

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postmottak@kmd.dep.no

Sikring av drikkevann, slokkevann, spillvann og overvann i byggesakene

Kommunale forvaltere av vann- og avløpsledninger må få en avklart rolle i den kommunale plan- og byggesaksbehandlingen.

Tilgang på tilstrekkelig rent drikkevann og vann til brannsløkking er avgjørende for at en bygning skal kunne fungere som bolig eller benyttes til næringsvirksomhet. Like viktig er det at avløpsvann kan føres vekk fra bygningen uten å forurense, og at bygningen utformes og plasseres slik i terrenget at overvann og drensvann verken vil skade den eller omgivelsene.

Skal bygningen forsynes med vann fra en kommunal ledning, må utbygger vite om den kommunale ledningen har nok kapasitet til å dekke behovet for drikkevann og slokkevann. Alternativt må den kommunale ledningen legges om eller behovet for drikke- og slokkevann dekkes på andre måter. Skal spillvannet ledes til en kommunal ledning, må de innvendige slukene plasseres tilstrekkelig høyt over den kommunale ledningen, så ikke avløpsvannet slår tilbake gjennom slukene når ledningene er fulle. Utbygger må utrede om drensvann og overvann kan håndteres på overflaten. Dette krever kartlegging av infiltrasjonsforholdene og arealenes avrenningslinjer. Er utbygger avhengig av å lede drensvann og overvann til kommunens ledning, må utbygger vite om den kommunale ledningen har kapasitet til å motta mer vann og i så fall hvor mye som tillates tilført.

Kapasiteten til de kommunale ledningene, hvor dypt ledningene ligger og hvor stikkledningen kan kobles på, legger føringer for resten av byggeprosjektet. For å hindre uohensiktsmessige og kostbare løsninger er det viktig at utbygger på et tidlig tidspunkt tar rede på og tilpasser byggeprosjektet til disse forholdene og til kommunens krav til løsninger og materialvalg for vann- og avløpsanleggene som skal etableres. Disse avklaringene krever en dialog mellom utbygger og de som forvalter de kommunale ledningene. I tillegg forutsetter det avklarte roller innad i kommunen, mellom plan- og byggesaksbehandlere og de som forvalter de kommunale ledningene.

Norsk Vann, KS og NKF foreslår i dette brevet hvordan disse utfordringene kan løses gjennom endringer i dagens regelverk.

Tilknytning til kommunale ledninger

Å sikre vannforsyning og avløp gjennom å knytte bygningen til kommunale ledninger kan være en ukomplisert del av et byggeprosjekt. Slik er det imidlertid ikke alltid.

Det går som regel greit å forsyne nye bygninger med drikkevann gjennom kommunale vannledninger og avlede spillvannet gjennom kommunale avløpsledninger. For slokkevann og overvann er situasjonen ofte mer komplisert. I enkelte områder har ikke de kommunale ledningene kapasitet til å sørge for økt forsyning av slokkevann. Overvann skal primært håndteres gjennom infiltrasjon, fordrøyning og avledning på overflaten. Der dette er vanskelig, må utbygger vite om kommunen kan tillate avledet overvann gjennom sin ledning, og i så fall hvilke mengder. Dersom tilførsel av slokkevann og avledning av overvann ikke kan ivaretas gjennom de kommunale ledningene, må utbygger vurdere om det er mulig og økonomisk bærekraftig å finne alternative løsninger.

Der forutsetningene og vilkårene for vann- og avløpsløsninger ikke er tilstrekkelig avklart i kommune- eller i reguleringsplan, må dette sikres tidlig i byggesaken. Det kan bli svært kostbart og praktisk vanskelig å tilpasse bygninger, stikkledninger og arealer, når prosjekteringen er ferdig og oppføringen av bygningen har startet. Det er dessverre mange eksempler på at bygg føres opp uten tilstrekkelig tilgang på slokkevann eller areal for å infiltrere og fordrøye overvann.

At forvalterne av de kommunale vann- og avløpsledningene kommer sent inn i byggesakene, medfører ofte at utbyggerne må velge dyrere løsninger enn hvis disse hadde vært planlagt på et tidlig stadie. Dette skyldes eksempelvis at det ikke er satt av tilstrekkelig areal til å kunne velge de gunstigste løsningene. Ofte blir huseierne sittende med problemene og må bruke store ressurser på å rette opp feilene. Abonnentfellesskapet kan også bli skadelidende, ved at de må tillate at mer overvann blir avledet gjennom den kommunale ledningen enn ønsket. Det er derfor i huseiernes interesse at regelverket gir avklarte og hensiktsmessige rammer for hvordan de som forvalter de kommunale ledningene, skal inkluderes i plan- og byggesakene. En avklaring av deres rolle, både i forhold til utbyggere og i forhold til de som behandler kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesaker, vil bidra til å sikre et godt resultat for alle parter.

