

Hørings svar til Forslag til endringer byggteknisk forskrift § 7-2 m.m. om sikkerhet for overvann

forslag til endringer i byggteknisk forskrift § 7-2 mm.

Norsk Vann mener forslaget til sikkerhetsklasser for skader fra overvann, slik de er foreslått i TEK17 §§ 7-2 og 15-8, vil bli krevende å oppfylle. Det er stor usikkerhet rundt fremskrivning av nedbørhendelser og hvilken påvirkning tidligere nedbør og snøsmelting har for avrenningen gjennom store felt.

Norsk Vann anbefaler at direktoratet halverer kravene til sikkerhetsnivå i § 7-2, eventuelt tillagt et klimapåslag.

Usikkerheten om hvilken risiko et tiltak vil skape er enda større for nedstrøms bebyggelse enn risikoen for skade på bygningen som vurderes satt opp. Nedstrøms bebyggelse kan være langt unna der tiltaket skal gjennomføres. Tiltakshaver må derfor ta hensyn til hvilken vei vannet vil renne i store områder, herunder hvilken betydning økt avrenning vil ha for kapasiteten i etablerte overvannsanlegg. I tillegg kan det være nødvendig å vurdere hvor utsatt de enkelte bygningene er for skade. Norsk Vann anbefaler at kravet til sikkerhet for nedbør med 200 års gjentakintervall i § 15-8 erstattes med et krav om grundige risikovurderinger for nedstrøms bebyggelse.

Norsk Vann* viser til direktoratets høringsbrev av 02.03.2020 og tilhørende høringsnotat med forslag til endringer i byggteknisk forskrift (TEK17) og byggesaksforskriften (SAK10).

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) foreslår å likestille sikkerhet mot oversvømmelse på grunn av overvann med flom og stormflo med de samme sikkerhetsklassene som er angitt i TEK17 § 7-2. Grovt forklart innebærer dette at garasjer skal sikres mot nedbør med 20 års gjentakintervall, hus og næringsbygninger mot nedbør med 200 års gjentakintervall og sykehus mot nedbør med 1000 års gjentakintervall.

Videre foreslår direktoratet at kravet i TEK17 § 15-8 om i størst mulig grad å infiltrere og på annen måte håndtere overvann lokalt flyttes til plan- og bygningsloven og erstattes med et krav om at bortledning av overvann og dreisvann skal dimensjoneres for nedbør med 200 års gjentakintervall.

I SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j foreslår direktoratet at det særskilt nevnes at flomveier for overvann er en relevant opplysning ved søknad om tillatelse til tiltak.

Som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene i den norske vannbransjen, vil Norsk Vann med dette komme med innspill til høringsforslaget.

Definisjon av overvann

Det er viktig å avklare hvordan begrepet overvann skal forstås i plan- og bygningsloven, TEK17 og SAK10. I høringsforslaget til endringer i TEK17 skriver direktoratet at overvann defineres ulikt i ulike sammenhenger, men at det i denne sammenheng skal forstås som *«vann fra nedbør som ligger på flater, eller som er i bevegelse på flater uten å være en del av et etablert vassdrag»*.

Slik vi forstår definisjonen som legges til grunn for forslaget til endringer i TEK17, inkluderer den verken grunnvann eller dreisvann, selv om dette i stor grad kan påvirke overvannssituasjonen. Den omfatter tilsynelatende heller ikke vann i underjordiske fordrøyningsbasseng eller vann som blir ledet bort i ledninger, med mindre det også kan sies å ligge på flater (dvs. at flater også kan være under bakken). Lekkasje fra vann- og avløpsrør og annet vann som stammer fra menneskelig aktivitet, blir det eksplisitt sagt at ikke skal regnes som overvann. Det samme gjelder vann som stammer fra havvann, for eksempel ved stormflo.

Det bør gis en entydig og felles definisjon av overvann i de ulike regelverkene, siden de ofte har de samme brukerne. Definisjonen av overvann hører mer naturlig hjemme i plan- og bygningsloven enn i forurensningsloven, siden overvann i utgangspunktet ikke har noen sammenheng med forurensning. Vi viser til våre høringsuttalelser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Miljødirektoratet, for ytterligere detaljer om definisjonsspørsmålet.

Fragmentert og ufullstendig regulering av overvann

Det er behov for å samordne bestemmelsene i de ulike regelverkene bedre, både for å unngå dobbeltregulering, men også for å tilpasse begrepsbruken.

