvar å påse at byggesaksbehandlingen skjer i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Kommunen har således myndighet til å avvise tiltak som strider mot plan- og bygningsloven, og som kan få konsekvenser for flom og overvannshåndtering. Som byggesaksbehandler er kommunens hovedmål å ivareta både tiltakshavers og berørte parter interesser, samt ivareta hensynet til generelle samfunnsinteresser og bærekraftig utvikling. Kommunen må også oppfylle de politiske føringer som ligger i kommunens arealplaner.

Kommunen har større skjønnsfrihet som planmyndighet enn i sin rolle som byggesaksbehandler. Et eksempel på at kommunen er strengere bundet som byggesaksbehandler kommer til uttrykk ved kommunens vurdering av om en byggesøknad skal godkjennes eller avvises. Etter plan- og bygningsloven § 21-4 er kommunen pliktige å godkjenne byggesøknaden dersom tiltaket ikke er i strid med noen av plan- og bygningslovens øvrige bestemmelser. Når planleggingen har kommet så langt som til byggesaksprosessen er det ofte for sent å få til en helhetlig planlegging, og det vil være vanskelig å ivareta hensynet til overvann dersom dette ikke har blitt gjort tilstrekkelig i den tidlige planleggingsfasen. Muligheten for involvering av andre interessenter er også mindre i denne delen av prosessen.⁶⁸ Dette illustrerer hvor viktig det er at vurderingen av overvannsproblematikken for et område, samt planleggingen av eventuelle avbøtende overvannstiltak, gjøres så tidlig som mulig i planprosessen. På denne måten er det mindre risiko for at det oppstår problemer i etterkant, og kommunen unngår å godkjenne tiltak som i utgangspunktet ikke burde vært godkjent.

3.2.1 Sentrale krav for godkjenning av byggesøknader

Plan- og bygningsloven § 28-1 er en vesentlig bestemmelse kommunen må vurdere for å kunne godkjenne en byggesøknad. Bestemmelsen stiller sikkerhetskrav til byggegrunnen ved at dersom det foreligger markert risiko for at skade kan oppstå, skal byggesøknaden avvises. Dersom kommunen kommer til at det ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot farer eller

⁶⁸ NOU 2015:16 s. 129

vesentlige ulemper som følge av miljø- eller naturforhold for grunnen som skal bebygges, er altså dette en avvisningsgrunn for kommunen. Av bestemmelsens første ledd andre punktum fremgår det at dette også gjelder for grunn som utsettes for fare eller ulemper som følge av et tiltak.

Bestemmelsens første ledd hjemler altså et krav om at må foreligge «markert risiko» eller ulempe for at et tiltak skal kunne avvises.⁶⁹ Det følger av rettspraksis at vanskelige naturforhold ikke uten videre omfattes av begrepet «markert risiko». Rt. 2006 s. 1012 (Egersund) er et eksempel på forestående påstand. I denne saken kom Høyesterett til at faren det var tale om ikke var vesentlig nok for at § 28-1 kunne komme til anvendelse. I foreliggende sak ble ikke kommunen tilkjent erstatningsansvar som følge av setningsskader i grunnen, da byggherren i saken burde vært kjent med tomtens karakter og sørget for forsvarlig byggsikkerhet. Høyesterett kom også til at kravet om årsakssammenheng ikke var oppfylt. Av domsreferatet går det imidlertid frem at fare grunnet flom og sig av vann generelt vil omfattes av bestemmelsen i § 28-1.

Det er ikke bare byggegrunnen som må vurderes som «tilstrekkelig sikker» mot fare eller ulemper. I vurderingen av om et tiltak skal godkjennes eller avvises, må også sikkerheten for omkringliggende arealer og bebyggelse vurderes. Dersom annen bebyggelse kan utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket, skal tiltaket avvises. Hva som regnes som «tilstrekkelig sikkert» er en skjønnsmessig vurdering og vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.⁷⁰

Et annet grunnleggende krav som må være oppfylt for godkjent byggesøknad kommer frem i plan- og bygningsloven § 27-2. Denne bestemmelsen sier at bortledning av avløpsvann må skje i samsvar med reglene i forurensningsloven. I tillegg må nødvendige tillatelser for å føre avløpsledning over annen manns grunn være sikret før opprettelse eller endring av eiendom. Bestemmelsens femte ledd gjelder avrenning av grunn- og overvann. Etter første punktum kreves det et tilfredsstillende overvannssystem for avledning av grunn- og overvann før byggesøknad kan godkjennes.⁷¹ Ifølge overvannsutvalget i NOU 2015: 16 er det varierende praksis i de enkelte kommunene hvordan bestemmelsen håndheves. Noen kommuner knytter :

⁶⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 338

⁷⁰ Ot.Prp.nr. 45 (2007-2008) s. 338, NOU 2015: 16 s. 129

⁷¹ Ot.Prp.nr. 45 (2007-2008) s. 337

bestemmelsen opp mot igangsettelsestillatelsen. Dette betyr at opplysninger om uheldige løsninger kommer frem svært sent i byggeprosessen, noe som kan føre til risiko for at tiltaket er ferdig prosjektert før overvannsløsningen godkjennes.⁷²

Et annet krav som stilles for at en byggesøknad kan godkjennes går frem av plan- og bygningsloven § 29-5 om tekniske krav. I bestemmelsens første ledd heter det at «Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas.»

Byggeteknisk forskrift (TEK 17) er en spesifisering av de tekniske kravene. Her fastslås det blant annet i § 15-8 at overvann i størst mulig grad skal infiltreres, eller på annen måte håndteres lokalt, for å sikre vannbalansen i område og unngå at avløpsanleggene blir overbelastet. Bestemmelsen gir likevel ingen spesifisering på hva som er god nok infiltrasjon eller håndtering, og ifølge overvannsutvalget kan meningen neppe være at anlegg skal tåle enhver nedbørshendelse.⁷³

Enkelte typer tiltak kan utføres uten tillatelse fra kommunen, dersom de er i samsvar med gjeldende arealplan, plan- og bygningsloven og forskrifter. Plan- og bygningsloven § 20-5 bokstav a til g lister opp tiltak som ikke er søknadspliktige. Disse spesifiseres videre i byggesaksforskriften SAK10 § 4-1. Av tiltak som ikke er søknadspliktige kan det for eksempel oppføres frittliggende bygg på mindre enn 50 m² på bebygd tomt, som ikke brukes til beboelse og kun er på en etasje. Denne typen tiltak krever ikke godkjenning fra kommunen før bygging, men kan likevel tenkes å påvirke avrenningen av overvann på eiendommen i varierende grad. Dette gjelder særlig i et allerede flomutsatt område. Med tanke på de mulige konsekvensene et slikt tiltak kan medføre for overvannshåndteringen i et område, kan denne bestemmelsen synes noe tolerant.

⁷² NOU 2015: 16 s. 129

⁷³ NOU 2015: 16 s. 131

3.2.2 Hensynet til overvann for områder med eksisterende bebyggelse og for ny bebyggelse

Med henblikk på overvannshåndtering, samt for plan- og bygningslovens regler generelt, er det nødvendig å bemerke at det er en betydelig forskjell på et eksisterende bebygd areal og på ubebygde arealer regulert til bygging. For områder regulert til ny bebyggelse kan det i planleggingen tilrettelegges for overvannshåndtering og avbøtende tiltak som for eksempel sikkerhetssoner, infiltrerbare flater og avledende og fordrøyende arealer. For områder som allerede er bebygde vil hensynet til overvann være mer komplisert å ivareta, da planleggingen av tiltakene må tilpasses det allerede bebygde arealet.

Utfordringene ved allerede bebygde områder kan dreie seg om store flater med tette arealer, og lite plass til ønskede overvannstiltak. Boliger kan også være oppført på arealer som er sårbare for oversvømmelser av overvann. Planleggingen og byggesaksbehandlingen gjelder i hovedsak for nye tiltak. Kommunen har ikke adgang til å pålegge ombygging eller rivning av bebyggelse grunnet endringer i arealplanen eller at kommunen ombestemmer seg etter at byggesøknaden er godkjent. At det er vanskelig å tilrettelegge for en effektiv overvannshåndtering på arealer hvor dette ikke har blitt gjort i en tidlig fase, illustrerer hvor viktig det er å regulere nye tiltak på en god måte tidlig i prosessen.

3.3 Kommunen som vassdragsmyndighet

Kommunens ansvarsområde som vassdragsmyndighet fremgår av vannressursloven § 7. Bestemmelsens hovedformål er å opprettholde det naturlige hydrologiske kretsløp for å forebygge flom og oversvømmelse.⁷⁴ Etter første ledd heter det at «ingen må hindre vannets løp i vassdrag uten hjemmel i denne lov». Med dette menes at tiltak som kan sperre eller hindre vannets naturlige løp ikke kan skje uten konsesjon med hjemmel i vannressursloven § 8. Med tanke på konsesjonsplikten i § 8, kan kanskje § 7 første ledd se overflødig ut. Bestemmelsen har likevel som funksjon å markere en grunnregel i forvaltningen av vassdragene. § 7 første ledd retter seg til å omhandle vassdrag og kunstige vannløp etter lovens § 2 andre ledd, og er derfor ikke til hinder for opprettelse av dreneringstiltak eller avskjærende grøfter. Paragrafens andre ledd første punktum slår fast at utbygging eller annen

⁷⁴ Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 326

grunnutnytting fortrinnsvis bør skje slik at nedbør har mulighet til å infiltreres i grunnen, til fordel for avrenning på overflaten.

Bestemmelsen er ikke et påbud, likevel forutsettes det at den blir tatt i betraktning under utarbeidelse av blant annet reguleringsplaner. Bestemmelsens andre ledd annet punktum gir vassdragsmyndigheten adgang til å pålegge tiltak som gir bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette ikke medfører «urimelige kostnader». Det må i slike tilfeller foretas en rimelighetsvurdering. Bestemmelsen tar i hovedsak sikte på ny utbygging, men hindrer ikke at pålegget kan komme i etterkant. Bestemmelsen retter seg mot både tiltakshavere og relevante myndigheter.⁷⁵

3.4 Kommunens adgang for skjønnsmessige avgjørelser

I dette underpunktet vil vi drøfte kommunens mulighet for å nytte fritt skjønn i avgjørelser som omhandler sikring mot flom- og overvann i arealplanleggingen. Enkelte steder i lovteksten er ordlyden skrevet på en slik måte at det i stor grad gis rom for egne vurderinger. Hensikten med dette underkapitlet er å belyse hvordan kommunens skjønn kan komme til anvendelse.

Forvaltningsskjønn er et uttrykk som brukes når den offentlige forvaltning bruker skjønn i en avgjørelse. Kommunen er gitt en viss grad av skjønnsfrihet i tilfeller hvor det ikke fremgår uttrykkelig av lov eller forskrift hvordan en avgjørelse skal treffes, eller der hvor lovteksten legger opp til egne tolkninger og vurderinger. I noen tilfeller er kommunen bundet av lovgivers bruk av ordet «skal» i lovteksten, og de rettslige rammene setter grenser for kommunens mulige handlingsrom. Denne formen for skjønnsutøvelse betegnes ofte som lovbundet skjønn.

En annen form for skjønnsutøvelse er fritt skjønn. Fritt skjønn kommer til anvendelse der hvor loven for eksempel bruker ordene «kan» eller «bør», og på denne måten legger opp til at det er opp til kommunens frie skjønn å oppfylle kravet.⁷⁶ Skjønnen betegnes som fritt ettersom det ikke kan overprøves av domstolene. I dette ligger at lovteksten ikke legger opp til en «riktig»

⁷⁵ Ot.prp.nr. 39 (1998-1999) s.326

⁷⁶ Graver (2002) s. 255

eller «feil» avgjørelse, så lenge beslutningen ligger innenfor rammene av den friheten lovteksten setter. Denne formen for skjønnsutøvelse kan således ikke anses som helt fri, da lovteksten likevel legger visse føringer for hvordan skjønnnet kan brukes.

Kommunens skjønnsfrihet er først og fremst begrenset gjennom lovtekstens ordlyd. Kommunen er også begrenset gjennom sin rolle som offentlig myndighet, noe som kommer til uttrykk gjennom den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk. For det første må kommunens avgjørelse ligge innenfor rammene av det frie skjønn. I tillegg må skjønnutøvelsen ha vært forsvarlig og ikke basert på utenforliggende hensyn. Kommunens bruk av skjønn må heller ikke være basert på usaklig forskjellsbehandling, eller resultere i et grovt eller åpenbart urimelig resultat.⁷⁷ I det følgende vil det gis noen eksempler på hvor i planprosessen kommunen har skjønnsfrihet.

Vedtak om innholdet i en reguleringsplan bygger i stor grad på det såkalte frie skjønn. Skjønnnet må imidlertid være forankret i plan- og bygningslovens bestemmelser om bruk og vern av arealer og utbygging for å holde rettslige mål. Dette innebærer at et bredt spekter av hensyn må ivaretas. Videre må vedtaket oppfylle de alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklighet og rimelighet, og planen må være behandlet og utformet i samsvar med bestemmelsene i lovens kapittel 7 om reguleringsplan. Når en reguleringsplan har vært gjennom den lovregulerte prosessen det ble vist til i punkt 3.1.6, er det kommunestyret som velger om planen skal vedtas eller ikke. Vurderingen om å vedta planen kan i seg selv ses på som skjønnsmessig avgjørelse.

Kravet om konsekvensutredning etter § 4-2 ble nevnt i punkt 3.1.5. Her gikk det frem at avgjørelsen om hvorvidt kravene til konsekvensanalyse er utløst i stor grad baserer seg på om plantiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Vurderingen av hvorvidt et plantiltak krever konsekvensutredning eller ikke er i stor grad basert på lovbundet skjønn. Når kommunen vurderer om en reguleringsplan kan få «vesentlige virkninger» på miljø og samfunn, innebærer dette at det i hvert enkelt tilfelle må gjøres en konkret vurdering av om tiltaket er konsekvensutredningspliktig. Denne vurderingen er basert på en skjønnsmessig avgjørelse, da det er kommunen som selv må avgjøre hva som faller inn under begrepet «vesentlig virkning». Vurderingen av om tiltaket kan få vesentlige virkninger må baseres på

⁷⁷ Tvedt (2012) s. 382

om planen eller tiltaket kan føre til ulykker som kan få konsekvenser for omkringliggende områder. For å vurdere dette må kommunen se på egenskapene til det tiltaket som er planlagt gjennomført. I tillegg må områdets egenskaper vurderes, som eksempelvis befolkningstetthet og naturlige formasjoner i landskapet som kan skape ulykker.

3.4.1 Mulige konsekvenser av kommunens skjønnsutøvelse

Det er kommunen som er ansvarlig myndighet for at hensynet til flom- og skredfarer blir ivaretatt i planprosessen, og det er plan- og bygningsloven som legger retningslinjer for kommunens handlingsrom. I store deler av planprosessen er kommunestyret likevel gitt skjønnsfrihet i sine avgjørelser, noe som kan få konsekvenser for hvor sterkt hensynet til flom- og skredfare blir ivaretatt. Konsekvensene av kommunens skjønnsutøvelse kom til uttrykk i RG 2007 s. 486 (Nittedal). I denne saken hadde Nittedal kommune regulert utbyggingen av et større industriområde, hvor de besluttet å foreta et vassdragstiltak som gikk ut på lede overflatevannet fra industriområdet over i en sideliggende bekk. Kommunens avgjørelse om å håndtere overvannet fra industriområdet på denne måten var en årsak til at vannføringen i elven økte betydelig. Dette førte til at tre bolighus med plassering langs vassdraget fikk problemer med oversvømmelse i kjellerne. Nittedalsdommen blir grundigere gjennomgått i punkt 4.8.

Lagmannsretten kom til at kommunen hadde forsømt sine plikter. Bakgrunnen for dette var at de ikke hadde foretatt noen vurderinger av hvilke konsekvenser det å lede overvannet over i elven kunne få for de omkringliggende arealene. En vurdering av hvor mye overflatevann som ble ført til bekken, og hva dette eventuelt kunne medføre for eiendommene langs vassdraget, hadde ikke blitt gjort. I tillegg ble det bemerket at endringer av underlaget som skjer ved utbygging, fører til at den naturlige dreneringen i jorden reduseres, noe som igjen resulterer i økt vannstand. Dette ble det heller ikke tatt hensyn til av kommunen. Denne saken kunne trolig vært unngått dersom kommunen hadde foretatt en tilstrekkelig vurdering av hvilke konsekvenser vassdragstiltaket kunne fått for de nærliggende eiendommene. Gjennom en kartlegging av vassdragstiltakets mulige konsekvenser, kunne kommunen brukt sin skjønnsutøvelse til å foreta skadeforebyggende tiltak i vassdraget, som kunne ført til at oversvømmelsene i vassdraget kunne vært unngått.

3.5 Statlige aktører

Det er flere statlige aktører som direkte eller indirekte er involvert i håndteringen av overvann og flomrisiko under planleggingen. I denne delen gis det en kort oversikt over de mest sentrale aktørene, samt en beskrivelse av deres oppgaver og ansvarsområder.

