



Arkivnr: 2016/1308-2

Saksbehandlar: Gudrun Mathisen, Snorre Waage, Helge Inge Johansen

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		07.04.2016
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		13.04.2016
Fylkesutvalet		20.04.2016

## Overvatn i byar og tettstader. Fråsegn til NOU 2015:16

### Samandrag

Klima- og miljødepartementet har på høyring NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder - som problem og ressurs. Meir intens nedbør aukar utfordringane med handtering av overvatn. Klimaendringane er viktigaste årsak. Auka fortetting og nedbygging av naturlege areal forsterkar problema, og påfølgjande skadar på bygg og anlegg fører til store samfunnsmessige kostnader. Betre planlegging er den beste måten å handtere problema på, m.a. ved å bruka naturen sine eigne metodar til å handtere vatn – opne naturlege vassvegar, sikre og legge til rette for grøntareal og vegetasjon og ikkje tette igjen alle overflatar. Utgreiinga gir oversikt over utfordringar, verkemidlar og rammetilhøve for handtering av overvatn. Avleiing og forureining av vatn frå vegar, inklusiv fylkesvegar, vert også vurdert. Det er forslag til endringar i Plan- og bygningslova, klårgjering av kommunane sitt ansvar og korleis auka kostnader kan finansierast gjennom gebyr.

Fylkesrådmannen meiner utgreiinga er god og tar opp eit viktig samfunnsproblem for byar og tettstader.

### Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkesutval meiner at NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder gir ei god oversikt over utfordringane med auka overvatn.
2. Fylkesutvalet er positiv til at handtering av overvatn vert forankra i kommunane og at deira mynde vert styrka gjennom endringar i plan- og bygningslova.
3. Fylkesutvalet er positiv til at auka kostnader for kommunane skal kunne gebyrfinansierast. Den økonomiske ansvarsbyrden bør likevel kunne fordelast på fleire aktørar enn kommunane.
4. For å sikre at handtering av overvatn vert tatt med i planlegginga av veganlegg, bør ein vurdere å ta det inn som ei føresegn i PBL. Statens vegvesen sine handbøker bør i større grad enn i dag sette krav/kriteria til korleis overvatn på vegane skal handterast.
5. Det er behov for meir kompetanse i kommunesektoren på handtering av overvatn. Eit opplegg for opplæring må inkludrast i det vidare arbeidet frå departementet si side.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Bård Sandal  
fylkesdirektør regional utvikling

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Vedlegg: sjå

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-201516-overvann-i-byer-og-tettsteder/id2472531/>

## Fylkesrådmannen, 18.02.2016

Klima- og miljødepartementet har sendt på høyring NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder - som problem og ressurs. Høyringsfrist er 3. mai 2016. Regjeringa sette i 2014 ned eit utval med mandat mellom anna å klårgjere kommunane sine rammetilhøve og ansvar når det gjeld overvatn.

### 1. NOU2015:16 Overvann i byer og tettsteder

#### a. Problemstilling

Endra klima med meir total og meir intens nedbør vil auke utfordringane med handtering av overvatn. Årsak til problema er samansett. Mengda overvatn skuldast både naturgitte forhold, klimaendringar og lokal, menneskeleg påverknad gjennom fortetting og andre inngrep. Storleiken på skadeverknadene avheng av korleis overvatnet vert handtert og kor sårbar busetnad og infrastruktur er. Ein anslår at totale skadekostnader på grunn av overvatn er 1,6 – 3,6 milliardar kroner årleg.

Både klimautviklinga og samfunnsutviklinga med auka fortetting kan kvar for seg auke intensiteten i avrenninga til overvatnet.

Norge må førebu seg på meir nedbør og meir intens nedbør fram mot 2100. Fortetting i byar og tettstader har vore ein del av norsk arealpolitikk sidan 1990-tallet og har mellom anna ført til at grøntstrukturar vert bygd ned og erstatta av tette flatar. Tette flater gir auka og hurtig avrenning som må handterast.

