

Ansvarsfordeling mellom kommune og stat i arbeidet med klimatilpasning

En utredning laget av Vestlandsforskning på oppdrag fra KS

Eli Heiberg og Carlo Aall



WESTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE
VESTLANDSFORSKING
www.vestforsk.no

Bakgrunn og formål

- Den kommende stortingsmeldingen om klimatilpasning har aktualisert en sammenstilling og vurdering av kommunenes ansvar i dag for arbeidet med klimatilpasning.
- Utredningen er en tilleggsutredning til prosjektet for KS- FoU om klimaendringenes konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur. (Aall, C. et al 2008)
- **Formålet med utredningen er å**
 - Gi en oppdatert oversikt de mest relevante lover og regler som gjelder innenfor klimatilpassing i kommunal infrastruktur
 - Gi en oppdatert oversikt over hvordan ansvarsforholdene er mellom kommunesektoren, staten og andre aktører i dag.
 - Å vurdere om ansvarsfordelingen mellom stat, kommuner og andre aktører er tilstrekkelig avklart, og om uklarheter kan ha betydning for samfunnets sårbarhet i forhold til klimaendringer.
 - Å peke på behov for avklaringer som kan fremme arbeidet med klimatilpassing.

Oversikt over innholdet

- **1. Oversikt over nyere endringer i lover og regelverk som er relevant for klimatilpassing.**
- **2. Oversikt over institusjoner som har ansvar for klimatilpassing.**
- **3. Oversikt over nasjonale ansvarsforhold når det gjelder ulike typer naturfare.**
- **4. Utredning om ansvar og virkemidler ved klimatilpassing i kommunal infrastruktur, inndelt i**
 - arealplanlegging og byggesaksbehandling,
 - offentlige bygg,
 - offentlige veger,
 - vann og avløp og
 - kraftoverføring og elektronisk kommunikasjon.

1. Vesentlige nyere endringer i lover og regelverk som er relevant for klimatilpassing.

- **Ny sivilbeskyttelseslov i 2010**
 - Kommunen pålegges en generell beredskapsplikt, noe den tidligere ikke har hatt.
- **Ny plan- og bygningslov i 2008/2009**
 - Kommunen pålegges obligatorisk krav om ROS-analyse ved planer om ny utbygging, noe den tidligere ikke har hatt.
 - Egenkontrollen i byggesaker erstattet av obligatorisk kvalitetssikring ved foretak med ansvarsrett
- **Revidert byggteknisk forskrift i 2010 (TEK10)**
 - Innføring av kvantifiserte krav til sikkerhet i forhold til flom og stormflo, og skjerpet krav i forhold til skred
- **Revidert byggesaksforskrift i 2010 (SAK10)**
 - Innføring av obligatorisk, uavhengig kontroll av visse tiltak som bla omfatter fuktsikring i alle boliger og andre tiltak med betydning for klimatilpassing (utsatt iverksetting til 1.07. 2012)
- **Ny lov om kommunale vass- og avløpsanlegg i 2012**
 - Sikrer fortsatt offentlig eierskap av vann- og avløpsanlegg

Vurdering: Det er de siste årene gjennomført en rekke endringer i lover og regelverk som tar sikte på å redusere samfunnets sårbarhet i forhold til klimaendringer. På flere områder har det skjedd endringer i og avklaringer av ansvarsforhold. Kommunene har fått øket ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, og for forebygging av naturskade gjennom arealplanlegging.

2. Oversikt over institusjoner som har ansvar for klimatilpassing.

- **Nasjonale institusjoner som i stor grad har fått øket ansvar de senere årene er:**
 - Norges vassdrags og energiverk(NVE)
 - Gjennom tildeling av ansvar for skred i 2009.
 - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).
 - Gjennom arbeidet med å plassere klimatilpasning på dagsorden i Norge, og
 - gjennom endringer i Sivilforsvarsloven
- **Vurdering: DSB har inntatt en langt mer aktiv og fremtredende rolle enn tidligere i forhold til kommunenes arbeid med arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer en utfordring når det gjelder å etablere nye samarbeidsrutiner horisontalt mellom DSB og andre statlige instanser (eks NVE, Fylkesmannen, Direktoratet for naturforvaltning, Miljøverndepartementet) og fylkeskommunen når det gjelder en samordna oppfølging overfor kommunene.**

