

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

Vår dato: 24.06.2020

Vår ref.: 202003014-5

Arkiv: 008

Deres dato:

Deres ref.: 19/1221

Saksbehandler:

Jenny Walderhaug Jensen

Høringssvar fra NVE - forslag til endringer i plan- og bygningsloven (Håndtering av overvann i plan- og bygningsloven)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven (pbl.) knyttet til håndtering av overvann datert 2. mars 2020.

1. Hovedpunkter

- NVE mener at det blir viktig at overordnede prinsipper for trygg overvannshåndtering avklares på et tidlig plannivå. Overvann bør utredes allerede på kommuneplannivå i områder med stor risiko.
- NVE mener at endringsforslaget vil medføre økte forventninger og et økt behov for kompetanse i kommunene.
- NVE støtter innføring av hjemmel for pålegg om infiltrasjon mv. i plan- og bygningsloven (ny pbl. §§ 28-9 og 31-9) og at pålegg om infiltrasjon blir stående uendret i vannressursloven § 7.
- NVE mener at det ikke bør settes et krav om at overvannet som skal håndteres etter pbl. §§ 28-9 og 31-9, skal tilsvare nedbør med 200-års gjentagelsesintervall på det nåværende tidspunkt, ettersom det er uklart hvordan de dimensjonerende verdiene skal beregnes.
- NVE mener at det bør tydeliggjøres i merknadene til pbl. § 28-9 hvilke overvannsmengder som skal håndteres.
- NVE mener at det bør fremgå klart av ordlyden i pbl. § 28-9 at overvann som ikke kan infiltreres eller håndteres på egen eiendom skal bortledes til trygg resipient.
- NVE mener at det er et behov for avklaringer av kostnader for overvannstiltak i eksisterende bebyggelse (pbl. § 31-9).
- NVE vil påpeke at det er et behov for avklaringer knyttet til håndteringen av flomveier i kommunal planlegging.

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 22 95 95 95, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Abels gate 9
7030 TRONDHEIM

Region Nord
Kongens gate 52-54
Capitolgården
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvegen. 1B
6800 FØRDE

Region Øst
Vangsveien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

2. Oversikt over høringsforslaget

Høringsforslaget fra KMD omhandler en rekke endringer og to nye bestemmelser i plan- og bygningsloven:

- Ny pbl. § 28-9 – gir kommunene adgang til å stille krav til håndteringen av overvann.
- Ny pbl. § 31-9 – gir kommunene adgang til å pålegge huseiere å gjøre forebyggende tiltak i eksisterende bebyggelse.
- Endring i pbl. § 16-5 – gir kommunene adgang til å ekspropriere til fordel for private som er blitt pålagt å gjøre tiltak etter bl.a. pbl. §§ 18-1, 28-9, 31-9 og 27-1 og 27-2.
- Endring i pbl. § 18-1 – gir bl.a. kommunene adgang til å stille krav om opparbeidelse av overvannsanlegg før fradeling, endring og bruk av eiendom.
- Endring i pbl. § 18-2 – gir kommunene adgang til å stille krav om opparbeidning av felles anlegg for disponering og avledning av overvann for søknadspliktige tiltak.
- Endring i pbl. § 18-3 - om refusjon ved opparbeidelse av hovedanlegg for håndtering og avledning av overvann.
- Endring i pbl. § 18-5 - om refusjon for de delene av anlegg som dimensjoneres større enn bestemmelsene i § 18-1.
- Endring i pbl. § 28-3 - gir kommunene adgang til å sikre forebyggende tiltak på nabogrunn.
- Endring i pbl. § 28-6 – om at gjenfylling av dam og brønn ikke kan pålegges der disse er påkrevd til overvannshåndtering.

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven har på flere punkter tett sammenheng med forslaget til endringer i byggt teknisk forskrift (TEK17) og byggesaksforskriften (SAK10) fra Direktoratet for bygge kvalitet (DiBk). Vi har derfor tatt inn vårt høringssvar til DiBk som vedlegg til dette høringssvaret.