Staten har det overordnede ansvaret for å sikre at det tas hensyn til blant annet flom- og skredfare i arealplanleggingen. Dette gjøres gjennom utarbeidelse av nasjonale rammer og føringer som heftes i lover og veiledere. Disse legger føringer for kommunen og andre aktører i forbindelse med arealplanlegging. Ansvaret for overvann og flom er sammensatt, men det er likevel en tydelig arbeidsdeling gjennom lovverket og regjeringens styringsdokumenter. I det følgende vil utvalgte aktører med ansvar for flom og overvann bli kortfattet belyst.

Norges vassdrag- og energidirektorat

Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) er underlagt olje- og energidepartementet (OED). NVE er tillagt det overordnede ansvaret for de statlige forvaltningsoppgavene innen forebygging av flomskader og skredfare. Gjennom dette ansvaret følger flere viktige oppgaver som er av betydning for en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av Norges vannressurser. NVE har blant annet som oppgave å kartlegge og informere om potensielle fareområder, og for å veilede og følge opp arealplaner som kommer inn under deres virkeområde. Selv om en av NVEs hovedoppgaver er å gi informasjon og veiledning vedrørende potensielt utsatte områder, er det likevel kommunen som har ansvaret for at overvannshensynet blir ivaretatt i arealplanleggingen. Dersom risikoen for flom ikke er tilstrekkelig utredet i arealplanleggingen, har NVE adgang til å klage på enkeltvedtak eller fremme innsigelse på planer som er sendt på høring

Fylkesmannen

Fylkesmannen er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og er statens representant i fylket. Fylkesmannen har som ansvar å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Storting og regjering. Fylkesmannen har adgang til å fremme innsigelse mot planer som er sendt ut på høring, og har i tillegg adgang til å klage på enkeltvedtak.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Et av DSB sine ansvarsområder er å ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, i tillegg til å gå foran i arbeidet med forebygging av ulykker og andre uønskede hendelser. DSB har blant annet forvaltningsansvar for sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrifter.

Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljødepartementet (KLD) har det overordnede ansvaret for klimatilpasning i Norge, og ivaretar helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Under dette ansvarsområde faller oppgaver som samordningen av regjeringens klima- og miljøpolitiske mål, samt å følge opp resultatene av disse. I tillegg skal departementet utvikle og gjennomføre egne tiltak for klimatilpasning i samfunnet, og være en pådriver for andre sektormyndigheter.

3.5.1 Samordning og kommunikasjon mellom aktørene

Som nevnt er den kommunale planlegging fragmentert og omfattes av mange ulike sektorlover og forvaltningsorganer. En utfordring kan derfor være at forskjellige kommuner har ulik praksis hva gjelder blant annet skjønnsutøvelse og tolking av lover og veiledere. Samordning mellom de ulike organene er derfor svært viktig, da særlig for tiltak som går utover kommune- og fylkesgrenser.⁷⁸ Plan- og bygningsloven har til hensikt å sikre samordning i forbindelse med utarbeiding av planer, og samordning ved at vedtatte planer legges til grunn når det senere skal treffes vedtak. Samordningen mellom aktører har ikke vært så god som ønskelig, da særlig ikke mellom statlige sektorer og kommunale planprossesser.⁷⁹

Når det gjelder gjennomføring av planene, blir stadig flere oppgaver som tradisjonelt har vært lagt til det offentlige, nå gjennomført av private aktører.⁸⁰ Dette kan utfordre den tradisjonelle planleggingen på flere områder. En av de største utfordringene er at offentlige og private interesser ikke må komme i konflikt med hverandre. For å unngå at dette skjer, er samordning mellom sektorene viktig.

⁷⁸ NOU 2001:7 s. 25

⁷⁹ NOU 2001:7 s.25

⁸⁰ NOU 2001:7 s. 22

Plan- og bygningsloven § 5-3 om regionalt planforum er en lovfestet ordning som har til hensikt å fremme samordningen og samarbeidet mellom de mange aktørene som har interesser i planleggingen. En tidlig dialog mellom aktørene i planforum vil bidra til å belyse, avklare eller løse interessekonflikter, slik at planforslaget unngår innvendinger og innsigelser.⁸¹ I bestemmelsens andre ledd går det frem at det er de regionale planmyndighetene som har ansvaret for å opprette regionalt planforum. Statlige og regionale myndigheter skal delta i planforummøtene, i tillegg til de kommunene som blir berørt av den konkrete saken.⁸² Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i møtene. Dette skal være en arena hvor de ulike aktørene møtes for diskusjoner, avklaring og samordning vedrørende større plansaker. I tillegg arrangeres det jevnlig temadager i planforum, gjerne innenfor temaer hvor det er behov for kompetanseheving eller planfaglige avklaringer. Et slikt tema kan for eksempel ta sikte på å heve kompetansenivået vedrørende sikring mot overvann i arealplanleggingen.

3.6 Grunneier

Et grunnleggende prinsipp for klimatilpasningen er at ansvaret skal ligge på aktører som har en funksjon eller oppgave som blir berørt av klimaendringene.⁸³ Dette betyr at også den enkelte grunneier har et eget ansvar for overvannshåndtering på sin eiendom. Grunneier må godta den avrenningen som er naturlig å vente innenfor det nedbørfeltet eller avrenningsområde eiendommen er en del av, og en konsekvens av dette er at det ligger til grunneier selv å forebygge skade på sin egen eiendom.⁸⁴ I tillegg kan det også nevnes at grunneier har ansvar for overvann etter standard abonnementsvilkår for vann og avløp med kommunen, og etter naboloven § 2 som fastsetter tålegrensen naboer imellom.

⁸¹ Prop.110 L (2016-2017) s. 55

⁸² Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 191

⁸³ Meld. St. 33 (2012-2013) s. 35

⁸⁴ NOU 2015:16 s. 89

Kapittel 4: Sentrale bestemmelser for håndtering av overvann og flom

Dette kapittelet tar for seg de mest sentrale bestemmelsene for overvannshåndtering, innenfor rammene av problemstillingen. I det første punktet vil vi se på om overvann inngår i begrepet vassdrag, da vannressursloven er det rammeverket som regulerer mye av Norges vannressurser. Videre skal vi drøfte om overvannstiltak regnes som vassdragstiltak etter vannressurslovens definisjoner. Kapitlet tar også for seg hvilke vassdragstiltak som utløser konsesjon, og hvilke tiltak som går under plan- og bygningsloven. Det vil derfor være hensiktsmessig å se på forholdet mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven. Kun de bestemmelser vi mener er sentrale for å kunne besvare problemstillingen vil bli gjennomgått. Vannressursloven gjelder blant annet for både vassdrag og grunnvann. Grunnvann er utenfor oppgavens avgrensing, og vil derfor ikke bli drøftet i dette kapitlet.

4.1. Hva inngår i begrepet vassdrag?

Vannressurslovens virkeområde er begrenset til å gjelde vassdrag og grunnvann i Norge, i tillegg til å regulere tiltak i og nært vassdrag. Det vil derfor være interessant å klarlegge hva som inngår i begrepet «vassdrag» etter vannressursloven, og lovens forhold til overvann.

Vassdrag defineres etter vannressursloven § 2 som «stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring». Med begrepet «årssikker vannføring» menes vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hvert tiende år.⁸⁵ Det fremgår av forarbeidene⁸⁶ at lovens definisjon av begrepet vassdrag omfatter bekker, elver, tjern, innsjøer, og vann av alle størrelser og kilder, såfremt de har årssikker vannføring.

Videre fremgår det av § 2 første ledd første punktum at begrepet vassdrag ikke bare gjelder selve vannmassene, men også det arealet vannmassen dekker. Slike areal kan forstås som bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Av § 3 bokstav d fremgår det at «høyeste vanlige flomvannstand» tilsvarer nivået som forventes ved en tiårsflom. Gjennom

⁸⁵ jf. vannressursloven § 3 bokstav c

⁸⁶ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 321

forarbeidene går det frem at disse områdene vil omfattes av loven selv når de ikke er dekket av vann.⁸⁷

Det går frem av § 2 første ledd annet punktum at vassdrag som renner under jorden også omfattes av vannressursloven. Av bestemmelsen tredje punktum heter det at vannløp uten årssikker vannføring også kan defineres som vassdrag, dersom det skiller seg tydelig fra omgivelsene. Hvor tydelig adskilt vannføringen må være fra omgivelsene er ikke angitt i forarbeidene.⁸⁸ Det går likevel frem at vannføringens hyppighet, og hvor store vannmengder løpet fører, er av betydning for definisjonsspørsmålet.

Etter paragrafens andre ledd bokstav a heter det at vannressursloven også gjelder for kunstige vannløp med årssikker vannføring, med unntak av ledninger og tunneler. Hva som menes som «kunstige vannløp» kan ifølge forarbeidene⁸⁹ innebære kanaler, åpne og lukkede grøfter, tunneler og ledninger til for eksempel bortledning av overvann. Overvannsledninger blir her utelukket fra vassdragsdefinisjonen, da de inngår i definisjonen «kunstig vannløp».

Forarbeidene⁹⁰ presiserer videre at «avløpsledninger, til forskjell fra overvannsledninger, faller helt utenfor lovens virkefelt». Utvalget i NOU 2015:16⁹¹ tolket det slik at ledninger som fører sanitært- og industrielt vann ikke regnes som vassdrag, selv om de fører overvann og har årssikker vannføring. Enkelte overvannsledninger og åpne grøfter som fører overvann med årssikker vannføring, vil imidlertid omfattes av vannressursloven. Det er i forarbeidene⁹² presisert at dersom en elv eller bekk blir lukket, kan den likevel ikke defineres som et kunstig vannløp.

4.1.1 Overvann som avløpsvann etter forurensningsloven

Overvann kan i noen situasjoner bli ansett som avløpsvann etter forurensningslovens definisjoner, og det vil i enkelte tilfeller være en vurderingssak å avgjøre hvilken lov som regulerer overflatevannet. En av masteroppgavens avgrensninger er imidlertid å drøfte overvann og flom fra vassdrag. I noen situasjoner kan flomvannet fra vassdrag ledes inn i ledninger som blir ansett som avløpsledninger, og det vil derfor være aktuelt å foreta en

⁸⁷ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 324

⁸⁸ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 321

⁸⁹ Ot.prp. nr.39 (1998-1999) s. 322

⁹⁰ Ot.prp. nr.39 (1998-1999) s 322

⁹¹ NOU 2015: 16 s. 168

⁹² Ot.prp. nr.39 (1998-1999) s. 322

kortfattet drøfting av overvann etter forurensningslovens definisjoner. I tillegg belyser dette kompleksiteten og sammenhengen av overvannshåndtering, og hvor fragmentert ansvarsfordelingen er. Dette underpunktet vil kun omhandle forhold etter forurensningsloven som kan ha betydning for håndtering av overvann.

I situasjoner hvor overflatevannet er å anse som avløpsvann, kommer forurensningsloven til anvendelse i de fleste tilfeller. Det uttales i forarbeidene⁹³ til forurensningsloven at det kun vil være tale om forurensning dersom det kan føre til at det oppstår «skade eller ulempe». Etter forurensningsloven § 6 første ledd heter det at tilførsel av væske til vann, luft eller grunnen, som kan være skadelig for miljøet, skal forstås som forurensning. NOU 2015: 16 legger frem eksempler på ulike tiltak som kan omfattes av begrepet forurensning etter lovens forstand. Her⁹⁴ går det frem at bekkelukking, altså å føre vann fra bekk inn i rør, vil være å anse som en type form for forurensning etter forurensningslovens definisjoner. Som avløpsanlegg regnes vanligvis all transport av overvann, enten overvannet går i fellesledning eller i separat overvannsledning, eller i åpen eller lukket grøft.⁹⁵ Videre fremgår det at avrenning av overvann fra veier vil kunne anses som forurensning dersom vannet er forurenset, som for eksempel etter veisalting.⁹⁶ Disse eksemplene synliggjør at overvann i enkelte tilfeller er å definere som forurensning, og at dette i visse saker beror på en skjønnsmessig vurdering.

I sammenheng med å se på i hvilke situasjoner overvann vil kunne omfattes av en av forurensningslovens bestemmelser, vil det være aktuelt å vise til en dom med overføringsverdi til dette temaet. Rt. 2012 s. 820 (Fosen) omhandlet erstatningsansvar etter at overvann fra to fylkesveier hadde trengt ned i kjelleren til to bolighus og forårsaket vannskader. Skadene ble dekket av Tryg forsikring, som krevde regress fra Sør-Trøndelag fylkeskommune. Tingretten kom til at det i denne saken ikke var tale om et avløpsanlegg etter forurensningsloven § 24 bokstav a, og fylkeskommunen kunne således ikke bli holdt ansvarlige for skadene. Tingretten hevdet at det i denne saken var tale om «forurensning fra transport» etter § 5, som faller utenfor lovens virkeområde. Tryg forsikring anket domsavgjørelsen til lagmannsretten. Lagmannsretten kom til at overvannet i dette tilfellet ble ansett som avløpsvann etter

⁹³ Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 89

⁹⁴ NOU 2015:16 s. 126

⁹⁵ NOU 2015:16 s. 79

⁹⁶ NOU 2015:16 s. 80

forurensningslovens forstand, og at avløpene var å anse som avløpsanlegg. Dette førte til at fylkeskommunen ble holdt erstatningsansvarlige etter § 24 bokstav a.

Fylkeskommunen anket saken videre til Høyesterett, som tillot anken fremmet for lovtolkning og rettsanvendelsen. Høyesteretts ankeutvalg nektet anken fremmet, og begrunner dette med at de var enige i lagmannsrettens avgjørelse. Et moment som ble trukket inn i domsavgjørelsen var at skadene trolig ville vært unngått dersom avløpsanlegget hadde blitt bedre vedlikeholdt. Det ble også lagt vekt på at det på forhånd var varslet store nedbørsmengder i området, som fylkeskommunen burde tatt hensyn til i sitt vedlikehold av veiene.

Førstevoterende angir flere begrunnelser for hvorfor overflatevannet i denne saken ikke gikk under unntaket i forurensningsloven § 5. Forurensningsloven § 5 sier at «loven her» gjelder forurensning fra veier «så langt forurensningsmyndigheten bestemmer». Førstevoterende uttaler følgende om overflatevannet fra riksveiene: «Det er etter mitt syn (...) ikke tvilsomt at overvann skal anses som «avløpsvann» i forurensningslovens forstand. Jeg har ikke funnet holdepunkter for at enkelte typer overvann skal holdes utenfor.» Av denne uttalelsen kan det virke som overvann i de fleste tilfeller er å anse som «avløpsvann» etter forurensningslovens forstand, og at vannressursloven i liten grad anvendes ved overvann. Det er likevel nærliggende å tro at førstevoterende i saken sikter til overvann fra avløpsanlegg, og ikke tar overvann som en direkte følge av flom fra vassdrag med i betraktning i sin definisjon.

Videre tar dommen sikte på å beskrive hva som inngår i definisjonen av avløpsanlegg. I forarbeidene til forurensningsloven går det som tidligere nevnt frem hvilke tiltak som vil kunne anses å forårsake forurensning og dermed omfattes av loven. Her går det frem at blant annet lukkede grøfter omfattes av forurensningsloven, og det antas at også kummer og stikkrenner vil falle under lovens definisjon av avløpsanlegg. Drensledninger til oppsamling av grunnvann faller utenfor lovens bestemmelser.⁹⁷ I NOU 1994:12⁹⁸ uttales følgende: «Grensen mellom overvannsledningene og dreneringsledninger for fjerning av vann kan nok være flytende, selv om førstnevnte hovedsakelig tar sikte på bortledning av nedbør»

⁹⁷ Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 126

⁹⁸ NOU 1994:12 s. 261

Mindretallet var imidlertid uenig i at bortledningen av overvann fra veiene i denne saken skulle forstås som avløp etter lovens forstand. Mindretallet anfører at det geografiske anvendelsesområdet for «avløpsanlegg» i den nye forurensningslovens forstand er å forstå på samme måte som «kloakkanlegg» i den gamle loven. I den gamle forurensningsloven ble «kloakk» benyttet i stedet for «avløp». I følge forarbeidene ble «kloakk» erstattet med «avløp» for å understreke at reglene her gjelder for alle typer brukt vann, enten det er forurenset eller ikke. Mindretallet gjør imidlertid gjeldende at det kun er det kommunale ledningsnett man er opptatt av når det er tale om «avløpsanlegg», og at lovutvalget ikke hadde til hensikt å inkludere avledning av vann langs veier i bestemmelsen § 24 bokstav a. Det bemerkes videre at overvann fra veianlegg i andre tilfeller kan omfattes av bestemmelsen, under den forutsetningen at vannet ledes inn i et kommunalt eller privat avløpsnett. Det går dermed tydelig frem at grensene for hvilke overvannstiltak som går under forurensningsloven kan synes flytende.

4.1.2 Kan overvann gå under definisjonen av vassdragstiltak?

Vannressursloven § 3 bokstav a definerer vassdragstiltak som vassdragsanlegg, og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden eller vassdragets leie. I tillegg vil tiltak som påvirker vannstrømmens retning og hastighet, eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning, inngå i definisjonen av vassdragstiltak. Med vassdragsanlegg menes bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger, jf. § 3 bokstav b.