3. Nasjonale ansvarsforhold når det gjelder ulike typer naturfare.

- Norges Vassdrags- og energiverk har lenge hatt et nasjonalt forvaltningsansvar for flom, og fikk i 2009 utvidet ansvaret til å omfatte skred.
- Spørsmålet om nasjonalt forvaltningsansvar for havnivåstigning og overvann er fortsatt uavklart.
 - Spørsmålet er viktig for kommunenes planlegging og klimatilpassing.
 - For kommunene vil det trolig være en fordel at de får en statsetat å forholde seg til når det gjelder håndtering av naturfare i arealplaner. NVE vil være en naturlig fagmyndighet når det gjelder både overvann og havnivåstigning.

4. Ansvar og virkemidler ved klimatilpassing i kommunal infrastruktur

- 1. Arealplanlegging og byggesaksbehandling,**
- 2. Offentlige bygg**
- 3. Offentlige veger**
- 4. Vann og avløp**
- 5. Kraftoverføring og elektronisk kommunikasjon.**

4.1 Arealplanlegging og byggesaksbehandling

- **Problemstillinger som omtales:**
 - A) Kartlegging og utredning av naturfare
 - B) Byggesaksbehandling
 - C) Hensyn til endret naturskaderisiko som følge av klimaendringer
 - D) Sikringstiltak

4.1 Arealplanlegging og byggesaksbehandling

a) Kartlegging og utredning av naturfare

Problemstilling	Behov for avklaringer eller endringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Kartlegging og utredning av naturfare ved ny utbygging	Krav til sikkerhet mot naturfarer bør ifølge OED avklares i arealplan, ikke først i byggesak	OED,KRD og MD, tar sikte på å utarbeide en statlig planretningslinje etter plan- og bygningsloven § 6 – 2.
Kostnader til kartlegging av naturfare	Fordeling av kostnader til kartlegging av naturfare mellom stat, kommuner og tiltakshavere ved evt krav om kartlegging i arealplaner	OED mener at det bør vurderes om kommuner og tiltakshavere skal kunne fordele kartleggingskostnader. Øket statlig (NVE) innsats i faresonekartlegging bør vurderes.
Kartlegging og utredning av naturfare i eksisterende bebyggelse	Kommunen har ansvar for ROS – analyse på overordnet nivå, men uklart om og i hvilken grad kommunen har ansvar for kartlegging	OED vil foreta en gjennomgang av kommunenes ansvar for kartlegging og fareutredning i tilknytning til gjennomgangen av naturskadeloven kapittel 3.

- Forslag fra OED om kartlegging av naturfare på arealplannivå vil trolig kunne forbedre samfunnssikkerhet, men også øke kommunenes kostnader til naturfarekartlegging og -utredninger
- Øket statlig innsats i faresonekartlegging og fordeling av kostnader til kartlegging bør vurderes
- Det er behov for avklaring av ansvaret for kartlegging og utredning av naturfare i eksisterende bebyggelse

4.1 Arealplanlegging og byggesaksbehandling

b) Byggesaksbehandling

Problemstilling	Behov for avklaringer eller endringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Forenkling og effektivisering av byggesaksprosessen	Konsekvenser for klimatilpassing av effektivisering og evt bortfall av innsigelsesinstituttet er usikre	I Meld.St. 28 (2011-2012) varsler Kommunal- og regionaldepartementet flere lovendringer for å effektivisere og forenkle plan- og byggesaks-prosesser. Meldingen varsler også om en gjennomgang av innsigelses-instituttet, fordi dette ofte fører til forlenget saksbehandling.

- Varslede endringer i planverket for å effektivisere og forenkle plan- og byggesaksprosessen, herunder mulighetene for å svekke innsigelsesinstituttet, kan bidra til å svekke vilkårene for en effektiv klimatilpasning.