Det er kommunane som har eit hovudansvar for overvasshandtering. Fleire mynde forvaltar regelverk og har ansvar for rammetilhøve som gjeld kommunane si handtering av overvatn i tettbygde område.

#### b. Overvatn som problem og ressurs

Utan førebyggjande tiltak forventar utvalet at kostnadene ved skade på busetnad, infrastruktur, helse og miljø vil fortsette å auke. Utvalet anslår at dei totale skadekostnadene i løpet av dei neste 40 åra kan bli i storleiken 45 til 100 milliardar kroner, dersom det ikkje vert iverksett tiltak. 57 prosent av kommunane meiner at kapasiteten i overvasssystemet ikkje er tilstrekkeleg for å handtere framtidens nedbør. 40 prosent av kommunane seier at overvassutfordringane utgjør eit stort velferds- og kostnadstrugsmål.

Det er muleg å kartlegge område som er sårbare for skader som følgje av overvatn og planlegge for gjennomføring av førebyggjande tiltak. Tiltaka bør planleggjast og dimensjonerast med omsyn til framtidige endringar i klima, havnivå og fortetting. Opne overvasstiltak kan bidra til at overvatnet går frå å vere eit problem til ein ressurs som kan utnyttast og skape gode bymiljø med blågrøne strukturar som kan infiltrere, fordrøye eller avleie vatnet utan at det påfører skade.

#### c. Mål og prinsipp for utvalet sine forslag

Målet for overvasshandtering er å førebygge skade på busetnad, infrastruktur, helse og miljø, og samstundes utnytte overvatn som ein ressurs. Tiltaka skal i utgangspunktet vere samfunnsøkonomisk lønsame, og overvassutfordringane bør løysast lokalt. Den enkelte har eit særleg ansvar for å handtere overvatn på eiga eigedom, men stat og kommune bør ha eit overordna ansvar. Tilnærming til overvasshandtering må ta omsyn til regionale og lokale klimaforskjellar. Regelverket må ivareta dette.

#### d. Hovudpunkta i utvalet sine forslag

Planføresegnene i plan- og bygningslova vert styrka, m.a. ved at kommunane får plikt til å inkludere avrenning og vassbalanse i planlegging og høve til å planlegge for gjennomføring av overvasstiltak.

Det vert endringar i plan- og bygningslova sine gjennomføringsreglar og byggesaksregler, presisering i byggesaksforskrifta og byggteknisk forskrift, og det kjem nye verkemidlar retta mot eksisterande bygnader.

Handtering av forureina overvatn. Det vert krav om systematisk tømning av sandfang i tettstader. Det er vegeigar som er ansvarleg for slik tømning, og som må ta kostnad med dette.

Avleidning av overvatn i vassdrag. Bruk av naturlege flaumvegar.

- Det vert høve for kommunane til å vedta krav om attopning av lukka vassdrag.
- Det vert plikt for kommunen til å vurdere å fastsette byggegrense på inntil 100 meter mot vassdrag.
- Forenkla saksbehandling av tiltak som er både vassdragstiltak og overvasstiltak.

Avleidning av overvatn i vegar. Bruk av konstruerte flaumvegar. Trafikkert veg eller gate kan om nødvendig tilretteleggjast for å føre overvatn etter nærare fastsetting i plan. Krava til vegar som skal brukast til slike formål må implementerast i vegnormalene.

Finansiering. Innføring av eit eige overvassgebyr. Det vert høve for kommunane til å gebyrfinansiere etablering og drift av overvassanlegg etter sjølvkostprinsippet.

Når det gjeld ansvar for skade, er utvalet delt i synet på ansvars plassering.

Sektoransvaret og fordeling av overvassoppgåver bør vidareførast. NVE bør ivareta oppfølginga av tryggleikskrav for overvatn og andre statlege forvaltingsoppgåver innan førebygging av skader som følgje av overvatn.