Rammeverket må i tillegg sikre at utbyggere på et tidlig stadie blir gjort kjent med kommunens vilkår for tilknytning til de kommunale ledningene, herunder hvor og hvordan de private ledningene skal utformes og knyttes på de kommunale ledningene. De kommunale ledningene kan eksempelvis være plassert slik at bygningen enten må unngå å ha sluk i underetasjen eller installere pumpe for å løfte avløpsvannet ut til den kommunale avløpsledningen.

I motsetning til de som forvalter offentlig veg, anses ikke forvaltere av kommunale vann- og avløpsledninger å være omfattet av bygningsmyndighetens samordningsplikt som følger av plan- og bygningsloven § 21-5, jf. byggesaksforskriften § 6-2. Mange kommuner krever derfor at utbyggere har fått en forhåndsuttalelse eller fått godkjent en søknad om tilknytning til de kommunale ledningene, før rettigheten anses å være sikret etter plan- og bygningsloven § 27-1 første ledd, tredje punktum. I en tolkningsuttalelse av 27.09.16 til Lørenskog kommune og i brev til Ullensaker kommune av 28.11.17 uttaler imidlertid Kommunal- og moderniseringsdepartementets at en søknad ikke automatisk kan avvises, selv om den

mangler tillatelse til å knytte bygningen til kommunens ledninger. I tolkningsuttalelsen skriver departementet:

«... etter departementets vurdering er det tvilsomt om kommunen som bygningsmyndighet kan legge til grunn at det er en mangel ved søknaden dersom det ikke er tilfredsstillende dokumentert at det foreligger en tillatelse til påkobling.»

En slik konklusjon vil kunne medføre at utbyggere unnlater å tilpasse sitt byggetiltak til kommunens ledninger med tilhørende krav til det private anlegget som skal knyttes til, før oppføringen av bygningen starter. Dette er særlig problematisk for avledningen av overvann. Det er en tett sammenheng mellom infiltrasjon, fordrøyning og avledning av overvann på overflaten og avledning gjennom kommunale hovedledninger. De i kommunen som forvalter hovedledningene har derfor en særskilt interesse i å sikre at overvannet ikke fører til for stor belastning på den kommunale ledningen. Med knappe tidsfrister for å avgjøre byggesøknadene, kan det oppstå et spenningsforhold mellom byggesaksbehandlerens behov for å få avgjort søknaden og ledningsforvalterens behov for å påse at avledningen av overvann ikke får uønskede konsekvenser for kapasiteten i deres ledninger.

Privat opparbeiding av ledninger som kommunen skal overta

I regulert strøk kan en forutsetning for å få byggetillatelse være at utbygger opparbeider hovedledninger i tråd med plan- og bygningsloven § 18-1. Kravet om opparbeiding av hovedledninger kan alternativt være fastsatt som et rekkefølgekrav eller i en utbyggingsavtale.

Forvaltere av de kommunale ledningene er pålagt å overta de ovennevnte privat opparbeidede ledningene for videre drift. Dette forutsetter imidlertid at utbyggeren har opparbeidet ledningene i tråd med eventuelle kommuneplanbestemmelser og kommunens krav til løsninger og produktvalg. De generelle kravene er som regel nedskrevet i det som kalles en lokal «VA-norm». I tillegg stilles det normalt individuelle krav til opparbeidelsen tilpasset den enkelte utbyggingen. Der det ikke foreligger en utbyggingsavtale, forankres kravene i den enkelte byggesaken. I disse sakene er det svært viktig at de som forvalter de kommunale vann- og avløpsledningene får forankret sine krav til opparbeidelsen tidlig i byggesaksprosessen, slik at byggetiltaket kan tilpasses disse kravene.

Vanntjenestemyndighet

For å sikre gode vann- og avløpsløsninger bør departementet vurdere om kommunene skal gis rollen som vanntjenestemyndighet etter plan- og bygningsloven § 21-5, jf. byggesaksforskriften § 6-2.

Den kommunale helsemyndigheten, brannvernmyndigheten og forurensningsmyndigheten er på hvert sitt område pålagt ansvar for å ivareta henholdsvis trygt drikkevann, tilstrekkelig slokkevann og at avløpsvann ikke forurenses. Disse myndighetene er omfattet av samordningsplikten etter plan- og bygningsloven § 21-5, jf. byggesaksforskriften § 6-2. Ingen av disse har imidlertid tilstrekkelig oversikt over tilstanden, herunder kapasiteten, til de kommunale vann- og avløpsledningene, og kan derfor heller ikke svare for om vann og avløp vil være tilstrekkelig sikret etter plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2 i forhold til den enkelte byggesøknaden.