Begrepet vassdragstiltak er i vannressursloven avgrenset gjennom tre ulike kriterier. I følge forarbeidene må det være tale om et tiltak som befinner seg i, eller utføres ved et vassdrag, og som fører til visse virkninger på vassdraget eller nærliggende områder. Naturbegivenheter, vanlig ferdsel, bading og forurensning omfattes ikke av vannressurslovens definisjon av vassdragstiltak. Tiltak som utføres langs vassdrag vil normalt ikke regnes som vassdragstiltak.⁹⁹ Vannressursloven § 8 andre ledd sier imidlertid at tiltak utenfor vassdrag, som kan ha «påtakelig påvirkning for et vassdrag», er konsesjonspliktige. Konsesjonsplikten kan gjelde alle typer tiltak i vassdrag, så lenge de etter sin art er «egnet til å påvirke vannføringen». Et overvannsanlegg kan for eksempel defineres som et vassdragstiltak, ved at

⁹⁹ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 323

det påvirker vannføringen i vassdraget.¹⁰⁰ Om de nevnte virkningene i vassdraget faktisk inntreffer eller ikke, er uten betydning for om et tiltak skal kunne defineres som et vassdragstiltak. Det er tilstrekkelig at tiltaket, etter sin art, er «egnet til» å gi virkningene bestemmelsen beskriver.¹⁰¹

Spørsmålet om avledning av overvann til vassdrag kan regnes som et vassdragstiltak ble vurdert i RG 2007 s. 486.¹⁰² I denne saken uttalte lagmannsretten at det var liten tvil om at det å lede overvann i rør og til bekk, fra et relativt stort urbanisert område, måtte anses som et vassdragstiltak. At tilsvarende mengde vann ville rent ut i bekken også uten tiltaket, kunne ikke tillegges betydning. Tiltaket førte til at store mengder vann ville komme på kortere tid, og vannføringen i bekken ville dermed bli en helt annen. Dette momentet var av avgjørende betydning for at tiltaket ble ansett som et vassdragstiltak.

Vannressursloven gir ingen krav om at et tiltak må være av en viss størrelse eller omfang for at det skal kunne defineres som et vassdragstiltak. Størrelsen på tiltaket kan likevel være av betydning for om lovens bestemmelser kommer til anvendelse. Dersom et vassdragstiltak ikke anses å være til «nevneverdig skade eller ulempe», faller vassdragstiltaket utenfor konsesjonsplikten etter § 8. Dersom det er tvil om tiltaket faller utenfor konsesjonsplikten, må det ifølge forarbeidene¹⁰³ overlates til praksis å vurdere hvor stor sannsynlighet det er for virkninger.

Overvannet i seg selv ser som nevnt ikke ut til å falle innenfor vannressurslovens virkeområde. Det kan imidlertid virke som om overvann kan omfattes dersom det er tale om et tiltak i eller nær et vassdrag, som kan ha konsekvenser for vassdraget. Som det ble drøftet i dette punktet kan slike tiltak være av ulik karakter, så lenge tiltaket kan være egnet til å påvirke vannføringen i vassdraget. I dette ligger at overvannstiltak som leder overvann til vassdrag i de fleste tilfeller vil omfattes av begrepet vassdragstiltak, da dette vil påvirke vannføringen i vassdraget. Spesifikke overvannstiltak som kan gå under definisjonen av vassdragstiltak kan være gjenåpning eller lukking av vassdrag og overvannsledninger.

¹⁰⁰ NOU 2015:16 s. 168

¹⁰¹ Ot.prp.39 (1998-1999) s. 324

¹⁰² Se punkt 4.8

¹⁰³ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 323

Vurderingen av hva som kan anses som et vassdragstiltak må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, hvor tiltakets påvirkning på vassdraget er av avgjørende betydning.

4.2 Hva skal til for at et overvannstiltak blir konsesjonspliktig?

Hovedregelen om konsesjonsplikt for vassdragstiltak er hjemlet i vannressursloven § 8. Etter bestemmelsens første ledd går det frem at det kreves konsesjon fra vassdragsmyndighetene for enhver som iverksetter vassdragstiltak som kan få nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser, såfremt det ikke skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15.

Konsesjonsplikten må ses i sammenheng med et virkningskriterium. Dette kommer til uttrykk gjennom lovens ordlyd, som sier at tiltaket ikke kan være til «nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser». Noen nærmere forklaring av begrepene «skade og ulempe» går ikke frem av forarbeidene. Vurderingen av risikobildet vil falle på hva vassdragsmyndigheten anser som sannsynlige konsekvenser. Det er ikke bare tiltak i vassdraget som kan utløse konsesjonsplikt. Tiltak som kun har virkninger for nedbørfeltet faller normalt utenfor konsesjonsplikten. Det hender imidlertid ofte at tiltak i nedbørfeltet får følger for vassdraget, og dersom de øvrige kriteriene i § 8 er oppfylt, blir konsesjonsplikten utløst.¹⁰⁴

For å avgjøre om konsesjonsplikten i vannressursloven § 8 utløses, må det videre foretas en vurdering av hvorvidt vassdragstiltaket vil kunne utløse negative konsekvenser for «allmenne interesser». For å avgjøre hva som menes med «allmenne interesser» i lovens forstand, henviser forarbeidene til energilovens forarbeider¹⁰⁵. Her heter det at allmenne interesser blant annet skal forstås som «vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv samt det berørte lokalsamfunn og de berørte kommuner».¹⁰⁶ I tillegg går også vern av produktive arealer og drift- og miljømessige ulemper inn under definisjonen av «allmenne interesser» i § 8 første ledd.¹⁰⁷

Tiltak som kun berører private interesser vil normalt ikke utløse konsesjonsplikten.¹⁰⁸ Enkelte private interesser er likevel av en så markant størrelse at de påvirker allmenne interesser, og skal således inngå i bestemmelsens definisjoner. I vurderingen av om «allmenne interesser»

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 327

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990)

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 84

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 327

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 328

blir berørt av et tiltak, må det også tas hensyn til fremtidig, potensiell utnyttelse av vassdraget. Enkelte mindre tiltak, som i utgangspunktet ikke er konsesjonspliktige, kan utløse konsesjonsplikten ved at de potensielt kan hindre en fremtidig kraftutbygging og bedre utnyttelse av vassdraget. Forarbeidene sier videre at hva som inngår i definisjonen av «allmenne interesser» må bero på en vid tolkning.

Ikke all påvirkning vil utløse konsesjonsplikten, og avgjørelsen vil ofte bero på en sannsynlighetsvurdering av eventuelle skadevirkninger, jf. uttrykkene «kan være» og «nevneverdig skade eller ulempe». Jo mer usannsynlig det er at et tiltak gir skadevirkninger, desto større sannsynlighet er det for at tiltaket vil falle utenfor konsesjonsplikten. Vurderingen av om et tiltak er konsesjonspliktig må skje ut fra en helhetlig vurdering av skadevirkningenes størrelse, og sannsynligheten for at de inntreffer. I grensetilfeller må vassdragsmyndigheten foreta en prioritering av tiltakenes viktighet, basert på tilgjengelige ressurser.¹⁰⁹

Gjennom bestemmelsens andre ledd har vassdragsmyndigheten adgang til å innkalle tiltak utenfor vassdrag til konsesjonsbehandling. For at dette skal bli en mulighet må tiltaket ha «påtakelige virkninger» for et vassdrag. Dette vilkåret er vesentlig strengere enn kriteriene etter første ledd,¹¹⁰ og vil ikke bli drøftet videre da selve konsesjonsbehandlingen ligger utenfor oppgavens område.

4.2.1 Forholdet mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven

I dette punktet vil forholdet mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven bli kort gjennomgått. Gjennomgangen har til hensikt å belyse hvordan disse lovene forholder seg til hverandre. Samordning mellom plan- og bygningsloven og vannressursloven er særlig aktuelt for planlegging i og nært vassdrag, da spesielt med henblikk på konsesjonsbehandling.

Vannressursloven § 20 har som formål å fremme samordning av regelverk og administrativ behandling av saker om vassdrag.¹¹¹ Paragrafen åpner således for at behandlingen av enkelte sakstyper kan settes til en annen myndighet som sakstypen hører til under. Hensikten med bestemmelsen er å unngå dobbeltbehandling av konsesjonssøknaden, og på denne måten redusere unødvendig arbeid for vassdragsmyndigheten. For tiltak som omfattes av

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 328

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 328

¹¹¹ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 340

bestemmelsens bokstav a til e, vil det ikke være nødvendig med konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 8.

Vannressursloven § 20 første ledd bokstav d åpner for at det ikke trengs konsesjon for tiltak som er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. For at bestemmelsen skal kunne komme til anvendelse, må det aktuelle tiltaket først og fremst vurderes konsesjonspliktig etter vannressursloven § 8. I tillegg må reguleringsplanen for tiltaket inneholde opplysninger som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere konsesjonsplikten. Opplysningene som må fremgå av planen er informasjon om tiltakets karakter og hvor tiltaket skal plasseres samt informasjon om det biologiske mangfoldet i influensområdet. I tillegg må tiltakshavers vurdering av konsekvensene det aktuelle tiltaket kan få for vassdraget, og eventuell avbøting for disse, følge av planen. Det fremgår av forarbeidene¹¹² at hjemmelen for slik samordning må anvendes med varsomhet, og at eventuelle forskrifter etter andre ledd må utarbeides i nært samarbeid med de myndigheter som forvalter de lovene som eventuelt skal erstattes. Hensikten med dette er å sikre at alle relevante hensyn ivaretas.

Bestemmelsens andre ledd sier at kongen kan gi forskrift om at konsesjonsbehandling etter vannressursloven kan erstatte konsesjonsbehandling for bestemte sakstyper etter andre lover. En slik samordning vil være en måte å minske den administrative behandlingen for tiltak som faller inn under flere lover.¹¹³

En annen bestemmelse som har til hensikt å samordne konsesjonsbehandlingen er vannressursloven § 22 om planlegging i vassdrag som regulerer forholdet mellom arealplaner etter plan- og bygningsloven og vannressursloven. Hensikten med paragrafen er å gi muligheten for effektivt å kunne veie hensynet for bruk eller vern av ulike vassdrag og nedbørfelt mot hverandre.¹¹⁴

Bestemmelsens første og andre ledd gjelder samlet planlegging for bruk eller vern av vassdrag for et større område. I forarbeidene¹¹⁵ er slike planer omtalt som sektorplanlegging. Gjennom første ledd gis vassdragsmyndigheten tillatelse til å utsette behandlingen av en

¹¹² Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 139

¹¹³ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 340

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 341

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 341

konsesjonssøknad, eller eventuelt å avslå den, dersom søknaden omfatter et vassdrag som er gjenstand for samlet planlegging. Den samlede planleggingen må være igangsatt av sentrale offentlige myndigheter for å være gjeldende.¹¹⁶ Etter bestemmelsens første ledd andre punktum kan konsesjon bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.

Bestemmelsens tredje ledd referer til vannbruksplanlegging som omfatter flere ulike tiltak innenfor et vassdrag. Bestemmelsen innebærer at vannbruksplanleggingen fortrinnsvis skal skje etter plan- og bygningslovens regler, men gir ikke noe ubetinget påbud om det.

Bestemmelsens fjerde ledd gjelder forholdet mellom arealplaner etter plan- og bygningsloven og konsesjon etter vannressursloven. Fjerde ledd sier at konsesjonspliktige tiltak i vassdrag krever konsesjon etter vannressursloven § 8. Et konsesjonspliktig tiltak som inngår i arealplanen kan altså ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, slik tilfellet er for konsesjon etter § 20.¹¹⁷ I dette ligger at selv om et vassdragstiltak inngår i en bindende arealplan, vil ikke en slik plan kunne virke som en konsesjon.

4.2.2 Hva innebærer forvalter- og aktsomhetsplikten etter § 5?

I vannressursloven § 5 er det gitt generelle regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt i eller nært vassdrag. I bestemmelsens første ledd heter det at enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser. Forvalteransvar er et begrep som referer til den enkeltes ansvar til å «ta vare på», eller «forvalte», en felles ressurs.¹¹⁸ Videre retter bestemmelsen seg mot enhver, noe som vil si grunneiere, allmennheten og tiltakshavere.

Den aktuelle handlingen må ikke nødvendigvis gjøres i vassdraget for å omfattes av bestemmelsen. Det som vil være avgjørende i denne sammenheng er om handlingen kan medføre skade eller ulempe i vassdraget. Videre må det påvises årsakssammenheng mellom skaden eller ulempen og handlingen etter vanlige erstatningsrettslige regler. For å avgjøre om en handling har vært i strid med § 5 første ledd, beror dette på en vurdering av om

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 341

¹¹⁷ Ot.prp. nr.39 (1998-1999) s. 342

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 325

vedkommende har opptrådt unødig, og om formålet kunne blitt oppnådd på en mer hensynsfull måte.¹¹⁹

Bestemmelsen kommer i praksis mest til anvendelse for tiltak som ikke er konsesjonspliktige. For at et tiltak skal utløse konsesjonsplikten etter § 8, er hovedregelen at tiltaket må være av et visst omfang og størrelsesorden. Gjennom konsesjonsbehandlingen vil hensynene etter § 5 i vesentlig grad bli ivaretatt. At et tiltak er konsesjonspliktig gjør likevel ikke at det rettslige grunnlaget i § 5 automatisk bortfaller, da aktsomhetsplikten vurderer om ulempen er unødig, og ikke størrelsen på skaden eller ulempen. Dersom konsesjonen ikke stiller detaljerte krav til tiltakets gjennomføring, må konsesjonen være etter reglene i § 5.¹²⁰ Dersom det hevdes at et tiltak er i strid med § 5 og ikke er konsesjonspliktig, må krav forfølges gjennom vanlig søksmål.

Videre pålegges tiltakshaver gjennom § 5 andre ledd første punktum å planlegge og gjennomføre vassdragstiltak på en slik måte at allmenne og private interesser blir minst mulig utsatt for skader og ulemper. I forarbeidene¹²¹ presiseres det at dette gjelder uavhengig av om skadevirkningene gjør seg gjeldende i vassdraget eller i nedbørfeltet. Plikten etter første punktum er begrenset etter andre punktum, hvor det går frem at plikten skal holdes så fremt den ikke medfører uforholdsmessig utgift eller ulempe. Det legges således opp til en helhetsvurdering, der en rekke faktorer vil ha betydning for resultatet. § 5 andre ledd tredje punktum inneholder en forskriftshjemmel for nærmere regler om planlegging, gjennomføring og drift av bestemte typer vassdragstiltak.

I bestemmelsens siste ledd heter det at vassdragstiltak skal oppfylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø og eiendom. Tredje ledd setter en alminnelig sikkerhetsstandard og stiller noe strengere krav enn i bestemmelsens første og andre ledd. Uttrykket «med rimelighet» er brukt, og viser således at kravet ikke er absolutt. Av forarbeidene går det frem at det er opp til praksis å fastsette nærmere innhold i denne sikkerhetsstandarden.¹²²

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 325

¹²⁰ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 325

¹²¹ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 325

¹²² Ot.prp. nr.39 (1998-1999) s. 326

4.3 Utredningskrav etter plan- og bygningsloven

Videre i oppgaven skal vi ta for oss hvilke krav som stilles til utredningen av planers faktagrunnlag. Plan- og bygningsloven kapittel 4 tar for seg bestemmelsene om planers generelle utredningskrav. Herunder gjelder planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning, og samfunnssikkerhet og ROS-analyse. Disse faktagrunnlagene danner det videre grunnlaget for behandlingen av planen. Det er derfor viktig at bestemmelsene følges grundig, slik at planen ikke får uventede konsekvenser. Dersom det gjennom konsekvensutredningen eller ROS-analysen avdekkes farer eller sårbarhet, vil dette være førende for den videre saksbehandlingen av planen. Arealplaner med tilhørende bestemmelser er på denne måten et svært sentralt styringsmiddel for kommunen i arbeidet med å avdekke områder som kan være utsatt for overvann og flomfare.

4.3.1 Planprogram

Bestemmelsen om planprogram er hjemlet i plan- og bygningsloven § 4-1, og fungerer som en plan for hvordan gjennomføringen av planprosessen skal foregå. Den har likhetstrekk med planstrategien, men de har ulike formål. Der planstrategien gjelder behovet for planen, gir planprogrammet føringer for selve planprosessen til den enkelte plan. Som nevnt under punkt 3.1.5 fastslår plan- og bygningsloven § 4-1 første ledd at det skal utarbeides planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner. I tillegg skal det utarbeides planprogram for reguleringsplaner som vil ha vesentlig virkning for miljø og samfunn. Dette skal utarbeides som et ledd i varsling av planoppstart og skal utgjøre grunnlaget for planarbeidet.

Bestemmelsens andre ledd fastslår at planprogrammet skal «gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, [...] og hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger». Dersom kravet til konsekvensutredning ikke er utløst, skal planprogrammet som et minimum inneholde planarbeidets formål, planprosessen og opplegget for medvirkning.¹²³ Dersom planen utløser kravet om konsekvensutredning, viser forarbeidene videre til hvilke krav som stilles til utredningen. Det skal blant annet redegjøres for behovet for utredningen av planens virkninger for miljø og samfunn, i tillegg til hvordan dette skal gjennomføres. Forarbeidene understreker viktigheten av planprogrammets utforming, da dette er av betydning for hvordan

¹²³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 186

planprosessen og konsekvensutredningen skal kunne etterprøves. Etter § 4-1 andre ledd annet punktum skal planprogrammet sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn parallelt med varsling av planoppstart.