Vi er bekymret for at spørsmålene om ansvar for skader og gebyrfinansiering av overvannstiltak ikke er vurdert. Avklart ansvarsforhold og finansieringsgrunnlag for planlegging, etablering, drift og vedlikehold av overvannsanlegg er sentrale forutsetninger for å få fart på det forebyggende arbeidet i regi av kommunene. Reguleringen av ansvaret for skader har stor betydning for hvordan det øvrige regelverket bør utformes. Det er vanskelig å ta stilling til mange av de øvrige lovforslagene, så lenge forslagene ikke viser helheten.

Dagens regulering i forurensningsloven § 24a legger et betydelig ansvar på den som gjør forebyggende tiltak for å hindre skader fra overvann. Dette fører til at kommuner vegrer seg for å etablere overvannsanlegg og kan også motvirke at de vil ta i bruk de foreslåtte bestemmelsene i forurensningsloven og plan- og bygningsloven for å pålegge huseiere å opparbeide anlegg. Bestemmelsen legger samme ansvar på en huseier som etablerer et regnbed som på kommunen som eier en hovedledning med spillvann. Overvannstiltak etableres ofte for å ivareta vann fra mange eiendommer og krever et samarbeid mellom grunneier, naboer og kommunen. Det blir urimelig å pålegge den som skal eie anlegget et objektivt ansvar for skader.

Det mest hensiktsmessige vil være å opprettholde et objektivt ansvar for skader fra spillvannsanlegg, mens skader fra overvannsanlegg reguleres av det alminnelige uaktsomhetsansvaret. I praksis er det langt på vei slik ansvarsfordelingen for de kommunale avløpsanleggene er i dag, siden kommuner gjennom sine abonnementsvilkår fraskriver seg det objektive ansvaret for skader som skyldes at anlegget har utilstrekkelig kapasitet.

Trygg avledning må alltid sikres

Nedstrøms bebyggelse må alltid sikres mot skade ved at overvannet føres på en trygg måte til en resipient.

Infiltrasjon av overvann har stor betydning for vannbalansen i området, eksempelvis for å unngå setninger på bygninger. Når regnintensiteten er lav, kan en stor del av nedbøren infiltreres. Ved store nedbørmengder eller ved rask snøsmelting vil imidlertid infiltrasjon av overvann ha liten effekt på avrenningstoppen.

Fordrøyingstiltak forsinket avrenningen. Fordrøying kan redusere avrenningstoppene vesentlig, og omfattende fordryningstiltak er vanligvis nødvendig for å føre bort overvannet fra intenst, kortvarig regn på en trygg måte.

Dagens overvannsledninger er gjerne dimensjonert for et gjentaksintervall for nedbøren på 20- 50 år. Det er derfor alltid behov for at det er planlagt for og eventuelt opparbeidet anlegg som ivaretar trygg avledning av overvann på overflaten.

For å oppnå full virkning av de aktuelle tiltakene for infiltrasjon, fordryning og avledning av overvann er det nødvendig at overvannsanleggene i hele nedbørfeltet fram til den aktuelle resipienten blir planlagt samordnet. En systematisk utforming av åpne veier for overvannsavrenning vil også bidra til å redusere skader på bygninger som følge av overvann som trenger gjennom eller renner over grunnmuren. Statistikk fra Finans Norge for de siste ti årene viser at denne type vanninntrengning i bygninger står for om lag 60% av overvannsskadene.

Dimensjonering for nedbør med 200 års gjentaksintervall

Når byggesaksbehandlere skal vurdere om en søker har dokumentert at avledning av grunn- og overvann er sikret (pbl. § 27-2), om byggegrunnen er sikker (pbl. § 28-1) og om avrenningen er forsvarlig (pbl. § 28-9) vil det være nyttig å ha et fastsatt nedbørintervall å forholde seg til som overvannshåndteringen skal være dimensjonert for å tåle. Der kommunen ikke har fastsatt dette i plan, kan det være praktisk at staten har fastsatt et nivå i TEK17. Samtidig byr det på store utfordringer å modellere for et bestemt nedbørintervall, når man ikke har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for dataene som skal legges inn i modellen.