4.1 Arealplanlegging og byggesaksbehandling

c) Hensyn til endret naturskaderisiko som følge av klimaendringer

Problemstilling	Behov for avklaringer eller endringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Hensyn til usikkerhet gjennom å legge "worst case " klimaprojiseringer til grunn	Det er behov for hjemmel til å ta hensyn til usikkerhet og kreve at "worst case" klimaprojiseringer legges til grunn. Også behov for veiledning og retningslinjer i forhold til hvilke klimascenarioer og hvilket tidsperspektiv som skal eller bør legges til grunn ved planlegging og utbygging av ny infrastruktur.	Klimatilpassingsutvalget tilrådte å legge "worst-case" klimascenarioer til grunn for klimatilpassing av ulike typer infrastruktur
Plikt til å ta hensyn til endret naturskaderisiko som følge av klimaendringer	Grad av juridisk plikt er uoversiktlig. Omfang og detaljeringsgrad av utredninger i ROS-analyser er uklart	Dagens retningslinjer bør innarbeides som krav i plan- og bygningsloven og TEK 10

- Kommunens adgang til å forby eller sette krav til utbygging i fareområder er avgrenset av at det må foreligge en "markert risiko" for fare i den konkrete saken. Dette avgrenser mulighetene for å ta hensyn til usikkerhet.
- Det er behov for avklaring av hvilke klimascenarioer og hvilket tidsperspektiv kommunene bør legge til grunn ved planlegging og utbygging av ny infrastruktur.
- Det er behov for avklaring av plikten til å ta hensyn til endret naturskaderisiko som følge av klimaendringer.

4.1 Arealplanlegging og byggesaksbehandling

d) Sikringstiltak

Problemstilling	Behov for avklaringer eller endringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Sikkerhet mot skred som følge av terrenginngrep som ikke er søknadspliktige etter pbl	Sikkerhet mot skred som følge av terrenginngrep som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven er ikke tilstrekkelig ivaretatt i dag.	KRD og MD m.fl. vil gå gjennom aktuelt regelverk og veiledere med sikte på at tilfredsstillende praksis for ivaretagelse av sikkerheten mot skred etableres for alle typer terrenginngrep.
Tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak	Tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak er ikke tilstrekkelig ivaretatt i dag. Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til å pålegge tiltakshaver eller framtidige eiere ansvar for tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak.	KRD og OED vil se nærmere på hvordan tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak som er en forutsetning for byggetillatelse best kan ivaretas over tid og gjennom eierskifter.
Sikring mot naturskade i eksisterende bebyggelse der naturfare er avdekket i ettertid og ingen kan lastes	Uklart hvor langt kommunenes ansvar etter naturskadeloven går.	OED mener at det er behov for å tydeliggjøre ansvarsforholdene knyttet til gjennomføring av sikringstiltak, og vil starte lovarbeid med utgangspunkt i en gjennomgang av naturskadeloven kapittel 3.

- Det er behov for krav om vurderinger av sikkerhet mot skred av alle typer terrenginngrep.
- Tiltakshaver/utbygger har ansvaret for å planlegge og gjennomføre nødvendige sikringstiltak, men det er behov for hjemmel til å pålegge tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak.
- Kommunene har ikke juridisk ansvar etter plan- og bygningsloven for sikring av bebyggelse i tilfeller der naturfare er avdekket i ettertid, og ingen kan lastes. Det er behov for avklaring av kommunens ansvar etter naturskadeloven.

4.2 Offentlige bygg

Problemstilling	Behov for avklaringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Vedlikeholdsetterslep i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse. Manglende kompetanse, kapasitet og finansielle ressurser i kommuner og fylkeskommuner	Samlet behov for vedlikehold og investeringer i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse	Stortingsmelding 28 (2011-2012) vil stimulere til at kommunene kan etablere interkommunale/regionale byggesakskontor og byggetilsyn. Rådgivende ingeniørers forening foreslår igangsetting av nasjonal oppgraderingsplan
Byggteknisk kompetanse i kommunene		Behov for kompetanseheving og rekruttering

- Samlet behov for midler til vedlikehold og investeringer i kommunal bygningsmasse er estimert til over 250 milliarder kroner frem mot 2020 (Rådgivende ingeniørers forening).
- Både kompetanse, kapasitet og finansielle ressurser er begrensninger i kommunal sektor i forhold til å ta igjen vedlikeholdsetterslepet.
- Statlig medvirkning i oppgradering av bygningsmassen, organisatoriske endringer i form av interkommunale løsninger, og tiltak for å øke rekruttering til byggfag er foreslåtte tiltak.