Videre skal vi se at hvilke planer som krever planprogram på mange måter samsvarer med kravet om konsekvensutredning. Det dreier seg om planer som setter rammer for utbygging og som er av et visst omfang. Planprogram skal alltid utarbeides for regionale planer og kommuneplaner, og planen skal inneholde konsekvensutredning dersom den setter rammer for utbygging. Med tanke på kommuneplanens omfang, er det trolig sjeldent at slike planer ikke setter rammer for utbygging.¹²⁴ Kravet til planprogram og konsekvensutredning vil sannsynligvis derfor være rimelig sammenfallende i praksis. Regionale planer og reguleringsplaner som kan medføre vesentlige virkninger for miljø og samfunn, utløser kravet til både planprogram og konsekvensutredning.

4.3.2 Planbeskrivelsens funksjon

Etter plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd fastslås det at «alle forslag til planer etter loven skal [...] ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området». Forarbeidene understreker at dette gjelder uavhengig av planens omfang og betydning. Forarbeidene beskriver videre hva som ligger i «virkninger» og «planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området».¹²⁵ Med «virkninger» menes hvilke følger planen vil få for berørte parter, interesser og hensyn. Det er planmyndighetens ansvar å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende, og forarbeidene påpeker at dersom planbeskrivelsen har mangler, kan mangelen regnes som en saksbehandlingsfeil.

Med «planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området» menes at planbeskrivelsen skal vise planens forhold til andre planer som er gjeldende for området. Forarbeidene¹²⁶ påpeker at det skal være en sammenheng i plansystemet, og at det er viktig at den aktuelle planen viser klart om den samsvarer med overordnede planer eller innebærer endringer. Forarbeidene¹²⁷ peker videre på at planbeskrivelsen er en generell regel, som

¹²⁴ Junker, E. (2017) s. 133

¹²⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 187

¹²⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 187

¹²⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 187

samsvarer med kravene til sakens opplysning og begrunnelse for forvaltningsvedtak etter forvaltningsrettslige regler. Bestemmelsen har til hensikt å sikre en fornuftig forvaltning og unngå tilfeldige planvedtak.¹²⁸

Hovedtrekkene av hva som skal være med i planbeskrivelsen fremgår av bestemmelsens innholds krav. I forbindelse med vurderingen av fare for overvann flom, er det virkningene som er interessante. Derimot gis det ikke holdepunkter i ordlyden for hvilke virkninger som anses relevante eller hvor grundig utredningene skal være. Allikevel danner planbeskrivelsen utgangspunktet for utredningen.¹²⁹ Planbeskrivelsens generelle krav er spesifisert videre i § 4-2 andre ledd om konsekvensutredning og i § 4-3 om risiko- og sårbarhetsanalyse. Dette er metoder som begge er egnet til å avdekke områder som er utsatt for overvann- og flomfare, og vil bli beskrevet i punktene under.

4.4 Konsekvensutredning

Kravet om konsekvensutredning er hjemlet i plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd. En konsekvensutredning er en særlig vurdering og beskrivelse av en plans virkninger for miljø og samfunn. Konsekvensutredningen inngår som en del av planbeskrivelsen. Det er bestemte planer som skal være gjenstand for konsekvensutredning. Blant disse er regionale og kommunale planer som fastslår rammer eller retningslinjer for fremtidig utvikling, og reguleringsplaner som kan ha vesentlig innvirkning på miljø og samfunn. Hensikten med bestemmelsen er at hensynene til miljø og samfunn skal bli ivaretatt i planforberedelsene. På denne måten kan det for eksempel settes vilkår for gjennomføringen av planen, for å unngå uønskede virkninger for miljø og samfunn.

Forarbeidene legger frem eksempler på hva som ligger i begrepene «miljø og samfunn».¹³⁰ Her går det frem at blant annet forurensning av jord og vann inngår i konsekvenser for miljø. I beskrivelsen av hva som menes med begrepet samfunn trekkes økonomiske konsekvenser frem. Med en slik generell ordlyd kan konsekvensutredning favne om svært mange forhold. I dette punktet vil vi prøve å trekke ut de momentene som er relevant for oppgavens

¹²⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 187

¹²⁹ Junker, E. (2017) s. 112

¹³⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 187

problemstilling, for å se hvordan en konsekvensutredning ivaretar hensynet til flom og overvann.

Som nevnt ovenfor kreves det at en reguleringsplan kan få «vesentlige virkninger» for at den skal utløse kravet om konsekvensutredning. Begrepet «vesentlige virkninger» er vidt, og bestemmelsen gir ingen føringer på hva som regnes som vesentlig. Forarbeidene gir heller ingen videre forklaring av hvordan begrepet skal forstås. Hva som ligger i uttrykket «vesentlig» har Høyesterett tatt stilling til i Rt. 2009 s. 354 avsnitt 46 mv. Her går det frem at enkelte tiltak i kraft av sin størrelse vil utløse kravet om konsekvensutredning. Videre nevner forarbeidene at en konsekvensutredning reiser mange detaljspørsmål som det ikke ville vært naturlig å fastlegge eller regulere i selve loven.¹³¹ Dette blir supplert med regulering i forskrift om konsekvensutredning.

4.4.1 Forskrift om konsekvensutredning

Formålet med forskriften om konsekvensutredninger går frem av forskrift om konsekvensutredning § 1. Her heter det at formålet er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det skal ta stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres. Forskriften inneholder to vedlegg. Vedlegg I angir hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes. Vedlegg II angir tiltak som kun krever nærmere vurdering, og som kan utløse kravet til konsekvensutredning dersom det er sannsynlig at de får vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Forskriftens § 10 angir kriterier for vurderingen av om en plan kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Med i denne vurdering skal planens egenskaper, lokalisering og dens påvirkning på omgivelsene inngå. Kravet til konsekvensutredning utløses normalt dersom planen medfører større risiko for økt alvorlig flom- og skredfare.¹³² Dette gjelder både for planer i områder der flomfare foreligger naturlig, og for planer som i seg selv medfører økt sannsynlighet for flomfare. Det har blitt økt fokus på effektene og konsekvensene av klimaendringer. I dette ligger at fokuset på å hindre overvann og flom også har økt, noe som medfører at kunnskapsgrunnlaget har bli bedre enn tidligere. Det økende kunnskapsgrunnlaget kan føre til at områder som tidligere ble ansett som tilstrekkelig sikkert mot flom- og

¹³¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 188

¹³² Jf. forskrift om konsekvensutredning § 10 andre ledd bokstav h

overvannsfare, ikke lenger vil tilfredsstille sikkerhetskravene som ble lagt til grunn på daværende tidspunkt. Nå er det slik at reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn vil utløse utredningskravet.

Kravet til innhold i konsekvensutredningen går frem av forskriftens kapittel 5. I § 17 fastslås det at utredningen må ta utgangspunkt i dokumentasjonskravet som stilles i kapittel 5, §§ 17 til 24. I § 17 første ledd heter det at konsekvensutredningens innhold og omfang skal stå i forhold til den aktuelle planen, og skal være av relevans for beslutninger som skal tas senere. At utredningens innhold og omfang skal stå i forhold til den aktuelle planen, kan tolkes slik at for eksempel kommuneplaner ikke vil kreve det samme detaljeringsnivået som en detaljregulering, og at irrelevante opplysninger fjernes. Etter forskrift § 17 andre ledd skal konsekvensutredningen ta utgangspunkt i eksisterende og tilgjengelig kunnskap. Videre går det frem at dersom den tilgjengelige kunnskapen har hull eller ikke er tilfredsstillende, skal nødvendig informasjon innhentes. I bestemmelsens tredje ledd slås det fast at utarbeidelsen av konsekvensutredningen, herunder utredninger og feltundersøkelser, skal utføres av fagpersoner med relevant kompetanse.

I forskriften § 19 andre ledd fremgår det at utredningen skal inneholde en beskrivelse av planen eller tiltaket. Etter bestemmelsens bokstav d skal beskrivelsen inneholde en vurdering av hvor sårbar planen er for klimaendringer og naturfarer, som for eksempel flom. Det vil være naturlig å anta at nedbørsøkningen som er estimert å ramme Norge i fremtiden, i tillegg til den økende problematikken rundt overvann og flom dette vil medføre, anses som en klimaendring. Således blir hensynet til flom og overvann grundig ivaretatt i gjennomføringen av konsekvensutredningen.

Etter bestemmelsens andre ledd skal konsekvensutredningen inneholde alternativer til blant annet utforming, lokalisering og omfang som forslagsstiller har vurdert. I tillegg skal utredningen inneholde realistiske og relevante alternativer til selve planen. Etter andre ledd annet punktum skal valget begrunnes opp mot andre alternativer. Det skal også foretas en sammenligning av hvilke virkninger de ulike alternativene vil ha for miljø og samfunn, som skal inngå i konsekvensutredningen.

Etter forskriftens § 21 skal konsekvensutredningen inneholde beskrivelse av de faktorer som kan bli påvirket av planen, og en vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Ved gjennomføringen av en konsekvensutredning tas det hensyn til andre momenter enn bare naturfarer. I bestemmelsens første ledd listes det opp 18 punkter som skal identifiseres og beskrives i konsekvensutredningen. Av momenter det skal hensyn til ved utarbeidelse av planer nevner bestemmelsen blant annet barn og unges oppvekstsvilkår, kriminalitetsforebygging og naturmangfold. Denne listen er sannsynligvis ikke uttømmende, jf. uttrykket «herunder».

Forhold som vil være av størst relevans for å avdekke naturfare er punktet om beredskap og ulykkesrisiko, og om virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred. Etter § 21 andre ledd skal beskrivelsen av disse momentene omfatte direkte, indirekte, positive, negative, kortsiktige og langsiktige virkninger. Med dette tolker vi at også eventuelle sekundærvirkninger av hendelser skal inngå i beskrivelsen. Dersom det for eksempel benyttes en vei som er utsatt for flom, innebærer dette at beredskapssituasjonen må vurderes ut fra dette. Disse vurderingene kan sammenlignes med vurderingene etter § 2 i forskrift om kommunal beredskap, jf. sivilbeskyttelsesloven § 14.

I forskrift om konsekvensutredning § 21 tredje ledd første punktum fremgår det at også de samlede virkninger av en eventuell plan må ses i forhold til allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer. Dette kan tolkes slik at dersom konsekvensanalysen avdekker flere momenter i en plan som samlet sett trekker i uønsket retning, kan kommunen komme til at den er uegnet for området. Selv om en plan ikke utløser kravet til konsekvensutredning, kan utredninger av klimapåvirkning eller andre naturfarer være krevd etter andre bestemmelser. En av disse bestemmelsene er kravet om ROS-analyse etter plan- og bygningsloven § 4-3, som vil bli gjennomgått i det følgende.

4.5 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Bestemmelsen om ROS-analyse er ny i plan- og bygningsloven 2008, og er hjemlet i § 4-3. Bestemmelsen har til formål å gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, samt materielle verdier.¹³³ ROS-analysen har en sentral rolle i forebyggingen av skader forårsaket av naturfarer og menneskeskapte inngrep, og kan således

¹³³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 188

bli ansett som et sentralt virkemiddel for å kartlegge naturfarer. Ved at områder som kan bli utsatt for overvannsproblematikk avdekkes før utbyggingen finner sted, vil man kunne være i stand til å utarbeide gode overvannsløsninger på et tidlig stadium. Dersom risikoen for flomproblematikk viser seg å være særlig stor, kan dette forhindre at arealet bebygges i det hele tatt.

4.5.1 Hvem plikter å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalysen?

Hvem som skal stå for utarbeidelsen av ROS-analysen fastslås i § 4-3 tredje ledd. Her går det frem at det er planmyndigheten som skal «påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse». Tredje ledd hjemler således en plikt for planmyndigheten til å påse at ROS-analyse gjennomføres. Ettersom kommunen er planmyndighet i den kommunale planleggingen, ligger ansvaret med utarbeidelsen av ROS-analysen til kommunen. Det er likevel åpnet for at kommunen kan sette bort arbeidet med selve analysen til andre, som gjennomfører den på kommunens vegne.

Gjennom forarbeidene går det frem at plikten til å utarbeide en ROS-analyse som hovedregel vil tilfalle den aktuelle planens forslagsstiller.¹³⁴ Forslagsstilleren vil være den som etter plan- og bygningsloven fremmer et planforslag. Kommunen vil for eksempel alltid være forslagsstiller for kommuneplanens arealdel, og plikter dermed å utarbeide den tilhørende ROS-analysen.

4.5.2 Hva skal risiko- og sårbarhetsanalysen inneholde?

Plan- og bygningsloven § 4-3 første ledd annet punktum gir en nærmere beskrivelse av hva ROS-analysen skal inneholde. Her går det frem at 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». ROS-analysen har til hensikt å avdekke forhold som naturlig kan opptre på området, som eksempelvis flom-, overvann- eller skredfare. Risikoen og sårbarheten kan også oppstå som en følge av arealbruken, som for eksempel gjennom hvordan anlegg plasseres i forhold til hverandre.¹³⁵ Eksempelvis vil et tiltak som plasseres i eller nær et vassdrag kunne få innvirkning på flomsituasjonen nedstrøms.

¹³⁴ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 188

¹³⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s 188

ROS- analysen skal altså avdekke alle forhold «som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål». Vilkåret for utredningsplikt etter bestemmelsen er at det må gjelde slike forhold. Hva som legges i uttrykkene «egnet» og «betydning» er ikke videre forklart i verken loven eller forarbeidene, men er drøftet i doktoravhandlingen til Eivind Junker. Junker¹³⁶ beskriver at egnethet er et vurderingstema som er tydelig skjønnspreget, og at skjønnnet må ta utgangspunkt i de hensyn og oppgaver som plan- og bygningsloven skal ivareta. Det vil tidvis være åpenbart at et område er uegnet for utbygging, som for eksempel dersom et område hyppigere blir rammet av oversvømmelse grunnet økte nedbørsmengder.

Videre må vi avgjøre hva som menes med at risikoen og sårbarheten må være av «betydning». Også her har vi sett til avhandlingen til Junker¹³⁷, da heller ikke denne beskrivelsen er videre forklart i verken loven eller forarbeidene. Først og fremst kan hva som menes med at forholdene må være av «betydning» tolkes antitetisk, slik at ubetydelige forhold kan utelates. Med ubetydelige forhold menes forhold som utgjør lav sannsynlighet og liten konsekvens. Forhold som har høy sannsynlighet for å inntreffe og medfører store konsekvenser, vil være av betydning. Slike forhold skal alltid være med i ROS-analysen. Det er forholdene mellom disse ytterpunktene som må vurderes om skal inngå i analysen. Denne vurderingen beror blant annet på om risikoen og sårbarheten kan påvirke egnetheten til arealbruken, samt hvilken risiko og sårbarhet som kan gjøre seg gjeldende i området

Etter § 4-3 første ledd annet punktum fastslås det at eventuelle endringer planen kan medføre i planområdet, og som kan medføre en form for risiko eller sårbarhet, skal avdekkes gjennom ROS-analysen. Utredningen av planområdet skal også sørge for at planen ikke er en trussel mot miljøet eller økonomiske og samfunnsmessige verdier.

Når en ROS-analyse skal utarbeides i praksis, er det visse momenter det må tas hensyn til. ROS-analysen skal oppgi hvem som har vært med på utarbeidelsen av analysen, og den skal inneholde en metodedel som begrunner valg av metode, kriterier og fremgangsmåter. Ved gjennomføring av ROS-analyse følger mange kommuner en standard sjekkliste. Det er viktig å være kritisk til slike lister, ettersom hver kommune har ulike utfordringer og hvert planområde er unikt.

¹³⁶ Junker, E. (2017) s. 148

¹³⁷ Junker, E. (2017) s. 148

4.5.3 Hvilke geografiske områder skal ROS-analysen omfatte?

Ordlyden i § 4-3 sier lite om hvilke geografiske områder risiko- og sårbarhetsanalysen skal omfatte. I bestemmelsen første ledd første punktum fremkommer det at analysen skal utføres for «planområde». Førsteintrykket her kan være at analysen skal utarbeides for hele planområdet, uavhengig av type plan og planens størrelse og omfang. Det ville vært meget ressurskrevende dersom hele kommuneplaner skulle vært gjenstand for ROS-analysen. Store deler av slike planer er ikke aktuelle for ny bebyggelse eller endret arealbruk, slik som for eksempel eksisterende byggeområder eller utmarksområder. Spørsmålet bli dermed om det gis adgang til å utelukke enkelte områder innenfor planområde fra analysen. Verken lov eller forarbeider gir noen videre holdepunkter om dette.

For å kunne besvare spørsmålet må vi se utover bestemmelsen om ROS-analyse, og vurdere helheten i plan- og bygningsloven. De tidligere kapitlene i plan- og bygningsloven legger føringer for mye av tolkningen for resten av loven. I denne sammenheng vil det være relevant å nevne § 3-1 tredje ledd om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven. Her fremgår det at «planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.» I forarbeidene¹³⁸ er bestemmelsen omtalt som et supplement til lovens formålsparagraf, men med spesielt fokus på plansystemet. Videre understrekes det at planleggingen skal være et virkemiddel og ikke et mål i seg selv, og at det ikke skal planlegges for planleggingens skyld.¹³⁹

For at planen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig har lovgiver tatt hensyn til at plansituasjoner og utfordringer vil kunne variere ut i fra hvor i landet man befinner seg. Planleggingen skal også være realistisk, og den skal bygge på realistiske ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Grunnet dette skal det også være mulig å variere planens innhold og omfang. Områder med høyt utbyggingspress og større interessekonflikter vil kreve mer omfattende planer og planprosesser enn i for eksempel et område med store utmarksområder der arealbruken ikke skal endres.