På samme måte som kommunen både er vegmyndighet og eier av veggrunnen, må kommunen

som vanntjenestemyndighet fortsatt, på privatrettslig grunnlag, kunne sette nødvendige vilkår for drift og vedlikehold av private ledninger som skal knyttes til de kommunale ledningene. Etableringen av det private anlegget, herunder valg av løsninger og materialer, bør imidlertid sikres i byggesaken.

Å inkludere de som forvalter de kommunale ledningene i samordningsplikten, vil trolig forutsette at man utvider dagens lov om kommunale vass- og avløpsanlegg til å bli en helhetlig sektorlov for kommunale vanntjenester (vanntjenestelov). Følgende krav til byggetiltaket bør i så fall sikres gjennom en vanntjenestelov:

- At de private avløpsledningene bygges med tilstrekkelig overhøyde for å hindre tilbakeslag fra de kommunale ledningene
- At de private vannledningene bygges slik at man ikke risikerer at de tilfører forurenset vann til de kommunale ledningene
- At byggetiltaket som helhet ikke fører til at det blir tilført mer overvann til kommunens ledning enn det forvalterne av ledningene tillater
- At de private ledningene kobles på slik eieren av de kommunale ledningene fastsetter
- At de private anleggene utføres med løsninger og materialvalg så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av kommunens ledninger og øvrig anlegg. Dette omfatter også eksempelvis krav til å installere vannmålere, pumper, kummer og fettutskillere.

En vanntjenestelov vil i tillegg måtte ivareta øvrige krav til eksempelvis utbedring av vannlekkasjer, restriksjoner på vannforbruk, utskiftning og avlesning av vannmålere, krav til påslipp til avløpsledningene og ansvar for skader. Dette er avklaringer som ikke har betydning for byggesaken.

Sikring av vannkilder og hovedledninger

I NOU 2015:16 kom overvannsutvalget med en rekke forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Disse forslagene bør følges opp så raskt som mulig.

Ved departementets gjennomgang av forslagene til endringer i plandelen, oppfordrer vi til at departementet samtidig vurderer om de samme planbestemmelsene kan utvides til å ivareta vannkilder og hovedledninger. Dette vil både kunne forebygge at nye byggetiltak forurenser drikkevann og hindre at tiltak plasseres over eller for nært de kommunale ledningene.

Utover å sikre hovedledningene for vannforsyning og bortledning av avløpsvann i de kommunale planene er det nødvendig å gi en tydeligere hjemmel for å sikre at det ikke plasseres nye tiltak over ledningene i den enkelte byggesaken. Dette kan gjøres ved at det tas inn en egen setning i plan- og bygningsloven § 29-4. På denne måten vil sikkerheten for vann- og avløpstjenestene ivaretas på samme måte som veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt.

Godkjenning fra eier av offentlige vann- og avløpsanlegg før ferdigattest

I et høringsnotat av 05.07.2016 foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet en ny setning i byggesaksforskriften § 8-1 fjerde ledd som samsvarer med den praksisen en del kommuner allerede følger:

Der tiltaket gjelder vann- og avløpsanlegg, skal ferdigmelding gitt av vann- og avløpsmyndigheten vedlegges søknad om ferdigattest.

Dette forslaget til endring av forskriften er ikke blitt fulgt opp. Vi viser til argumentasjonen i Norsk Vanns høringsuttalelse av 26.09.2016, og opprettholder vårt ønske om at departementet inntar en ny setning i byggesaksforskriften § 8-1 fjerde ledd med følgende ordlyd:

Der tiltaket gjelder vann- og avløpsledninger, skal dokumentasjon som bekrefter at de private ledningene er godkjent av eieren av de offentlige vann- og avløpsledningene, vedlegges søknad om ferdigattest.

Dersom man får på plass en ordning med en vanntjenestemyndighet, vil «eieren av de offentlige vann- og avløpsledningene» kunne endres til «vanntjenestemyndigheten».

Vennlig hilsen



Toril Hofshagen
Direktør Norsk Vann



Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk KS



Torbjørn Vinje
Direktør, Norsk Kommunalteknisk forening

Saksbehandler: Elin Riise, Norsk Vann

Elektronisk kopi: Klima- og miljødepartementet
Miljødirektoratet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet, planavdelingen
Direktoratet for byggkvalitet
Helse- og omsorgsdepartementet
Mattilsynet