3. Om NVEs ansvar

NVE har i flere år hatt det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av flomskader og skredulykker. I Prop. 1 S (2018-2019) ble NVEs ansvar presisert ved at NVEs fagområde ble utvidet. Presiseringen besto i at NVEs oppgave med å bistå kommunene også skal omfatte «å forebygge skader fra overvann gjennom kunnskap om avrenning i tettbygde strøk (urbanhydrologi) og veiledning til kommunal arealplanlegging».

4. Generelle kommentarer

4.1 NVE er generelt positiv til endringsforslaget

NVE er generelt positiv til endringsforslaget. Forslaget vil samlet sett styrke kommunenes virkemidler for overvannshåndtering i betydelig grad. Kommunene gis større handlingsrom i planleggingen av overvannsløsninger (OV-løsninger). Det åpnes bredere opp for andre løsninger enn ledninger, f.eks. blå/grønne løsninger.

Forslaget vil gi kommunene mulighet til å pålegge private grunneiere å opparbeide overvannsløsninger i større omfang enn i dag. Dette gjelder både ved nybygging og for bebygde eiendommer. NVE mener at dette er gode forslag til bestemmelser som klargjør og gir hjemler som kommunene har behov for i dag.

4.2 Håndtering av overvannsutfordringer oppnås best på plannivå

NVE vil påpeke at helhetlig forvaltning av vannets kretsløp etter pbl. § 3-1 bokstav i, best kan oppnås innenfor rammen av koordinert flernivåplanlegging etter plan- og bygningsloven. Slik planlegging vil sikre kommunene og utbygger større grad av langsiktighet og forutsigbarhet enn om overvannshensyn søkes regulert i den enkelte byggesak gjennom TEK17.

4.3 Det bør ses nærmere på spørsmålene om ansvar for skader og finansiering av overvannstiltak

Forslaget gir grunn til å se nærmere på spørsmålene om ansvar for skader og finansiering av overvannstiltak, herunder forurensningslovens regel om objektivt ansvar for skader fra overvann (forurensningsloven § 24 a). Dersom ansvarsforholdene ikke endres som følge av de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven, vil forventningene til NVE som kunnskapsleverandør til kommunal plan- og byggesaksbehandling antakelig øke.

4.4 Overordnede prinsipper for overvannshåndteringen må avklares på et tidlig plannivå

Vi vil videre påpeke at forslagene vil øke forventningene til kommunene for å avklare overordnede prinsipper for trygg overvannshåndtering på et tilstrekkelig tidlig plannivå. Det vil for eksempel være uheldig om kommunene legger ut nye utbyggingsområder som senere viser seg å ikke kunne imøtekomme kravet til trygg bortledning forbi eksisterende bebyggelse. Dagens praksis med å innarbeide kjent kunnskap i kommuneplanens arealdel og planstrategi vil derfor neppe være tilstrekkelig for overvann. Overvann bør utredes allerede på kommuneplannivå i områder med stor risiko.

Hensynet til overvann vil også måtte konkretiseres i detaljert reguleringsplan og byggesak. Ny kunnskap vil kunne medføre at eldre reguleringsplaner kanskje ikke lenger vil være realiserbare. Vedtatte byggeområder i kommuneplanens arealdel vil i en del tilfeller derfor måtte omarbeides eller tas ut.

Kommuneplanen må inneholde føringer for hvordan overvannshåndteringen skal gjennomføres. Disse føringene må omfatte bestemmelser knyttet både til ny og eksisterende bebyggelse. I tillegg må føringene omfatte allerede utbygde og tidligere regulerte områder. Det må sikres nødvendig areal for trygg bortledning på overordnet plannivå slik at det ikke legges hindringer i veien for senere detaljplanlegging.

4.5 Økte forventninger og økt behov for kompetanse i kommunene

NVE vil bemerke at det er mulig at det utvidede handlingsrommet for kommunene vil øke forventningene til kommunenes saksbehandling på plannivå. Endringsforslaget vil også medføre økt behov for å dokumentere den mest hensiktsmessige løsning eller kombinasjon av løsninger (ledningsnett eller alternative tiltak). Kommunene må kartlegge hvor tiltak kan gjennomføres, hvilke tiltak som er hensiktsmessige og hvem som skal regnes som påkoplet anlegget.