Alternativt kan det tolkes slik at det bare er områder avsatt til utbygging eller endret arealbruk som skal inngå i ROS-analysen. Etter § 4-3 andre ledd nevnes «utbyggingsformål» og

¹³⁸ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 178

¹³⁹ Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 181

«endringer som følge av planlagt utbygging» som forhold som skal være med i en ROS-analyse. En parallell regel som illustrerer en slik forståelse finnes i forskrift om konsekvensutredning § 18 andre ledd. Her fremgår det at kommuneplanens arealdel bare skal omfatte «de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av den gjeldende planen.» Ved å gi § 4-3 en slik tolkning vil man i det store unngå å bruke ressurser på utredning av områder som sannsynligvis aldri vil bli bebygde. Det vil derimot kunne være hensiktsmessig å utrede allerede bebygde områder for å se om de fremdeles er egnet til utbyggingsformål, da med tanke på fortetting, tilbygg eller annen utbygging dersom dette er planlagt. Vurderingen av om visse områder skal utelukkes fra planen gjør seg trolig mest gjeldende på kommuneplannivå, da disse omfatter et større område enn reguleringsplaner. Det vil være mindre grunn til å utelukke områder fra en reguleringsplan, da disse planene er mer konkrete og bare utredes ved behov.

Et annet spørsmål som dukker opp er om områder utenfor planen kan inkluderes. Som nevnt fremgår det av § 4-3 første ledd første punktum at analysen skal utføres for «planområde». At forhold innenfor planområdet skal utredes er her åpenbart. Det er likevel slik at mange forhold som kan utgjøre en risiko for planområdet oppstår utenfor planens grenser, og for kommuneplaner vil dette også bety over kommunegrenser. Klimaendringer er et slikt forhold, og for store deler av Norge fører klimaendringene med seg sannsynligheten for økte nedbørsmengder og større flomfare.

For å illustrere hvordan et tiltak kan få ringvirkninger utover kommunegrensene, kan vi bruke et vassdrag som renner gjennom flere kommuner som eksempel. Vassdraget starter i et høytliggende område i kommune A. I kommune A ligger et eldre vannkraftverk, og rundt vassdraget har det vært både befolknings- og næringsvekst. Nedstrøms for vassdraget ligger Kommune B, som har en stor andel lavtliggende areal. Kommune B har tidligere ikke hatt nevneverdige problemer med flom i vassdraget, og beregninger viser at flomtiltakene i kommunen vil kunne ta unna både dagens og fremtidige nedbørsmengder. Kommune B har likevel ikke tatt tilstrekkelig hensyn til forholdene rundt vassdraget i kommune A, og baserer derfor sine planer på et feilaktig virkelighetsbilde. I en slik situasjon vil det være relevant for kommune B å ta hensyn til om demningen brister, og om arealbruksendringene langs vassdraget i kommunen oppstrøms vil føre til økt avrenning og dermed økt vannføring i vassdraget. Tilsvarende vil det være nødvendig for kommune A å vurdere hvilke konsekvenser tiltak og utbygging rundt vassdraget kan medføre for kommunen nedstrøms.

I slike tilfeller kan det gjøres en sammenligning med hvilke krav som stilles til den helhetlige ROS-analysen etter sivilbeskyttelsesloven § 14. I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 tredje ledd bokstav b fremgår det at analysens som et minimum skal inneholde «risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen». Her er det klart at risiko- og sårbarhetsforhold utenfor kommunens grenser som er av betydning skal være en del av utredningen. Mange forhold går på tvers av de administrative grensene, og i mange tilfeller vil det derfor ikke være tilstrekkelig å kun utrede sitt eget område.

4.5.4 Hva er konsekvensene dersom ROS-analysen avdekker sårbarhet eller risiko?

Hensikten med ROS-analysen er å benytte den som et virkemiddel for å hindre eller avbøte risiko for fare og sårbarhet, og analysen er således ikke et mål i seg selv. I tillegg danner ROS-analysen kunnskapsgrunnlaget kommunen og andre tiltakshavere kan benytte for å ta gode avgjørelser i planområdet. Dersom ROS-analysen avdekker at et område er egnet til utbyggingsformål, går planprosessen videre og kommunen unnlater å måtte foreta noen spesielle, avbøtende tiltak. Når kommunen har kommet til utarbeidelsen av reguleringsplanen, vil det foreligge grundigere kunnskap om forholdene i planområdet, og det vil i tillegg eksistere mer informasjon om det kommende tiltaket. Ved å foreta ROS-analyse på dette nivået i planen, er hensikten å avdekke kunnskap som ikke ble fanget opp i utarbeidelsen av kommuneplanen. ROS-analysen i kommuneplanens arealdel skjer således på et overordnet nivå.

Avdekker analysen derimot at et område kan bli utsatt for eksempelvis flom, kreves det ytterligere utredninger. ROS-analysen er som regel basert på eksisterende kunnskap. Kunnskapsgrunnlaget kommunene har til rådighet for å utrede potensielle flomutsatte områder ble belyst i kapittel 2 punkt 2.7, herunder bruk av flomsonekart og aktsomhetskart. Dersom ROS-analysen avdekker at et område krever ytterligere utredninger, kreves det i visse tilfeller også sakkyndige til å foreta nærmere vurderinger.

Etter § 4-3 tredje punktum fastslås det at dersom det avdekkes noen form for fare, risiko eller sårbarhet for enkelte arealer, skal disse merkes som hensynssoner i plankartet, jf. § 11-8.

Hensikten med hensynssonene er å synliggjøre risikoen eller sårbarheten som ble avdekket i området. De kan også gi føringer for hvordan arealene kan brukes, og om det hefter noen spesielle hensyn ved opprettelsen av tiltaket. Bestemmelsen om hensynssoner vil bli mer detaljert gjennomgått i neste punkt.

4.6 Bruk av hensynssoner etter plan- og bygningsloven

Et annet virkemiddel kommunen har til rådighet ved sikring mot overvann- og flomfare er bruken av hensynssoner. Bestemmelsen om hensynssoner er ny i plan- og bygningsloven, og har til formål å opplyse om det er eventuelle hensyn som må ivaretas innenfor planen. Til forskjell fra arealformålene, som konkret angir hva det bestemte arealet skal brukes til, skal hensynssoner vise forhold og hensyn som har betydning for arealbruken, uavhengig av arealformålet.

Plan- og bygningsloven § 11-8 gir en uttømmende liste over hovedkategoriene av hensynssoner som kan inngå i kommuneplanens arealdel.¹⁴⁰ Etter § 11-8 første ledd annet punktum kan hensyn som inngår i paragrafens andre ledd bokstav a til føres som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Av siste punktum fremgår det at det kan angis flere hensynssoner for samme område. Bestemmelsens andre ledd sier at det i nødvendig utstrekning skal angis hvilke retningslinjer og bestemmelser som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven. Hvilke restriksjoner som gjelder i sonen etter plan- og bygningsloven framgår av egne bestemmelser tilknyttet sonen, mens for restriksjoner som hjemles i særlov, skal det vise til den aktuelle særlov.¹⁴¹

En hensynssone består av kartfestet informasjon som angir hensyn, forhold og restriksjoner det må tas særlig hensyn til ved planlegging av arealene.¹⁴² Hensynssonene er ikke bindende i seg selv og opplyser kun om forhold og hensyn i sonen. Likevel kan det etter § 11-8 tredje ledd gis bestemmelser tilknyttet hensynssonene. Forhold som vil kunne gjøre det nødvendig å lage hensynssoner for et område er i mange tilfeller de samme som risikoen og sårbarheten som ønskes avdekket gjennom ROS-analyse. Det kan være tale om naturskapte forhold som flom-, ras- eller skredfare, eller områder som på grunn av planen gjør det nødvendig å vise

¹⁴⁰ Pedersen et al. (2010) s. 238

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 219

¹⁴² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218

ekstra omsyn. Konkrete bestemmelser kan for eksempel gå ut på å holde sonen fri for bebyggelse slik at en bekk får følge sin naturlige flomvei, eller at det ikke kan bygges i et område som er særlig utsatt for oversvømmelse ved ekstremnedbør. Bruk av hensynssoner er således et nyttig virkemiddel for å regulere områder som kan være utsatt for overvannsproblematikk og flom.

Hensynssoner vil også kunne danne grunnlag for veiledning ved behandling av dispensasjonssøknader og brukes i vurderingen av nye planinnspill. I tillegg vil det å skille ut enkelte arealsoner som hensynssoner gi tiltakshavere større forutsigbarhet og mer informasjon vedrørende sonens karakter. Dette kan igjen brukes som grunnlag for å vurdere om det skal søkes om tillatelse til å iverksette tiltak innenfor sonen eller ikke.¹⁴³

Etter plan- og bygningsloven av 1985 kunne områder som var særlig risikoutsatte båndlegges etter § 20-4 nr. 4.¹⁴⁴ Arealer som var utsatte flom eller skred er eksempler på forhold som gjerne førte til båndlegging. Båndlagte områder kunne videre settes som faresoner i reguleringsplanen, etter § 25 (1) nr. 5. Dette gjaldt arealer som kunne føre til risiko for allmennheten. Båndlegging og faresoner er i den nye plan- og bygningsloven erstattet med hensynssoner.

4.7 Plan- og bygningsloven § 28-1 som sikkerhetsnett

Plan- og bygningsloven § 28-1 ble kort gjennomgått i punkt 3.2. I dette punktet vil bestemmelsen bli drøftet som et virkemiddel for kommunen til å fange opp risikoutsatte områder i sin byggesaksbehandling. Bestemmelsen gjelder for både bebygde og ubebygde områder, og utgjør den endelige bestemmelsen for å avgjøre om byggegrunnen er å anse som tilstrekkelig sikker for å bli bebygget. Bestemmelsen kommer til anvendelse i vurderingen av om byggegrunnen er tilstrekkelig sikret mot fare eller vesentlige ulemper som følge av natur- eller miljøforhold.

I bestemmelsens første ledd heter det at «Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av

¹⁴³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218

natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak»

Denne bestemmelsen gir kommunen en plikt til å påse at bygninger ikke opprettes eller fradeles i områder hvor det kan oppstå fare eller vesentlig ulemper som følger av natur- eller miljøforhold. Kommunen er gitt myndighet til å avslå søknader om bygging eller deling i områder hvor det ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet, og kan bli erstatningsansvarlige dersom regelen ikke overholdes. Akseptkriteriene for hva som regnes som «tilstrekkelig sikkerhet» er nedfelt i TEK 17, som angir gjennomsnittlig årlig sannsynlighet for hvor ofte det er akseptert at et byggverk skades av visse typer hendelser.¹⁴⁵

TEK 17 § 7-2 gir retningslinjer for hvor stor risikosannsynlighet som er akseptert for at et område skal kunne bebygges. Av bestemmelsens første ledd går det frem at for byggverk hvor konsekvensene av flom er særlig stor, ikke skal plasseres i flomutsatt område. Andre ledd sier at dersom byggverk plasseres i flomutsatt område, skal risikoen for flom klassifiseres. Byggverket skal dimensjoneres slik at den største årlige nominelle sannsynligheten ikke overskrives.

Plan- og bygningsloven § 28-1 kommer til anvendelse etter at planområdet er ferdig prosjektert og det skal søkes om eventuell bygging eller fradeling. På dette tidspunktet skal kommunen allerede ha vært gjennom en tilstrekkelig utredning av området, for å hindre at det planlegges tiltak på arealer som kan være utsatt for overvann. Dersom bygging har måtte skje i flomutsatt områder, skal kommunen på dette tidspunktet ha påsett at det har blitt gjennomført tilstrekkelige dimensjoneringstiltak. Ved behandling av byggesakssøknader har kommunen vært gjennom bestemmelsen om ROS-analyse og eventuelle konsekvensutredninger. Dersom det likevel viser seg å være et område innenfor planen som kan skape fare eller vesentlig ulempe, vil dette kunne oppdages gjennom § 28-1 ved en eventuell bygge- eller delesøknad for arealet. På denne måten kan bestemmelsen anses å være et siste sikkerhetsnett i sikringen mot at det bygges på arealer som kan være utsatt for overvann- eller flomfare.

¹⁴⁵ Junker (2017) s.172

4.8 RG 2007 486 (Nittedal)

RG 2007 s. 486 (Nittedal) er en dom av relevans for vår oppgave, da den belyser flere utfordringer det har blitt tatt stilling, da særlig i kapittel 4. Saken handler i korte trekk om Nittedal kommune kunne bli kjent erstatningsansvarlige for at vann fra et vassdrag hadde funnet veien ned i kjelleren til tre bolighus. Saken ble brukt som et eksempel på kommunens skjønnsutøvelse i punkt 3.4.1. Saken var først innom tingretten, men ble anket videre. I vurderingen av om kommunen har forsømt sine utredningsplikter, kommer lagmannsretten innom flere spørsmål som er relevante for denne oppgaven. Vi finner det er derfor hensiktsmessig å belyse saken ytterligere i dette punktet.

Saken gjaldt tre boligeiendommer med grenser til et sideliggende vassdrag. Vassdraget er ca. 6 kilometer langt og starter i et høytliggende terreng i marka. Vassdraget har elveløp gjennom flere eiendomsgrenser, og renner ut i kommunens hovedvassdrag Nitelva. Det var tidligere ikke meldt om overvannsproblematikk fra vassdraget for noen andre eiendommer i området, før denne saken kom opp for retten.

Vassdraget har en lengde på rundt 180 meter nærmest uten fall langs sakens eiendommer, frem til to kulverter som er anlagt med et par meters mellomrom. Vassdragets nedbørfelt er et område på over 3 kvadratkilometer. Av dette ligger mesteparten av arealet i marka og er skogsterreng. Ca. 10 prosent av nedbørfeltet er utbygd som boligområde og industrifelt. Fra 1980 til 1999 ble det gjennomført mye utbygging i området. Fra industriområdet ble ca. 60-70 prosent av overvannet ledet i rør til vassdraget, mens det resterende ble ført ut i terrenget. Det ble også bygd eldresenter der en del overvann ble ført i rør til vassdraget, litt ut i terrenget og noe til fordrøyning i sprengsteinmasser. Fra boligområdet er overvann fra asfalterte områder ført i rør ut til vassdraget. Fra den siste utbygningen hevdet kommunen at overvannet ble ledet til fordrøyningsmagasiner.

Nær boligeiendommene ligger to avkjørsler, med tilhørende kulverter, som ble anlagt i 1988 og 1992. Hensikten var at to av boligeiendommene skulle få avkjørsel til en tilstøtende vei. Ingen av eiendommene hadde problemer med vanninntrengning i kjellerne sine før 1996/1997, med unntak av i 1987 da det var storflom på hele Østlandet. Etter dette ble vanninntrengning i kjelleren fra vassdraget et hyppig fenomen, og vannet trengte inn i boligenes kjellere tre til fire ganger i året. Eierne av de tre eiendommene anla i 2002 sak mot

Nittedal kommune, med påstand om at kommunen pliktet å utbedre flomsituasjonen for de tre aktuelle eiendommene, med subsidiær påstand om erstatningskrav. Påstanden ble senere endret til å kun gjelde spørsmålet om Nittedal kommune var erstatningsansvarlige.

Ett av spørsmålene Lagmannsretten måtte ta stilling til var om overvannet som ble ledet i rør fra industriområdet var å regne som et vassdragstiltak. Lagmannsretten kom frem til at det var liten tvil om at det å lede overvann i rør og til bekk fra et relativt stort urbanisert område var et vassdragstiltak. Dette tiltaket førte til at store mengder vann fant veien til vassdraget på kortere tid, og dermed ville vannføringen i bekken bli en helt annen. Lagmannsretten ser det altså slik at det å avlede overvann til vassdraget er å regne som et vassdragstiltak. Dette skjer likevel etter en vurdering av om tiltaket har hatt konsekvenser for vannføringen til vassdraget.¹⁴⁶

Et annet spørsmål som kom opp under rettssaken var om Nittedal kommune hadde forsømt sin forvalter- og aktsomhetsplikt etter vannressursloven § 5. Etter § 47 bokstav a er tiltakshaver ansvarlig uten hensyn til skyld dersom det oppstår skade eller ulempe som skyldes feil eller mangler ved utførelsen av tiltak etter § 5 annet og tredje ledd. Det var kommunen som eide og var ansvarlig for rørsystemet som førte overvannet fra industriområdet til vassdraget. Således er det kommunen som her regnes som tiltakshaver. I tillegg har kommunen vært en viktig bidragsyter gjennom hele prosjektet, og har blant annet regulert planområdet og vært med å prosjektere. Som nevnt i punkt 4.2.2 skal vassdragstiltak etter § 5 andre ledd planlegges og gjennomføres slik at det fører med seg minst mulig skade eller ulemper for allmenne eller private interesser, og plikten gjelder så langt den kan oppfylles uten uforholdsmessig skade eller ulempe. Etter § 5 tredje ledd skal tiltaket oppfylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare av mennesker, miljø og eiendom.