4.3 Offentlige veger

Problemstilling	Behov for avklaringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Overvann fra veger	Ansvarsavklaring mellom vegeier og eier av avløps- og overvannsledninger når det gjelder overvann fra veier	
Vegen som korridor for ledninger, rør og annen infrastruktur	Tydeligere vilkår fra vegeier for legging av rør og kabler i veggrunnen	Utkast til forskrift om saksbehandling og ansvar presentert av Vegdirektoratet i 2007, men ikke vedtatt

- Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF, 2010) har vurdert tilstanden i det kommunale vegnettet som dårlig, og tendensen som negativ.
- Manglende vedlikehold av veggrøfter kan medføre erstatningsansvar for vannskade. Veggrøfter ble av Høyesterett i 2012 definert som del av avløpsanlegg. Det er behov for ansvarsavklaring når det gjelder overvann fra veier
- Konflikter mellom vegeiere og ledningseiere i forbindelse med bruk av vegen for framføring av ulike typer rør og ledninger er økende. Det er behov for tydeliggjøring av vilkår fra vegeier sin side.

4.4 Vann og avløp - oversikt

- A) Nasjonal forvaltning av overvann**
- B) Skade forårsaket av vann- og avløpsanlegg**
- C) Lokal overvannsdisponering**
- D) Gjennomføring av vannforskriften**

A) Nasjonal forvaltning av overvann

Problemstilling	Behov for avklaringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Manglende nasjonal forvaltning av overvannsproblematikk	Nasjonal forvaltningsmyndighet for overvannshåndtering	Klimatilpassingsutvalget pekte på NVE som naturlig myndighet
Som over	Klimatilpasset regelverk med hensiktsmessige rammebetingelser for vann- og avløpstjenesten i kommunene	VA-bransjen har foreslått egen sektorlov for VA-sektoren

- Forvaltningen og ansvarsfordelingen for arbeidet med vann og avløp er fordelt på mange organ og framstår som fragmentert.
 - Ingen departementer eller direktorater/tilsyn er gitt noe helhets- og koordineringsansvar.
 - Ingen nasjonal myndighet har ansvar for overvann
- Det mangler regler og retningslinjer for klimatilpassing i VA-sektoren.

B) Skade forårsaket av vann- og avløpsanlegg

Problemstilling	Behov for avklaringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Ansvar for skade forårsaket av vann- og avløpsanlegg	Ansvarsfordeling mellom kommunene, VA-selskapene og abonnentene	Egen sektorlov for VA-sektoren (56)
Som over	Som over	Forslag fra forsikringsbransjen om lovendring som gir kommunene objektivt og ufravikelig ansvar for skader som skyldes vann- og avløpsanlegg uansett skadeårsak (47)

- Kommunen som anleggseier kan i dag fraskrive seg ansvar for skader som skyldes manglende kapasitet i avløpsanlegg til å ta unna uvanlig store nedbørsmengder, men ikke skader som skyldes manglende vedlikehold.
- En eventuell lovendring i samsvar med ønske fra Forsikringsbransjen, vil trolig få store økonomiske konsekvenser for kommuner og abonnenter. En slik lovendring vil trolig framskynde satsing på oppgradering av avløpsnett, satsing på lokal overvannshåndtering og skille mellom avløp- og overvannsnett.
- Det er behov for en avklaring av flere juridiske spørsmål angående ansvarsfordeling mellom kommunene, VA-selskapene og abonnentene i klimatilpasningsarbeidet.

C) Lokal overvannsdiskonering (LOD)

Problemstilling	Behov for avklaringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Innføring av lokal overvannsdiskonering (LOD)	Hvilke LOD tiltak som kan finansieres av VA-selvkost	
Som over	Hjemmel til å pålegge LOD-tiltak i eksisterende bebyggelse	
Som over	Hjemmel til å splitte opp avløpsgebyr i spillvanns- og overvannsgebyr	Endring i forurensingsforskriften foreslått av Stavanger kommune
Som over	Hvilke LOD-tiltak som skal defineres som avløpsanlegg etter forurensingsloven	

- LOD blir framhevet som et viktig tiltak i klimatilpassingsarbeidet.
- Det er behov for flere avklaringer av regelverk, rettigheter og plikter når det gjelder LOD.
- Etter en høyesterettsdom i 2012 kan alle anlegg knyttet til LOD i praksis blir å definere som «avløpsanlegg». Med økt satsing på LOD vil det trolig bli færre skader på grunn av tilbakeslag i avløpsnett, men langt flere skader knyttet til LOD når overvann føres til terrenget.