Det er varierende og til dels svært usikker kunnskap om tidligere nedbørhendelser og tilhørende fremskrivning i gjentaksintervaller. Det samme gjelder bakkens infiltrasjonsevne og evne til å forsinke avrenningen ved ulike hendelsesforløp. Avrenningslinjene kan også være usikre, små tiltak, som en fartsdump, gjenfylling av en veigrøft eller steinlegging av en gårds plass, vil både kunne påvirke hvor mye som infiltreres i bakken og hvor vannet renner. I tillegg vil det nok også være behov for å ta stilling til hva som utgjør en skade som man skal sikre bygningene mot.

Usikkerheten er så stor, at det fremstår som uhensiktsmessig å fastsette et konkret gjentaksintervall for nedbør som nedstrøms bebyggelse skal sikres mot skader fra. Sikkerhetsnivået kan i stedet ivaretas ved å sette strenge krav om at tiltakshaver skal analysere risikoen for skader som tiltaket kan utgjøre for nedstrøms bebyggelse og at staten utarbeider veiledere for hvordan slike vurderinger skal utføres. Kommuner som ønsker å fastsette et konkret risikonivå som de mener er akseptabelt, kan gjøre dette gjennom plansystemet. Når nedstrøms bebyggelse skal sikres mot skader fra overvann må kravet til risikovurdering ses i sammenheng med TEK17 § 13-11 om at terreng rundt byggverk skal ha tilstrekkelig fall. Dersom dette ikke er ivaretatt, må bygningen tåle at det står noe overvann langs grunnmuren.

For nye bygninger er vi positive til at det fastsettes statlige krav til sikkerhet. Rapporten fra Menon Economics over

kostnader og nytteeffekter av overvannshåndtering trekker i retning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved nedbør med 200 års gjentaksintervall. Samtidig har de ikke hatt nok data til å fastslå at dette er det optimale nivået eller om man kan risikere å overdimensjonere tiltakene. Med et så usikkert kunnskapsgrunnlag, mener vi de foreslåtte gjentaksintervallene i § 7-2 er for høye, og at det er behov for å avklare om det i tillegg er behov for et klimapåslag. Det kan være mer hensiktsmessig å legge seg på samme nivå som i København, med sikkerhet mot nedbør med 100 års gjentaksintervall i forhold til skader som skyldes overvann som står over 10 cm over toppen av gatekantsteinene.

Drift og vedlikehold av private overvannsanlegg

Anlegg på overflaten har, i større grad enn ledninger, behov for jevnlig vedlikehold. Flomveier som ikke holdes åpne kan føre til at vannet tar andre løp og skader nedstrøms bebyggelse.

Overvann som utilsiktet havner i kommunale ledninger kan føre til tilbakeslag i kjellere og forurensning i resipienter som følge av at spillvannet i kommunens ledning utilsiktet renner ut i etablerte overløp. For å unngå skader, er det derfor viktig å sikre at eieren, som etter dagens regelverk vil ha et objektivt ansvar for skader, oppfyller kravet i plan- og bygningsloven § 29-6 annet ledd, siste punktum, om å sørge for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell.

Vi er usikre på hvordan kommunen best kan sikre at anleggseierne sørger for forebyggende vedlikehold, i tråd med § 29-6.

Merknader til de enkelte forslagene

TEK17 § 7-2 tredje ledd Sikkerhet mot oversvømmelse på grunn av overvann

7-2.Sikkerhet mot flom og stormflo

(1) Byggverk hvor konsekvensen av en flom er særlig stor, skal ikke plasseres i flomutsatt område.

(2) For byggverk i flomutsatt område skal det fastsettes sikkerhetsklasse for flom etter tabellen under. Byggverk skal plasseres, dimensjoneres eller sikres mot flom slik at største nominelle årlige sannsynlighet i tabellen ikke overskrides. Dersom det er fare for liv, fastsettes sikkerhetsklasse som for skred, jf. § 7-3.

Tabell: Sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatt område

.....

(3) Første og annet ledd gjelder tilsvarende for stormflo og *oversvømmelse på grunn av overvann*.

Vi er positive til at overvann tas inn i § 7-2, men mener gjentaksintervallet for den dimensjonerende nedbøren blir uforholdsmessig strengt og neppe vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Av pedagogiske hensyn anbefaler vi at overskriften endres, slik at det går frem at bestemmelsen også gjelder overvann.