Lagmannsretten kunne ikke se at kommunen hadde oppfylt sine plikter. Lagmannsretten kunne heller ikke se at kommunen i det hele tatt hadde vurdert konsekvensene av å avlede overvannet fra industriområde i rør til vassdraget. Det gikk ikke frem av noen dokumenter eller annen bevisføring at overvannshåndtering hadde vært et tema kommunen var opptatt av i planleggingen og utbyggingen av området. Det ble stilt krav om fordrøyningsmagasiner ved en senere anledning, men dette etter at oversvømmelsene hadde begynt å skje hyppig. Under ankeforhandlingene hevdet heller ikke kommunen at det var umulig, eller at det medførte

¹⁴⁶ Se punkt 4.2.

store kostnader eller ulemper, å føre overvannet ut i vassdraget slik at det ikke ble oversvømmelser hos de tre eiendommene. På bakgrunn av dette la lagmannsretten til grunn at kommunen var kjent med at urbanisering av nedbørfelt får konsekvenser for vanntilsig til vassdrag. Da særlig ved utbygging der overvann vil bli ført raskere frem til vassdraget og således øke flomfaren.

Lagmannsretten kom på bakgrunn av dette fram til at kommunen hadde utført et vassdragstiltak, som ikke var utført i henhold til hensynene i § 5 annet og tredje ledd.

Kommunen ble derfor kjent erstatningsansvarlig etter § 47 andre ledd bokstav a. Kommunen ble likevel ikke kjent erstatningsansvarlig for de to kulvertene, da det var eierne av avkjørslene, og ikke kommunen, som var ansvarlige for disse. På bakgrunn av dette ble kommunen kjent 75 prosent erstatningsansvarlig for skadene påført de tre eiendommene. Dommen var enstemmig i lagmannsretten. Saken ble anket til høyesterett, men ble nektet fremmet.

Denne dommen er et godt eksempel på hva som kan gå galt dersom hensyn etter vannressursloven og plan- og bygningsloven ikke blir ivaretatt. Dommen er med på å belyse hva som regnes som vassdragstiltak, og er med på å sette en sikkerhetsstandard for hva som skal til for at aktsomhetsplikten kan anses som brutt, slik forarbeidene legger opp til.¹⁴⁷

Aktsomhetsplikten i denne saken ble brutt på grunn av manglende vurderinger av hvilke konsekvensene det økte vanntilsiget ville få for vassdraget. Det at kommunen har gjort noen tiltak for å håndtere overvann, vitnet også om at utfordringene med overvann ikke var dem ukjent. Denne saken kunne sannsynligvis vært unngått, dersom kommunen hadde utredet konsekvensene av tiltaket før utbygging.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 325

Kapittel 5: Vurdering av utvalgte underproblemstillinger

I dette kapitlet vil oppgavens underproblemstillinger bli vurdert. Underproblemstillingene er utformet på bakgrunn av samtaler med Bane NOR, NVE og Nord-Fron kommune, som opplever utfordringer tilknyttet flom og overvann i sitt arbeid. Underproblemstillingene favner vidt, men holdes innenfor rammene hovedproblemstillingen setter. Hensikten med underproblemstillingene er at de skal belyse ulike aspekter ved hovedproblemstillingen. Underproblemstillingen i punkt 5.1 i dette kapitlet er utformet for å belyse hvilken betydning vannressursloven har i den kommunale overvannshåndteringen. Spørsmålene som stilles her tar sikte på å belyse denne rollen. Del to av dette kapitlet har som mål å sette sentrale deler av oppgaven inn i en praktisk sammenheng. For å illustrere dette ser vi på hvordan Nord- og Sør-Fron kommune tar hensyn til overvannshåndtering i sin planlegging.

5.1 Hvilken betydning har vannressursloven i den kommunale overvannshåndteringen?

5.1.1 Faller overvann inn under vannressursloven?

For at overvann skal kunne omfattes av vannressursloven, forutsettes det at overvann går under lovens virkeområde. Loven er begrenset til å gjelde vassdrag og grunnvann, og det som etter loven er definert som vassdragstiltak og vassdragsanlegg. Overvann har vært et problem tidligere også, men ikke i samme omfang som det er forventet å bli i fremtiden. Dette kan være noe av grunnen til at begrepet ikke er mye brukt i dagens lovverk. Da overvann ikke har en klar definisjon i lovverket, må det ses på hvilke andre begreper som har klare definisjoner og omfattes av loven. Etter vannressursloven § 2 virker det som at overvann ikke går inn under definisjonen av vassdrag. Det er likevel tydelig at lovgiver tenkte på flom ved utarbeidelse av loven, da lovens definisjon av vassdrag inngår bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand, jf. vannressursloven § 3 bokstav d.

At det gis adgang til at vannløp uten årssikker vannføring kan gå under vassdragsdefinisjonen gjør etter vår mening terminologien mer uklar. Vann i nedbørfelt er overvann helt til det finner veien til et vannløp med årssikker vannføring og dermed blir en del av et vassdrag.

Således henger overvann og flom i vassdrag svært tett sammen. Forarbeidene¹⁴⁸ påpeker at hyppigheten og omfanget er av betydning i definisjonsspørsmålet, og hva som går under definisjonen vil dermed være en skjønnsavgjørelse i den enkelte sak. Vi merket oss at overvann som vannressurs ikke har noen egentlig plass i loven. Vannløp uten årssikker vannføring vil være svært vær- og sesongstyrt, og vil således bli et oppsamlingsløp for overvann. Adgangen til å kalle dette vassdrag viser seg å være svært begrenset. Det er likevel et vannløp med vannføring ved bestemte hendelser, som for eksempel snøsmelting eller mye nedbør. Siden problemene med slike vannløp mest sannsynlig kommer til å øke, vil det etterhvert være hensiktsmessig at disse også omfattes av konkrete lovbestemmelser. Et passende begrep kunne for eksempel vært «overvannsløp», som da kunne omfatte det som ikke omfattes av vannressurslovens definisjon av vassdrag. Overvannsløp kunne vært vannløp uten årssikker vannføring, som fungerer som oppsamlingsløp ved snøsmelting eller nedbør.

Et annet usikkerhetsmoment i vassdragsdefinisjonen er om overvannsledninger faller inn under lovens virkeområde. Vurderingen av om overvannsledninger går under vannressurslovens virkeområde eller ikke, vil bero på en utredning av overvannsledningens karakter i den enkelte sak. I enkelte tilfeller vil overvannsledninger gå under lovens virkeområde. Som det ble drøftet i punkt 4.1.2, vil ledninger som kan påvirke vannføringen i vassdraget gå under definisjonen av vassdragstiltak, og således omfattes av loven. I andre tilfeller, som vi så i Rt. 2012 s. 820 (Fosen) i punkt 4.1.1, vil overvannsledninger utelukkes av vannressurslovens virkeområde, og heller inngå i forurensningslovens definisjon av avløpsanlegg.

I Fosen-dommen kom flertallet til at overvannet fra veien i saken skulle forstås som avløpsvann, og dreneringsrørene som avløpsanlegg. Mindretallet pekte imidlertid på at forurensningsloven kun skulle gjelde for avløpsvann og avløpsanlegg som i kloakk, slik ordet ble forstått i den gamle forurensningsloven. De gjorde gjeldende at bortledning av overvann fra veier ikke skulle anses som et avløpsanlegg. I sin begrunnelse viser mindretallet til at Norge har ca. 90 000 km. offentlig vei, ca. 50 000 km. veigrøfter og ca. 4 000 km. med lukket drenering langs vei. Mindretallet peker på at dersom forurensningsloven skulle gjelde for overvannstiltakene langs Norges veier, ville det vært snakk om flere tusen km. avløpsanlegg.

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 321

Det er derfor påfallende at den angivelige utvidelsen av forurensningslovens virkeområde ikke er nevnt noe sted i loven.

Overvann går antagelig ikke under vassdragsdefinisjonen i § 2. For bekker og elver er rammene rundt begrepet vassdrag tydelig definert. Likevel kan overvann indirekte bli omfattet av vannressurslovens regler. Et overvannstiltak kan gå under vannressurslovens definisjon av vassdragstiltak, og vil således havne innenfor lovens rammer. I slike tilfeller er det likevel selve overvannstiltaket som gjør at overvannet kan føre til konsekvenser for et vassdrag. Det er altså ikke overvannet i seg selv som går under vannressurslovens virkeområde. Med bakgrunn i drøftingen foretatt i dette punktet, later det ikke til at overvannet i seg selv omfattes av begrepet vassdrag.

5.1.2 Hvem har ansvaret for overvannet?

Det har vist seg å være en fragmentert ansvarsfordeling når det kommer til hvem som har ansvaret for overvannet i Norge. Gjennom samtale med NVE kom det frem at det erfaringsmessig er en generell problematikk at ingen overordnet myndighet har hovedansvaret for håndteringen av overvannet. Kommunen er gjennom forurensningsloven § 24 bokstav a ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsnett som helt eller delvis eies av kommunen. Etter bestemmelsens annet punktum er ansvaret for drift og vedlikehold av private avløpsnett gitt til den eiendommen avløpsnettet først ble anlagt for. Dette så vi et eksempel på i RG 2007 s. 486. I denne saken var kommunen tiltakshaver og eier av rørsystemet som førte overvannet ut i vassdraget. Det var likevel grunneierne som ble tilkjent ansvaret i denne saken, da grunneierne ble ansett som eierne av kulvertene. Det er altså ingen bestemt sektormyndighet som har ansvaret for overvann, og ansvarsfordelingen er fragmentert. Situasjonen er annerledes dersom det er snakk om flom og overvann fra vassdrag. Overvannsproblematikk henger i mange tilfeller sammen med vassdrag, og på denne måten blir mye av ansvaret for overvann tillagt NVE.

5.1.3 Ivaretas de samme hensynene med konsesjonsbehandling og behandling av arealplaner?

Selv om ikke overvannet i seg selv omfattes av vannressursloven, regulerer fortsatt loven tiltak i og rundt vassdraget som har konsekvenser for vassdraget. Hovedregelen er at det kreves konsesjon for enhver som iverksetter vassdragstiltak, som kan få virkninger for

vassdraget.¹⁴⁹ Et slikt vassdragstiltak kan ikke iverksettes uten konsesjon, eller uten hjemmel i §§ 12 eller 15. Ordlyden i vannressursloven § 8 kan gi et inntrykk av strenge regler for adgangen til å iverksette tiltak i og rundt vassdraget. Av bestemmelsens første ledd kan det synes slik at de fleste tiltak i og nær vassdraget er konsesjonspliktige. Som det ble drøftet i punkt 4.2, sier § 8 første ledd at ingen må iverksette vassdragstiltak som kan føre til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget, uten konsesjon fra vassdragsmyndigheten. Vi tolket bestemmelsen slik at det ikke skal mye til før et vassdragstiltak fører til «nevneverdig skade eller ulempe» for vassdraget, og således blir konsesjonspliktige. Det viste seg imidlertid at det inntrykket loven gir ikke nødvendigvis stemmer overens med hvordan konsesjonsplikten utøves i praksis.

Bestemmelsens virkningskriterium, som sier at tiltaket må føre til «nevneverdig skade eller ulempe» i vassdraget, kan synes langt mindre strengt enn først antatt. Etter samtale med NVE kom det frem at det stort sett bare er tiltak av et visst omfang som utløser konsesjonsplikten, da gjerne i sammenheng med større prosjekter. Det kan derfor virke som at de fleste tiltak enten faller utenfor konsesjonsplikten eller er med i arealplaner. Større prosjekter som utløser konsesjonsplikten vil nok også som oftest omfattes av arealplaner, og dermed skal hensynene bli ivaretatt i arealplanleggingen.

Etter vannressursloven § 20 første ledd bokstav d trengs det ikke konsesjon for konsesjonspliktige tiltak som er omfattet av en arealplan etter plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for dette ble drøftet i punkt 4.2.1. Uavhengig av hvor tillatelsen for tiltaket kommer fra må tiltakshaver rette seg etter forvalter- og aktsomhetsplikten etter vannressursloven § 5. Dette gjelder dersom tiltaket er i vassdraget eller kan regnes som et vassdragstiltak. Dette er for så vidt positivt, da det skaper konsekvente resultater for alle aktører. Det viste seg imidlertid at de vi snakket med i både kommunen og NVE, hadde lite kjennskap til vannressursloven § 20 om samordning av tillatelser. Dette virker ikke å være et problem, da de samme hensynene skal tas uavhengig av veien fram til tiltaket eller planen.

Det er også slik at tiltakshaver har ansvaret for å sende inn søknad til vassdragsmyndighetene dersom de tror at tiltaket er konsesjonspliktig. Dette beror altså på tiltakshavers egne skjønnsmessige vurderinger. For arealplanene er det først og fremst kommunens ansvar å påse

¹⁴⁹ jf. vannressursloven § 8

at hensynene er ivaretatt, men de har adgang til å rådføre seg med NVE for å få tilbakemeldinger tidlig i prosessen. NVE har uansett adgang senere til å komme med innsigelser til planer som berører deres virkeområde. Det er imidlertid ikke alltid slike planer blir fanget opp, som for eksempel i RG 2007 s.486.

Kunnskapen om klimaendringene har økt de senere årene, noe som har ført til et generelt økende fokus på håndtering av overvann og flom i samfunnet. Et resultat av dette er at NVE har utarbeidet en rekke veiledere, som skal hjelpe tiltakshavere med å ivareta hensynet til naturfarer i arealplanleggingen. Flere av NVEs veiledere har som hensikt å hjelpe tiltakshaver med å unngå innsigelse grunnet manglende utredelse av blant annet vassdrag. Eksempler på slike veiledere er «Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak» (2017), «Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging» og «flaumfare langs bekker» (2015), som gir råd om indentifisering og kartlegging av flomutsatte områder langs bekker. I tillegg til disse veilederne har NVE også utarbeidet en sjekkliste¹⁵⁰ for utarbeidelse av reguleringsplaner. Disse veilederne og sjekklistene kan ha hjulpet kommunen til å rette fokuset på dokumentasjon av sikringstiltak mot overvann og flom i arealplanleggingen, noe som bør ha ført til færre innsigelser fra NVE i planprosessen. Hensikten med disse dokumentene har vært å bedre kommunens egen kompetanse til å utrede vassdragene, uten å måtte henvise seg til NVE for veiledning i saker av mindre omfang.

Uavhengig av om veien til konsesjon for et vassdragstiltak går gjennom vannressurslovens konsesjonsbehandling i § 8 eller gjennom den kommunale arealplanlegging, skal de samme hensynene ivaretas. Ved konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 8 er NVE siste instans. Dersom tiltaket inngår i en godkjent arealplan, er det kommunen som sitter med det rettslige ansvaret. NVE har uansett adgang til å fremme innsigelse mot arealplanen, dersom de mener tiltaket vil føre til negative konsekvenser i eller nær vassdraget.

¹⁵⁰ NVE (2017) Sjekkliste for reguleringsplan

5.1.4 Hvilken adgang finnes til å ivareta hensyn utenfor vassdrag og planområdet?

En av utfordringene, både når det gjelder vannressursloven og arealplaner, er forhold som skjer utenfor deres egentlige virkeområde. Med «egentlige virkeområde» menes for eksempel tiltak som skjer utenfor vassdraget, eller forhold som kommunen bør ta hensyn til, men som befinner seg utenfor planområdet.

Som nevnt i punkt 4.2 vil tiltak som kun berører nedbørfeltet ofte ikke bli omfattet av konsesjonsplikten. I dette punktet ble det også gjort gjeldende at tiltak som i utgangspunktet kun berører nedbørfeltet, likevel kan påvirke vassdraget. For at dette skal skje må de øvrige kriteriene i § 8 være oppfylt.¹⁵¹ I punkt 5.1.3 ble det gjort gjeldende at et vassdragstiltak ikke uten videre utløser konsesjonsplikten, og at tiltaket som oftest må være av et visst omfang før kravet i § 8 utløses. Loven gir ingen holdepunkter for å anta at praksisen er annerledes for tiltak utenfor vassdrag. Ettersom det skal mye til for at konsesjonsplikten i selve vassdraget utløses, skal det trolig enda mer til før et tiltak utenfor vassdraget anses som konsesjonspliktig.

For at hensynet til flom og overvann skal kunne ivaretas i arealplaner, må planområdet utredes. Det er dette utredningskravene i plan- og bygningsloven kapittel 4 er til for, som i stor grad ble gjennomgått i oppgavens kapittel 4. I punkt 4.5.3 ble hvilke geografiske områder ROS-analysens skal omfatte gjennomgått.

Det fremgår av forarbeidene at hensikten med ROS-analysen er å «forhindre at det gjennom arealdisponeringen skapes særlig risiko».¹⁵² Her presiseres det ikke at risikoen kun må være gjeldende innenfor planområdet, men at arealdisponeringen ikke skal skape særlig risiko generelt. Videre fremgår det av forarbeidene at oppgaven med ROS-analysen har til hensikt å ha sikkerhet som et mål for arealplanleggingen, og å ivareta sikkerheten i den sektorovergripende samfunnsplanleggingen. Ved å presisere at ROS-analysen skal ivareta sikkerhet for den sektorovergripende samfunnsplanleggingen, kan dette tolkes slik at det i planleggingen må tas hensyn til eventuelle konsekvenser som kan oppstå for samfunnet generelt. Det må også ses på ringvirkninger utenfor planområdet

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 327

¹⁵² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 189

Av ordlyden i plan- og bygningsloven § 4-3 fremgår det at ROS-analysen skal omfatte planområdet. Da verken lovteksten eller forarbeidene kom med flere holdepunkter til å besvare hvorvidt ROS-analysen skal gjelde utenfor planområdet, valgte vi å se til den helhetlige ROS-analysen etter sivilbeskyttelsesloven § 14. I forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 tredje ledd bokstav b heter det at analysen som et minimum skal inneholde «risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen». Her går det klart frem at risiko- og sårbarhetsforhold utenfor kommunens grenser, som er av betydning for kommunen, skal inngå i utredningen. At dette også bør gjelde for ROS-analyser etter plan- og bygningsloven anser vi som fornuftig. Med fornuftig mener vi at det er klart at mange risikomomenter oppstår utenfor planområdet, og det vil således være naturlig å inkludere de i analysen.