D- Gjennomføring av vannforskriften

Problemstilling	Behov for avklaringer	Planlagte og foreslåtte endringer
Gjennomføring av vannforskriften i kommunene	Omfattende, men dårlig kjente kostnader for kommunene	Norsk vann etterlyser statlige incentivordninger (85).

- Tilstanden i det norske avløpsnettet er vurdert som dårlig, med stort vedlikeholds-etterslep. Det trengs store investeringer for å få på plass tilfredsstillende renseeffekt på renseanleggene, separering av avløpsnettet og fornyelse av ledningsnettet.
- Vannforskriftens strenge tidsfrister for måloppnåelse, vil bety at utbedringstakten på avløpsområdet må forseres.
- Resultatet kan bli at avløpsgebyrene i mange tilfeller blir svært høye, og stiger "for fort". Dessuten omfatter ikke gebyrene tiltak i private anlegg i spredtbygde strøk. Det anbefales derfor at statlige støtte- og låneordninger vurderes.

4.5 Kraftoverføring og ekom - ansvarsforhold

Problemstilling	Aktør	Ansvar og regelverk
Ansvar for sikker og stabil strømforsyning	Statsnett og regionale nettselskap	Ansvar for bygging, drift og vedlikehold av det sentrale strømnettet. Energiloven
	Nettselskapene	Ansvar for bygging, drift og vedlikehold av distribusjonsnettet innenfor sitt konsesjonsområde. Energiloven
	NVE	Forvaltning av virkemidler, og kontroll og tilsyn med nettselskapene. Energiloven, energilovforskriften, beredskapsforskriften
	DSB	Tilsyn med den tekniske tilstanden i distribusjonsnettet. Eltilsynsloven
Lokal, sivil beredskap ved strømutfall	kommunen	Ansvar for lokal beredskap etter sivilbeskyttelsesloven. Planlegging av alternativ strømforsyning i kritisk infrastruktur

- Ansvarsfordelingen framstår som avklart.
- NVE vurderer at krav og forventninger nedfelt i lover og forskrifter, gir tilfredsstillende hjemmelsgrunnlag for en kontinuerlig klimatilpasning av sektoren.
- NVE vil i de nærmeste årene øke fokus på klimaendringer i forhold til konsesjonssøknader, konsekvensutredninger og kraftsystemutredninger

Ekom-ansvarsforhold

Problemstilling	Aktør	Ansvar og regelverk
Bygging og drift av infrastruktur	Private operatører	Ekomloven med forskrifter
Sikkerhet og beredskap i ekomnettet	Private operatører	Krav i ekomloven om å tilby ekomnett og -tjeneste med «nødvendig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig». Ekomloven med forskrifter
	Post- og teletilsynet	Tilsyn med sikkerhet og beredskap hos operatørene. Ekomloven med forskrifter
	Staten ved samferdselsdepartementet	Merkostnader forbundet med levering av sikkerhets- og beredskapstiltak skal kompenseres av staten. Ekomloven med forskrifter
Lokal, sivil beredskap ved bortfall av ekomtenester	Kommunen	Planlegging av alternative løsninger ved bortfall. Sivilbeskyttelsesloven

- Det framstår det som uklart hvor grensene går når det gjelder ansvar for sikkerhet og beredskap mellom staten og private tilbydere av ekomtenester på den ene siden, og kommuner og andre beredskapsorganisasjoner på den andre.
- De private tilbyderne har etter ekomloven ansvar for sikkerhet og beredskap, med et krav om å tilby ekomnett og -tjenester med «*nødvendig sikkerhet for brukerne i fred, krise og krig*»
- Kommuner og andre beredskapsorganisasjoner har på sin side ansvar for sivil beredskap etter sivilbeskyttelsesloven. Det kan reises spørsmål ved hvem som skal finansiere alternative løsninger ved bortfall av ekom-tjenester.