TEK17 § 15-8 første ledd Dimensjoneringskrav ved avledning av overvann

Utvendig avløpsanlegg med ledningsnett. Overvann og dreinsvann

(1) *Bortledning av overvann og dreinsvann skal dimensjoneres for nedbør med 200 års gjentaksintervall.*

(2) Bortledning av overvann og dreinsvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet.

Det er behov for å avklare begrepsbruken bortledning/avledning/avrenning. Vi mener avledning kan benyttes der et overvannsanlegg leder vannet på overflaten eller under bakken, og avrenning der det ikke er gjort tiltak for å lede vannet. Begrepet bortledning benyttes i pbl. § 27-2 første ledd og i TEK17 § 15-8 annet og fjerde ledd mens avledning benyttes i pbl. § 27-2 femte ledd og SAK10 § 5-4.

Det er umulig å håndtere overvann ved nedbør med 200 års gjentaksintervall på egen eiendom eller å avlede slike vannmengder gjennom ledninger. Bestemmelsen bør derfor eksplisitt si at det alltid må planlegges for å avlede overvann ved å bruke åpne løsninger/flomveier.

Som nevnt innledningsvis, er kunnskapsgrunnlaget for å modellere risikoen for skader på nedstrøms bebyggelse fra overvann så stor, at det fremstår som uhensiktsmessig å fastsette et konkret krav til gjentaksintervall for nedbør som skal sikres i TEK17. Vi foreslår derfor i stedet at tiltakshavere fortsatt må forholde seg til at avledningen må sikres, slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet og at det samtidig sette strenge krav til risikovurderinger. Risikoakseptnivået for nedstrøms bebyggelse kan fastsettes i plan eller inngå i risikovurderingen. Andre faktorer i risikovurderingen kan være samfunnsmessig kost/nytte, fordeling av utgifter og erstatningsrisiko og mulig risiko for kritisk infrastruktur.

Departementet har bedt om tilbakemelding på om det kan være hensiktsmessig å ta med i bestemmelsen at regelen ikke vil gjelde der det foreligger en reguleringsplan som gir andre regler. Kombinert med bestemmelsen i

første ledd, vil trolig en slik presisering øke bevisstheten rundt muligheten for å sette lokal tilpassede standarder i den enkelte plan.

TEK17 § 15-8 Krav til overhøyde fra preakseptert ytelse i veiledning til ytelseskrav i forskrift

Et ytelseskrav direkte i TEK17 vil forenkle kommunikasjonen overfor tiltakshavere. Det bør i så fall tas inn et tillegg om at andre løsninger kan avtales med kommunen. Vi er imidlertid enige i at et ytelseskrav i mindre grad vil stimulere til innovasjon, og at det derfor fortsatt kan inngå som en preakseptert ytelse.

SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j Opplysninger ved søknad om tiltak

1. j) atkomst, vannforsyning, avløp, avledning av overvann, *flomveier for overvann* og fjernvarmetilknytning.

Det er positivt at det på denne måten synliggjøres hvilke opplysninger som skal legges ved en søknad om tillatelse til tiltak.

Vi anbefaler at direktoratet endrer teksten, slik at den dekker hele treleddsstrategien:

1. j) *atkomst, vannforsyning, avledning av spillvann, håndtering av overvann og fjernvarmetilknytning.*

Det er viktig at løsningene blir godt dokumentert og inngår i FDV-dokumentasjonen som overleveres eier. Der overvannshåndteringen forutsetter avledning til en kommunal hovedledning, bør forskriften fastsette at dokumentasjonen skal overleveres og godkjennes av de som eier og drifter det kommunale anlegget, før det gis ferdigattest.

SAK10 § 6-2 Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt

Kommunens samordningsplikt etter plan- og bygningsloven § 21-5 omfatter følgende myndigheter:

Kommunen som myndighet etter vass- og avløpsanleggslova bør omfattes av bygningsmyndighetens samordningsplikt. Det vil kunne sikre at avledningen av overvann blir sett i sammenheng med kommunens kapasitet til å avlede overvann gjennom sine avløpsledninger. Samtidig vil det ivareta øvrige behov for samordning mellom de som forvalter eierskapet til vann- og avløpsanleggene og byggesaksmyndigheten.

Norsk Vann ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon for nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen

Norsk Vann BA

Thomas Breen
Direktør

Elin Riise
Rådgiver

Se vedlegg

- Horingsuttalelse_TEK17_og_SAK10_Norsk_Vann.pdf
-