Som et eksempel på hvorfor det er viktig å se utover selve planområdet, illustrerte vi i punkt 4.5.3 et eksempel på et vassdrag som rant gjennom flere kommuner. Et reelt eksempel på dette finner vi i den interkommunale ROS-analysen for Midt-Gudbrandsdal fra 2013. Dette var et prosjekt mellom kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby, som utgjør regionen Midt-Gudbrandsdalen. Før dette var det begrenset samarbeid mellom kommunene, men etter et beredskapsmøte mellom kommunene i 2012, ble prosjektet opprettet for å se på hvordan kommunene kunne samarbeide bedre om beredskap. Den interkommunale ROS-analysen ligger nå til grunn for den nye ROS-analysen til kommuneplanens arealdel i Nord-Fron kommune, som nå ligger til første gangs høring og offentlig ettersyn.¹⁵³

Dersom demningen i Olstappen ved Kamfoss i Nord-Fron kommune hadde bristet ville dette ført til store ødeleggelser langs hele Vinstradalen. Både E6 og Dovrebanen fra Vinstra til Ringeby ville blitt rammet. ROS-analysen vurderte risikoen for demningsbrudd som ekstremt lav. Allikevel er dette en hendelse kommunen må ta høyde for i utarbeidelsen av konsekvensutredninger og ROS-analyser. Analysen er resultatet av et interkommunalt samarbeid, og kommunegrensene er således her ikke en hindring for utredelsen av området.

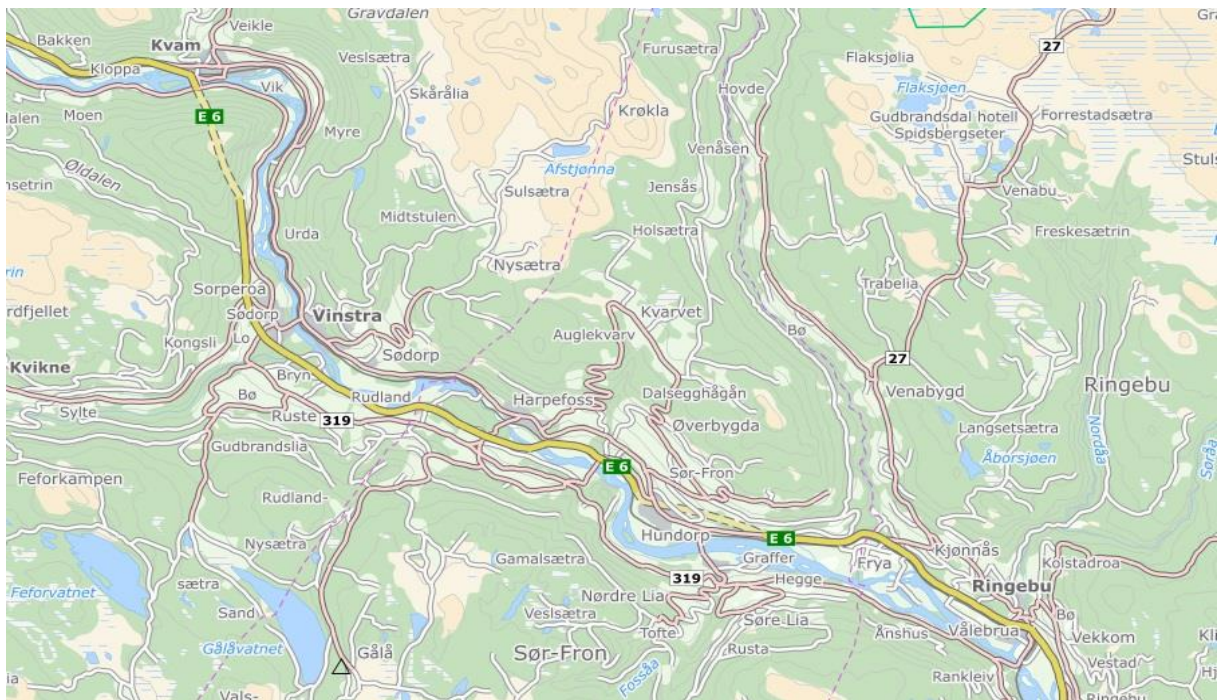
Dette burde også kunne overføres til planer av mindre omfang, slik som reguleringsplaner. Før utbygging nært vassdrag kan skje, bør forhold både oppstrøms og nedstrøms utredes

¹⁵³ Kommuneplanens arealdel for Nord-Fron kommune (2018-2029) *Analyse av risiko og sårbarhet*

grundig. Det må utredes for forhold i planen oppstrøms som vil kunne påvirke områder nedstrøms, og tilsvarende vurdere forhold i planen nedstrøms som kan bli påvirket av momenter oppstrøms. Vi anser det derfor hensiktsmessig å tolke plan- og bygningslovens § 4-3 mot sivilbeskyttelsesloven § 14 slik at forhold av betydning blir inkludert, uavhengig av om det ligger innenfor planområdet. Således er nok arealplaner etter plan- og bygningsloven et bedre styringsmiddel enn vannressursloven til å håndtere overvann- og flomfare. En forutsetning er imidlertid at planleggingsprosessens handlingsrom blir utnyttet på en god måte, og at uheldige planer blir fanget opp før de blir godkjent. Vannressursloven blir svært begrenset gjennom sitt virkeområde i forhold til temaene flom og overvann.

5.2 Hvilket kunnskapsgrunnlag legges til grunn for arealplaner i områder utsatt for overvann- og flomfare?

I dette punktet skal vi se nærmere på hvordan Sør-Fron og Nord-Fron kommune tar hensyn til risikoen for flom og overvann i ROS-analysen, og vurdere hvilke kart- og datagrunnlag som legges til grunn i utarbeidelsen av analysen. Nord- og Sør-Fron kommune ligger i Oppland fylke i Gudbrandsdalen, og har tidligere vært hardt rammet av flom. Vi besluttet å se nærmere på to kommuner med tilstøtende kommunegrenser og med tilnærmet samme forutsetninger, for å bedre kunne vurdere likheter og ulikheter i kunnskapsgrunnlaget. Årsaken til valget av eksempelkommuner bunner i stedenes plassering i Norge og kommunenes erfaring med problematikk knyttet til flom og overvann. Informasjonen om kommunens praksis bygger på samtaler med Nord-Fron kommune, og informasjon hentet fra kommunenes internettjenester og NVE. Kartutsnittene nedenfor illustrerer hvor kommunegrensen mellom Nord-Fron og Sør-Fron kommune går.



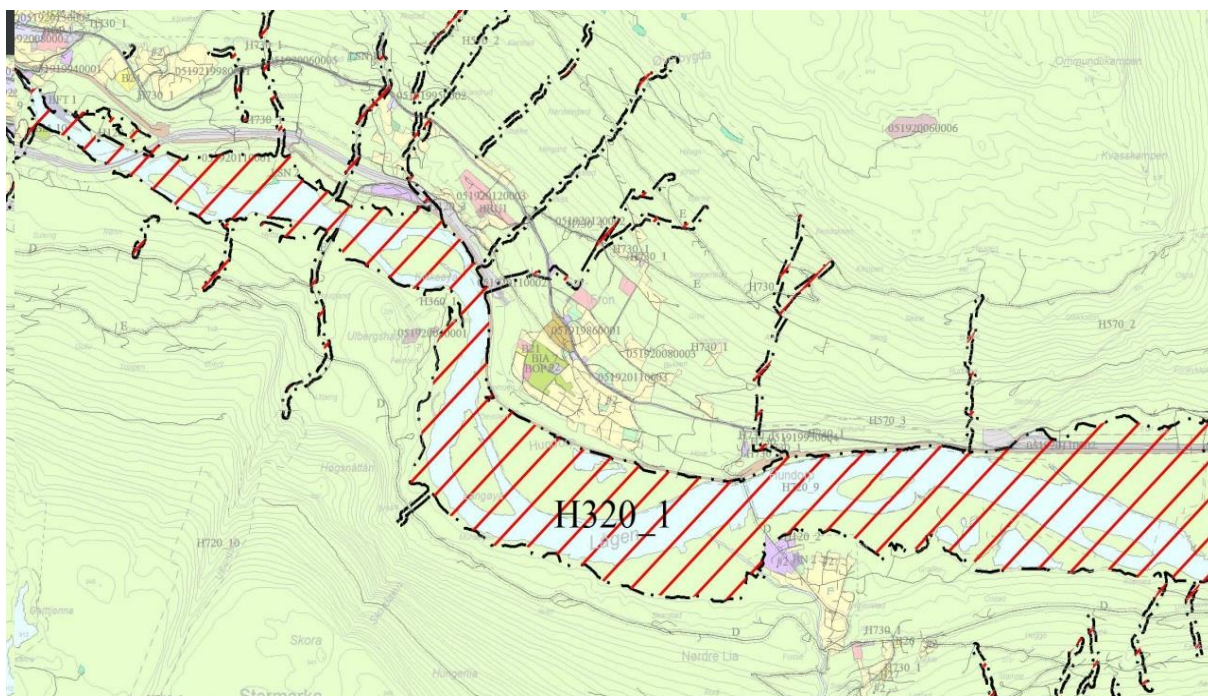
Illustrasjon 2: Kartutsnittet viser kommunegrensen mellom Nord-Fron og Sør-Fron kommune, illustrert med rød stiplet linje. Kilde: NVE

Elven Gudbrandsdalslågen renner gjennom Gudbrandsdalen, og er utspring til flere sidevassdrag i Nord- og Sør-Fron kommune. Disse sidevassdragene kan svært raskt gå over sine bredder ved økte nedbørsmengder og rask snøsmelting, og må derfor tas særlig hensyn til i arealplanleggingen. Storflommene i juni 2011 og mai 2013, som ble belyst i punkt 2.5, var et resultat av store nedbørsmengder i kombinasjon med for rask snøsmelting. Flere steder i kommunene ble flommene estimert til et nivå tilsvarende 100-årsflom. 2011-flommen resulterte i store materielle skader til en anslått verdi på 29 millioner kroner i Nord-Fron, og over 11 millioner kroner i Sør-Fron. Flommene skapte blant annet problematiske forhold tilknyttet sentral infrastruktur i området. I en periode var alle hovedfartsårer mellom Østlandet og Trøndelag stengt, og jernbanelinjen Dovrebanen måtte stenges grunnet store skader

5.2.1 Kunnskapsgrunnlaget for å avdekke flom- og overvannsfare i kommunene

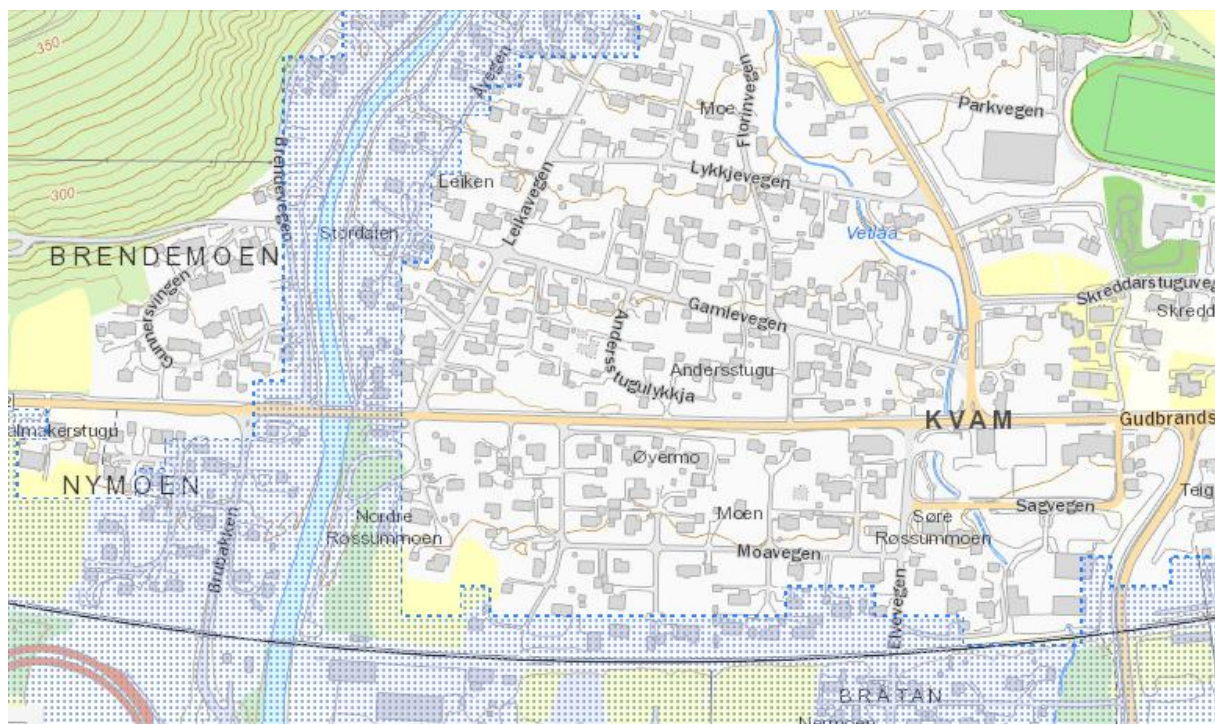
I det følgende vil vi drøfte kart- og informasjonsgrunnlaget for å avdekke overvann- og flomfare for Sør-Fron og Nord-Fron kommune. Hensikten med dette er å få innblikk i hva slags informasjon kommunene bygger sin vurdering på, når det er snakk om områder som er utsatt for overvann og flom. For å besvare spørsmålet har vi hovedsakelig benyttet tilgjengelige digitale informasjon og relevant data som ligger tilgjengelig ute på kommunenes

internettssider. Med bakgrunn i den tilgjengelige informasjonen har vi innhentet data som vil bli lagt frem i det følgende.



Illustrasjon 3: Aktsomhetskart for Sør-Fron kommune. For områdene som er dekket av rød skravering må det utredes for flomfare før eventuell utbygging kan skje. Kilde: NVE

Kartutsnittet ovenfor er et tematisk kartutsnitt som illustrerer flomfaren i Sør-Fron kommune. Informasjonen om flomfaren bygger blant annet på data fra flommen i 1995. Kartutsnittet viser hovedvassdraget som går gjennom Sør-Fron, i tillegg til å vise sidevassdragene som springer ut fra hovedvassdraget. Områdene som dekkes av rød skravering illustrerer områder som kan være utsatt for flomrelaterte hendelser, og som således må vises ekstra hensyn i arealplanleggingen. Kartutsnittet nedenfor er et aktsomhetskart hentet fra NVE som viser områder i Nord-Fron kommune som bør utredes nærmere for flomfare før utbygging kan skje. Potensielt fareutsatte områder vises her med blå skravering. Informasjonen i disse kartene kan brukes som et første vurderingsgrunnlag i arbeide med konsekvensanalyser eller ROS-analyser.



Illustrasjon 4: Aktsomhetskart for Nord-Fron kommune, som viser potesnielt flomutsatte områder i Kvam sentrum. Blå skravering illustrer aktsomhetsområdene. Kilde: NVE.

Det er ikke utarbeidet flomsonekart for verken Sør-Fron eller Nord-Fron kommune. NVE sine internettjenester om flomsonekart er sist oppdatert i 2015. Det kan synes noe underlig at flomsonekartene for disse kommunene ikke er tilgjengelig, da særlig med tanke på hvor utsatte kommunene er for flom og de store materielle konsekvensene som har vist seg i disse områdene. Det er likevel tenkelig at utarbeidelsen av flomsonekart er et tidkrevende arbeid¹⁵⁴, og at dette er årsaken til kartene enda ikke er tilgjengelige for disse kommunene. Det ville trolig vært et nyttig virkemiddel for kommunene å ha tilgang på flomsonekartene i utarbeidelsen av arealplanene. Informasjon om flomfare er likevel i noen grad tilgjengelig i faresonekartene vist ovenfor, samt i tilgjengelige rapporter som tar for seg flomfaren i enkelte vassdrag i området.

5.1.2 ROS-analyse for Nord-Fron og Sør-Fron kommune

Det er ønskelig å vurdere hvordan ROS-analysen bli gjennomført i områder som har opplevd problematikk knyttet til flom. Dette er for å kunne vurdere hvordan ordlyden i plan- og bygningsloven § 4-3 (om ROS-analyse) kan tolkes i praksis, da særlig med tanke på

¹⁵⁴ Denne metoden er drøftet i punkt 2.5.3

ekstremflommene som fant sted i kommunene i 2011 og 2013. Dette punktet vil også vurdere i hvor stor grad kommunene ivaretar sikkerheten mot fremtidige klimaendringer i sin planlegging. I det følgende vil ROS-analysen for Sør-Fron bli drøftet, og deretter vil tilsvarende vurdering bli foretatt av Nord-Fron kommune.