#### **e. Avsluttande merknader frå utvalet**

Aktiv bruk av plansystemet og systematisk oppfølging og gjennomføring av planane i tråd med utvalet sine forslag og tilrådingar vil gi god klimatilpassing, redusere skade og samstundes bidra til at overvatnet kan nyttast som ein ressurs. Forslaga vil først og fremst medføre kostnader knytt til gjennomføring av tiltak. Utvalet meiner at desse kostnadene vil tene seg inn over tid i form av redusert omfang av overvassrelaterte skader og kostnader.

## **2. Vurdering og merknader**

### **a. Grunnlag for vurdering**

NOU 2015:16 er vurdert av Hordaland fylkeskommune med utgangspunkt i klimaplanen, som regional planmynde og som eigar av fylkesvegane.

Klimaplan for Hordaland 2014-2030, vedteke juni 2014, har mål og strategier for klimagassutslepp, energi og klimatilpassing.

Mål for Tilpassing til endra klima:

Tilpassing til klimaendringane skal baserast på føre-vår-prinsippet, stadig meir presise grunnlagsdata og kunnskap om lokale tilhøve.

Strategi C: Betre handtering av overvatn

1. Nye utbyggingsområde skal i størst mogleg grad ha ei naturleg handtering av overvatn. Eksisterande naturareal skal nyttast til infiltrering.
2. Handtering av overvatn bør skje lokalt og desentralisert.
3. Metodar for å handtere overvatn i landbruket skal utviklast.

Retningslinjer for tilpassing til klimaendringar

5. Planlegging skal sikre handtering av overvatn, og dimensjonere avlaup m.m. for framtidig auke i nedbør.

Merknadene gjeld verkemidlar og rammar for handtering av overflatevatn (Del III) og utvalet sine anbefalingar og forslag (Del IV). NOU 2015:16 har ein god gjennomgang av gjeldande lovverk på området. Dagens praksis byr på visse utfordringar, handtering av auka overvatn i eksisterande og framtidig utbygging.

### **b. Handtering av overvatn i planlegging**

Forslaga vil gjere klimatilpassing og handtering av overvatn meir eksplisitt i plan- og bygningslova. Dette er fylkeskommunen positive til.

Utvalet følgjer opp Stortingsmelding 33 (2012-2013) Klimatilpassing i Noreg som peikar på at det er naudsynt å sikre at kommunane har tilfredsstillande lovverk og rammer for å hindre skadeverknader frå overvatn i by- og tettstader, og at kommunar bør ha ein overordna strategi for handtering av overvatn. Fylkeskommunen er positiv til at strategiar for handtering av overvatn fyrst og fremst skal utviklast og forankrast i kommunane, der ein kjennar dei lokale høva best.

Det er usikkerheit knytt til klimatiske framtidsscenario og lokale variasjonar i nedbør. Det kan vere svært ressurs- og kostnadskrevjande for kommunane å opparbeide seg tilpassa kunnskap og data for å kunne gjere gode vurderingar i arealplanlegginga. Forskingsprosjekt «Hordaklim»<sup>1</sup> i regi av UniResearch, Hordaland fylkeskommune og utvalde kommunar i Hordaland, nedskalerer klimaprognooser som kan nyttast i arealplanlegginga. Målet er at ein skal auke den lokale forståinga og kompetansen om lokale klimavariasjonar og framtidige utfordringar, slik at ein kan gjennomføre ein heilskapleg, trygg og samfunnsøkonomisk hensiktsmessig arealplanlegging i kommunane.

Eit døme kan vere *overtilpassing* og *undertilpassing*; det å finne balansen mellom å bruke for mykje ressursar på tilpassing til klimaendringar som truleg ikkje vil finne stad, balansert mot kostnadene ved å ikkje gjennomføre adekvate tiltak. Fylkeskommunen meiner at utfordringane knytt til overvasshandtering er så komplekse at dei fordrar eit breitt samarbeid mellom forskingsmiljø og offentlig forvaltning, i tillegg til samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. Det er behov for oppbygging av kunnskap og kompetanse i kommunane.

#### Lovforslag og merknader:

Plan- og bygningslova (og TEK10) gjev kommunane høve til å ivareta omsynet til handtering av overvatn i arealplanlegging og byggesakshandsaming. Det er betydelege utfordringar knytt til ny og eksisterande busetnad, der naturleg fordrøyande og infiltrerande overflater har vorte nedbygde (som parkeringsplass, veg, torg og annan busetnad). Allereie i dag er dette eit stort problem somme stader i Hordaland, og med auke i nedbørsmengde- og intensitet er det forventa at dei mest utsette områda vil møte auka problem med handtering av overflatevatn i framtida. Det er difor positivt at forslaga i NOU tydeleg legg opp til å styrke kommunane sine høve til å handtere overvatn gjennom endringar i plan- og bygningslova.

Det vil verte svært utfordrande, om ikkje umogleg, å hindre skader frå overvatn. Vi er positive til endringane i PBL for å styrke handtering av overflatevatn i kommunal arealplanlegging. Forslaga vil kunne bidra til å redusere dei negative ringverknadene frå auka overflatevatn i åra som kjem.

Det er samfunnsøkonomisk gunstig å planlegge godt.

Forslaga vil bidra til å auke handlingsrommet til overvasshandtering i kommunal planlegging. Dei auka kostnadene dette vil kunne medføre er mellom anna foreslått handtert gjennom kommunal tilgang til gebyrfinansiering. Dette stiller Hordaland fylkeskommune seg positiv til.

Forslaga om lovfesting av minimumsstandard til tryggleik mot overvasskader i nye utbyggingar, og førebyggjande tiltak i eksisterande busetnad, vil innebere auka mogelegheiter til styring, men òg auka ansvar for kommunane. Dette kan verte svært kostnadskrevjande for kommunane. Ein kan rekne med det vil påløpe både administrative kostnader, kostnader knytt til å betre kunnskapsgrunnlaget, og kostnader knytt til prosjektering /gjennomføring. Det vert som nemnd lagt opp til høve for gebyrfinansiering, omtala som «spleiselag» der alle bidreg.

Den dyraste utbygginga er den som vert øydelagt og må byggast på nytt. Det er hensiktsmessig, både samfunnsøkonomisk og i eit tryggleiksperspektiv, å vere føre var. Alt tyder på at auka nedbørsmengder vil gje auka overvassproblematikk i framtida. Der ein evnar å møte forventa utfordringar frå overvatn allereie i den kommunale planleggingsfasen, vil store samfunnsøkonomiske innsparingar kunne gjerast. Dette vil kome både kommunane, staten og private aktørar til gode.

Hordaland fylkeskommune meiner difor at den økonomiske ansvarsbyrden bør fordelast på fleire aktørar enn kommunane.

#### **c. Handtering av overvatn frå fylkesvegar**

Som vegeigar har Hordaland fylkeskommune ansvar, sjølv om det er Statens vegvesen som har sektoransvaret til offentlege vegar. Både kommunar og fylke har sjølvstendig ansvar.

<sup>1</sup> <http://uni.no/en/uni-climate/climate-services/hordaklim/>

Kapittel 10 i utgreiinga tek for seg krav for å hindre forureining til veg. ÅDT i seg sjølv er ikkje avgjerande for omfanget av forureining til veg, utforming og overflate er også viktig for forureinande stoff i overvatnet. Andre faktorar som fartsgrenser, del tungbiltransport og bruk av piggdekk er med å bidra til mengda støv som legg seg på vegen. Vi vet og at vegsalting er eit stort problem. Samla sett er alle desse faktorane viktig å ha fokus på for å redusere forureina overvatn.