Sør-Fron kommune

I Sør-Fron kommune har det i utarbeidelsen av ROS-analysen blitt tatt hensyn til klimaendringene og de økende nedbørsmengdene, samt annet ekstremvær som er estimert å komme i fremtiden. ROS-analysen er utarbeidet i juni 2014, og tar sikte på å avdekke forhold knyttet til blant annet flom, ekstremvær, skred og demningsbrudd.¹⁵⁵ For å vurdere grad av sannsynlighet og konsekvens for at uønskede hendelser oppstår, er ROS-analysen kategorisert inn i fem ulike konsekvens-kategorier. Disse kategoriene er henholdsvis «ufarlig», «en viss fare», «farlig», «kritisk» og «katastrofe».

	Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofe	
Svært sannsynlig						
Meget sannsynlig	1	1				
Sannsynlig	4	6	5			
Mindre sannsynlig	3	8	1	1		
Lite sannsynlig	7	8	3	5	2	
	A	B	C	D	E	

Illustrasjon 5: Figuren viser hvordan ROS-analysen er satt opp. Utformingen av ROS-analysen kan variere fra kommune til kommune, men følger de samme premissene. Kilde: ROS-analyse for Midt-Gudbrandsdalen

¹⁵⁵ ROS-analyse for Sør-Fron kommune (2014) s. 5

Videre gjør analysen gjeldende tre ulike risikokategorier, hvor hver kategori er delt inn i hver sin farge. Grønn farge illustrerer områder med akseptabel risiko, hvor arealutnyttelsen kan foregå som planlagt uten planlegging av avbøtende ekstratiltak. Gul farge representerer områder med akseptert risiko, men hvor risikoreduserende tiltak må vurderes før arealene kan tas i bruk. Den siste kategorien er rød og illustrerer områder utsatt for uakseptabel risiko, hvor risikoreduserende tiltak må vurderes før arealene kan benyttes. I vurderingen av om et område er risikoutsatt, tas det i ROS-analysen kun hensyn til areal som gjennom planen er planlagt bygget, eller som er planlagt endret. Arealer som ikke skal utnyttes tas således ikke med i analysen.

I ROS-analysen for Sør-Fron kommune går det frem at det er to arealer i planen som er utsatt for flomfare, eller som kan være utsatt for flom fra bekk og overvann. Disse områdene er markert som gul risiko i analysen, og utgjør dermed en risikabel risiko dersom risikoavbøtende tiltak ikke etableres. Videre blir det gjort gjeldende at det ikke er planlagt ny bebyggelse i noen av de områdene som kan ha risiko for flom, noe som indikerer at det kun er tale om endringer på allerede eksisterende bebygget område. Av ROS-analysen fremgår det ikke at det planlagt bygget på noen arealer som har en uakseptabel risiko for flom- eller overvannsfare.

Nord-Fron kommune

ROS-analysen for Nord-Fron ligger ute til annengangs offentlig ettersyn og skal være gjeldende frem til 2029. Informasjonen i dette punktet er hovedsakelig basert på informasjonen fra denne analysen.

Siden vedtakelse av forrige kommuneplan i 2011 har Nord-Fron kommune vært sterkt rammet av naturfarer som blant annet flom og skred. NVE sine databaser med faresonekart viser flere områder i kommunen som er utsatt for flom- og skredfare. Mange av de utbygde områdene i kommunen som tidligere har vært rammet av flom og skred, vises i faresonekartene til NVE. Dette kan tyde på at NVE sine faresonekart ikke var tilgjengelige på tidspunktet da byggingen på de forutsatte arealene fant sted, eller at informasjonen i kartene ikke ble tilstrekkelig hensyntatt. Som nevnt innledningsvis i oppgaven fantes det langt mindre tilgjengelig informasjon vedrørende naturfarer tidligere, og fokuset på å hindre planlegging i risikoutsatte områder var derfor mindre. Konsekvensene av dette ser vi i dag.

ROS-analysen for Nord-Fron kommune gir informasjon om når Gudbrandslågen og dens sidevassdrag er på sitt mest flomutsatte. Gudbrandslågen er mest flomutsatt om sommeren, da snøsmeltingen fra fjellene er størst. Hovedvassdraget er regulert, noe som gjør at flom her kontrolleres og svært sjelden fører til ringvirkninger for bebyggelse eller liv og helse. Sidevassdragene har en flomtopp om våren, og konsekvensene av flom i sidevassdragene er annerledes enn i hovedvassdraget. Konsekvensene av flom i de mindre sideelvene er vanskeligere å forutse ettersom de ikke er regulert. Vannet i sidevassdragene kan stige i høy hastighet, og fører i mange tilfeller til store flomskader og skred- og erosjonsskader. Tidligere erfaringen med flomhendelsene i Nord-Fron har gjort at NVE har økt fokuset rundt de mindre elvene ved søknad om bygging og etablering av tiltak nær sidevassdragene. I arealplanleggingen i Nord-Fron kommune vil det derfor være svært viktig å utrede områdene nær de mindre sidevassdragene nøye før bygging kan tillates.

I utarbeidelsen av ROS-analysen for Nord-Fron kommune tas det også hensyn til de fremtidige klimaendringene. For oppland fylke er det estimert en temperaturøkning på 4 grader og en nedbørsøkning på 40 prosent, noe det vil tas hensyn til i den fremtidige arealutbyggingen i kommunen. Kommunen tar hensyn til overvann i planleggingen ved at de tar høyde for at ekstremvær kan føre til at kapasiteten til ledningsnett og grøfter i kommunen kan bli overskredet. I tillegg ønsker Nord-Fron kommune å utrede overvannssituasjonen og eventuelle avrenningstiltak i nye utbyggingsområder, da utbygging fører til flere tette flater som skaper mer overvann. ROS-analysen for Nord-Fron viser også hvilke tiltak kommunen har gjort for å redusere risikoen for flom rundt vassdragene. Et av disse tiltakene er opprettelsen av bunnlastsperren det ble vist til i punkt 2.5.

I den nye kommuneplanens arealdel for Nord-Fron kommune er det ikke avsatt områder til boligbygging som er flomutsatte, forutenom et område som anses å ha lav risiko for vassdragsflom. Konsekvensene av en eventuell vassdragsflom i dette utbyggingsområde er vurdert til å være ubetydelig for liv og helse, og konsekvensene for materielle verdier er ansett å være liten. Ved å se på ROS-analysene for både Nord-Fron og Sør-Fron kommune, gir begge kommunene i stor grad inntrykk av å ha hatt hensyn til konsekvensene for flom i arealplanleggingen. Det synes heller ikke slik at noen av kommunene har planlagt utbygging i områder hvor sannsynlighet for flomhendelser er stor. Det kan likevel tenkes at enkelte av områdene som er avsatt som liten risiko i analysen, kan bli påvirket dersom vassdraget stiger over sine bredder i større grad enn det har blitt tatt hensyn til i planleggingen. Dette kan også

skje dersom noe skulle gå galt med et av flomsikringstiltakene i kommunen. Risikoen for at dette skal skje kan likevel synes liten. Med tanke på kommunenes, da særlig Nord-Fron kommune, tidligere historikk og erfaring med flom, antas det at flomsikring og krisehåndtering ved en eventuell flom har fått et økende fokus og er dermed bedre rustet til å takle dette.

Håndtering av risiko utenfor planområdet

Som det ble drøftet i punkt 5.1.4, kan det kan oppstå visse utfordringer ved å avdekke risikoen for flom- og overvann i utsatte områder. I dette punktet ønsker vi å se på hvordan potensielt risikoutsatte områder utredes i praksis, samt hvor langt utenfor planområdet kommunen eventuelt strekker sin risikoanalyse.

Gjennom en uformell samtale med Nord-Fron kommune, ble det spurt hvordan gjennomføringen av ROS-analyser ved den aktuelle kommunen foregikk i praksis. Et spørsmål rettet seg til hvordan kommunen tok hensyn til områder utenfor planområdet, som kan bli påvirket av flom eller overvann i ROS-analysen. Til dette svarte kommunen at det ved utarbeidelse av ROS-analyser for områder som potensielt er utsatt for flom- eller skredfare tas hensyn til risiko som kan oppstå nedstrøms for planområdet. Det kan virke som om dette gjelder tiltak av en viss karakter og størrelse, og ikke noe som gjennomføres der hvor risikoen for påvirkninger nedstrøms kan synes liten.

Ved å se på ROS-analysene for de aktuelle kommunene går det ikke uttrykkelig frem at konsekvensene utenfor planområdet har blitt vurdert. Det kan likevel tenkes at dette er en vurdering som har blitt foretatt i utarbeidelsen av ROS-analysen, og at det ikke har blitt avdekket noen konsekvenser av betydning utenfor planområdet.

Kapittel 6: Avsluttende refleksjoner

Innledningsvis i oppgaven ble vår hovedproblemstilling presentert: «Håndtering av overvann og flom fra bekker i den kommunale planprosessen». Som det fremgår av kapittel 4 er håndtering av overvann et fragmentert felt som kan gå under flere lover, herunder vannressursloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Det viser seg at vannressursloven har begrenset betydning for håndteringen av overvann. Likevel kan overvann indirekte omfattes dersom det er snakk om et overvannstiltak som kan defineres som et vassdragstiltak, som i RG 2007 s.486. Håndtering av overvann faller også inn under forurensningsloven. Fosen-dommen utvidet forurensningslovens virkeområde, og om definisjon av hva som er avløpsvann/avløpsanlegg nå strekker seg for langt kan diskuteres. Videre faller også overvann inn under plan- og bygningslovens virkeområde, da det må hensyntas i planlegging. Som eksemplene i kapittel 5.2 illustrerte, er kanskje ikke fokuset på å tilpasse planleggingen til et fremtidig klima tilstrekkelig enda. Det er tydelig at det er behov for et klarere regelverk rundt overvann.

I forbindelse med oppgaven har det dukket opp flere interessante problemstillinger som vi gjerne skulle undersøkt nærmere. Noen veier har vi ikke kunne følge grunnet begrensninger i både tid og kapasitet, eller fordi problemstillingen har vist seg å være på kanten av oppgavens rammer og avgrensning. Denne oppgaven legger derfor noe av grunnlaget for videre forskning for en rekke problemstillinger.

Vi fikk av vannressurslovens ordlyd og forarbeider et inntrykk av at det ikke skulle mye til før tiltak i og rundt vassdrag blir konsesjonspliktige. Gjennom samtale med NVE viste det seg at dette inntrykket ikke samsvarte med virkeligheten. Dette gir flere aktuelle problemstillinger. For det første kan det for videre undersøkelser/forskning være aktuelt med en kvantitativ undersøkelse om konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven § 8. Noen aktuelle temaer kan være å se på hvilke tiltak det er som blir konsesjonspliktige i praksis, og om det er noen kjennetegn ved disse tiltakene. Dette kan være en spennende problemstilling nettopp fordi det viser seg at tiltaket må være av et visst omfang for å bli konsesjonspliktig. Herunder kan det være et tema og se på forholdet mellom konsesjonspliktige tiltak og tiltak som inngår i arealplaner. Dersom tiltak er av en viss størrelse kan det kanskje fort havne i en arealplan, istedenfor i konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

For det andre kan det være aktuelt å se på om de samme hensynene blir ivaretatt i behandlingen av konsesjon etter vannressursloven § 8 og i behandlingen av arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det er NVE som har ansvaret for konsesjonsbehandlingen, og som har ledende kompetanse på fagområdet. Selv om NVE har innsigelsesmulighet til arealplaner, ligger ansvaret for behandlingen hos kommunen. Det kan være spennende å se på om de samme hensynene blir ivaretatt i begge disse behandlingstypene i praksis.

Kildeliste

Litteratur

Andersen, G., Høgvold, D. O. (2015) *Klimatilpasning i Norge – fra forskning til praksis*. Kart og plan 1-2015 75, s. 79-89. Ås: Fagboklaget.

Brekken, O., mfl. (2001) *Vannressursloven kommentarutgave*. Oslo: Kommuneforlaget.

Church J.A., White N.J. (2011) *Sea-level rise from the late 19th to the early 21st century*. *Surveys in Geophysics* 32 (4–5), 585–602 doi:10.1007/s10712-011-9119-1

Eckhoff, T. (2001) *Rettskildelære* 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Graver H.P. (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Grunnvann i Norge (2016) *Overvannshåndtering med regnbed* [internett]. Tilgjengelig fra: http://www.grunnvanninorge.no/geoteknikk_overvann.php [lest 20. januar]

Hisdal, H., & Lawrence, D. (2011) *Hydrological projections for floods in Norway under a future climate*. Oslo: Norges vassdrag- og energidirektorat

Junker, E. (2017). *Klimatilpasning i arealplanlegging* [doktoravhandling]. Oslo: Universitetet i Oslo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* [internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Lawrence, D. (2016) *Klimaendringer og fremtidige flommer i Norge*. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat

Hanssen-Bauer I., Førland, E.J., Haddeland I., Hisdal H., Mayer S., Nesje A., Nilsen, J.E.Ø., Sandven, S., Sandø A.B., Sorteberg A. & Ådlandsvik B. (2015) *Klima i Norge 2100: Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert 2015*. [elektronisk versjon]. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M406/M406.pdf> [lest 30. april]

Myhre, M., Peereboom, I.O. & Waagø, O. S. (2011) *Preliminary Flood Risk Assessment in Norway*. Oslo: Norges vassdrag- og energidirektorat

Norem, H. & Sellevold, K. (2016) *Drenering for veg og jernbane*. Rapport nr. 28-2016. Oslo: Norges vassdrag- og energidirektorat

Norges vassdrag- og energidirektorat (2014) *Flaum- og skredfare i arealplaner*. Retningslinjer nr. 2/2011. Oslo: Norges vassdrag- og energidirektorat

Norges vassdrag- og energidirektorat (2017). *Sjekkliste for reguleringsplan – vurdering av tema innen NVEs forvaltningsområder (pr. 31. 10. 2017)* Oslo: Norges vassdrag- og energidirektorat

Oppland fylkeskommune (2018) *Kunnskapsgrunnlag: Lågenplanen - Regionalplan for Gudrandslågen med sidevassdrag* [elektronisk versjon] tilgjengelig fra: <https://www.oppland.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=2662&FilId=6538> [lest 28. april]

Overdal, K. & Rengifo, O. Z. (2016) *Delprosjekt Feda, flomsonekart*. Rapport nr. 18. Oslo: Norges vassdrag- og energiforbund

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010) *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Regjeringen (2014) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* [Elektronisk versjon]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> [lest 14. mars]

Statistisk sentralbyrå (2016) *Befolkningsframskrivninger, 2016-2100* [internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2016-06-21> [lest 12. januar]

Tvedt, M.W. (2012) *Lærebok i forvaltningsrett*. 1 Utg. Oslo: Gyldendal juridisk

Forarbeider

Ot.prp.nr.45. (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - byggesaksdelen)*

Ot.prp.nr.32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan og bygningsloven - plandel)*

Ot.prp.nr.39 (1998-1999). *Lov om vassdrag og grunnvann (Vannressursloven).*

Ot.prp nr. 43 (1989-1990). *Om lov produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)*

NOU (2015:16) *Overvann i byer og tettsteder*. Klima- og miljødepartementet

NOU (2010:10) *Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Servicesenteret for departement

Informasjonsforvaltning 2010

NOU (1996: 16) *Tiltak mot flom*. Nærings- og energidepartementet

NOU (1994:12) *Lov om vassdrag og grunnvann. Vassdragsloven*. Nærings- og energidepartementet

Meld. St. nr. 33 (2012-2013). *Klimatilpasning i Norge*. Miljøverndepartementet.

Meld. St. nr. 15 (2011-2012). *Hvordan leve med farene*. Olje- og energidepartementet

Prop.110 L (2016- 2017) *Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkelloven (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger)*

Lover

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

Lov 10. juni 1967 nr. 23 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Forskrifter

Forskrift om konsekvensutredninger. (2017) *Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger*

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

Byggesaksforskriften. (2010). *Forskrift 26. mars 2010 nr. 488. Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften).*

Forskrift om vassdragsmyndigheter. (2000). *Forskrift 15. desember nr 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven.*

Veiledere og rundskriv

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Reguleringsplanveileder*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/0f066ff0c1b84446bc7a886402dca611/reguleringsplanveileder_15feb2017.pdf [lest 13. mars]

Norges Vassdrags- og Energidirektorat. (2017). *Veileder til vannressursloven og NVEs behandling av vassdrags- og grunnvannstiltak*. (Veileder nr. 1 - 2017). Oslo: Departement. Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2017/veileder2017_01.pdf [lest 14. mars]

Norges Vassdrags- og Energidirektorat. (2017). *Nasjonale og vesentlige interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging*. (Veileder nr. 2 – 2017). Oslo: Departement. Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2017/veileder2017_02.pdf [lest 28. februar]

Norges Vassdrags- og Energidirektorat. (2015). *Flaumfare langs bekker. Råd og tips om kartlegging*. (Veileder nr. 3 - 2015). Oslo: Departement. Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2015/veileder2015_03.pdf [lest 1.mars]

Dommer

Rt. 2012 s. 820 (Fosen)

Rt. 2009 s. 354

Rt. 2006 s. 1012 (Eigersund)

RG 2007 s. 486 (Nittedal)