Det er lagt til grunn at forureining i størst muleg grad skal stansast ved kjelda og at forureinar skal betale for nødvendige tiltak knytt til eigne utslepp, ideelt sett for å unngå at overvatnet vert forureina. Det store spørsmålet er ikkje korleis (Statens vegvesen viser til to mulege løysingar på s.103), men å ta høgde for desse problemstillingane i planlegging.

Det kviler difor eit stort ansvar på dei som planlegg, å sikre at handtering av overvatn vert tatt med i planlegginga av veganlegg. For å sikre at dette vert ivareteke burde det kanskje vore teke inn ei føresegn i PBL.

I kapittel 17 går det fram at Statens vegvesen har eit samla ansvar for å følgje opp nasjonale oppgåver for heile vegtransportssystemet (stat/fylke/kommune) og også har delansvar på miljøområdet. Det er verdt å merke seg at ein del av handbøkene/vegnormalene har teke høgde for overvassproblematikken, og i nokre av handbøkene er det fastsett krav til korleis dette skal handterast. Dette er bra, men spørsmålet er om det er tilstrekkeleg eller om det burde vore stilt strengare krav.

Utvalet sine vurderingar og tilrådingar er fornuftige. Nokre av dei er i tråd med det som er diskutert over. Kriteria og krava som er foreslått på s.180 vil vi derfor støtte oss til.

Dette vil seie at handbøkene i Statens vegvesen i større grad enn i dag må sette krav/kriteria til korleis overvatn på vegane skal handterast. Men det overordna kriteriet for å utføre tiltak når det gjelder overvatn til vegane, er at det er samfunnsøkonomisk god løysing.

Utvalet rår til at gjennomføring av dette arbeidet bør liggje hos Statens vegvesen. Dette verker fornuftig, ut i frå at dei har sektoransvaret.

### 3. Oppsummering

Fylkesrådmannen meiner at NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder er god. Klimaendringane er den viktigaste årsaka til meir intens nedbør, medan auka fortetting og nedbygging av naturlege areal gjer naturleg avrenning vanskelegare. Den beste måten å handtere problema på, er betre planlegging der ein i størst mogleg grad brukar naturen sine eigne metodar til å handtere vatn – opne naturlege vassveggar, elvar og bekker, sikre og legge til rette for grøntareal og vegetasjon og ikkje tette igjen alle overflatar. Auka fortetting vert sett på som ei god løysing for å redusere transportbehov og utnytte utbyggingsareala betre. Då er det særskilt viktig å planleggje for ei god handtering av overvatnet, slik at det også kan verte ein ressurs.

Utfordringane med overvatn er omhandla i Klimaplan for Hordaland. FoU-prosjektet Hordaklim kartlegg nedbør i detalj i utvalte kommunar, noko som vil gje betre data for den kommunale planlegginga. Det er nyttig at NOU 2015:16 går grundig inn i dette krevjande stoffet. Utfordringane er komplekse og fordrar eit breitt samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og med forskingsmiljø. Det er behov for meir kompetanse i kommunesektoren på feltet.

Forslaga er fornuftige om endringar i plan- og bygningslova, klårgjering av kommunane sitt ansvar og finansiering. Handtering av overvatn vert med dette forankra i kommunane og at deira mynde vert styrka. Hordaland fylkeskommune er positiv til at auka kostnader for kommunane skal kunne gebyrfinansierast. Den økonomiske ansvarsbyrden bør likevel kunne fordelast på fleire aktørar enn kommunane.

Utforminga av vegnettet, inklusiv fylkesvegnettet må gjerast med omsyn til auka overvatn. For å sikre at det vert tatt med i planlegginga av veganlegg, bør ein vurdere å ta det inn som ei føresegn i PBL. Statens vegvesen sine handbøker bør i større grad enn i dag sette krav/kriteria til korleis overvatn på vegane skal handterast.