For mange kommuner vil endringsforslaget medføre at det vil være behov for å opparbeide kompetanse eller øke bruken av konsulenttjenester, dersom det skal utføres en tilstrekkelig god jobb. De største administrasjonskostnadene for kommunene er knyttet til kartleggingen av hvilke tiltak som skal iverksettes, og å komme fram til hvilke løsninger som skal etableres og innarbeides i plan. Administrasjonskostnadene er vurdert som mindre når kommunene likevel er i gang med reguleringsplanarbeid og dette bare blir et nytt tema som må utredes i den sammenheng.

4.6 Mer krevende planoppfølging for NVE

Klimaendringer gjør at det er behov for et økt fokus på overvann i arealplanleggingen. NVE har, uavhengig av endringsforslagene, et sterkt fokus på overvann i planprosesser og planforslag fra

kommunene. Det gjelder både kommuneplaner og reguleringsplaner. NVE vil gjennom råd og veiledning til kommunene bidra til at planforslag inneholder nødvendige overvannsløsninger i plankart med arealformål, hensynssoner og planbestemmelser, med krav til forsvarlige overvannsløsninger.

Gjennomføres endringsforslagene, vil behovet for NVEs oppfølging av kommunenes arealplanlegging økes ytterligere når det gjelder temaet overvann.

5. Kommentarer til de enkelte forslagene

NVE ønsker å kommentere enkelte forslag nærmere.

5.1 NVE støtter innføring av hjemmel for pålegg om infiltrasjon mv. i plan- og bygningsloven

NVE er positiv til at det er foreslått hjemler i plan- og bygningsloven for pålegg knyttet til infiltrasjon og andre overvannstiltak for nybygg i hhv. ny § 28-9 og eksisterende bebyggelse i ny § 31-9. På denne måten får kommunene hjemmelsgrunnlag for pålegg knyttet til infiltrasjon i plan- og bygningsloven i tillegg til hjemmelen i vannressursloven § 7. Ved at kommunene gis hjemler til å gi pålegg om overvannstiltak synliggjøres bestemmelsen, samt kommunenes muligheter og ansvar.

5.2 NVE støtter at hjemmel for pålegg om infiltrasjon også blir stående i vannressursloven § 7

Vannressursloven § 7 gir kommunene en hjemmel for pålegg knyttet til infiltrasjon. NVE har ikke fått mange henvendelser fra kommunene om denne bestemmelsen. Det kan se ut til at kommunene i stor grad har håndtert overvannsproblematikk uten at påleggshjemmelen i § 7 annet ledd er brukt.

NVE mener at det er viktig at vannressursloven § 7 blir stående uendret ettersom infiltrasjon er viktig for grunnvann og det hydrologiske kretsløpet. Vi støtter derfor dette forslaget fra KMD om at bestemmelsen i vannressursloven § 7 skal bli stående. Vi viser til de vurderingene som ble gjort i lovforarbeidene til vannressursloven § 7 knyttet til hvilket lovverk bestemmelsen burde plasseres i:

«Når det gjelder plasseringen av annet ledd er Olje- og energidepartementet enig med Justisdepartementet i at det finnes argumenter for å plassere bestemmelsen i plan- og bygningsloven. Det vil særlig være i forbindelse med alminnelig byggevirkksomhet i nedbørfeltet at bestemmelsen bør iakttas. Som påpekt av Miljøverndepartementet må nok vassdragsmyndigheten¹ sørge for å ta aktivt del i planprosessen for å sikre etterlevelse av bestemmelsen. Olje- og energidepartementet vil imidlertid påpeke at det også forutsettes at planmyndighetene tar regelen i betraktning ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven. Olje- og energidepartementet er kommet til at bestemmelsen er så grunnleggende for forholdene i vassdrag at den foreløpig bør forankres i vannressursloven, jf ny § 7».²

5.3 Det bør ikke settes et krav om at overvannet som skal håndteres skal tilsvare nedbør med 200 års gjentakintervall på det nåværende tidspunkt

I merknadene til foreslått pbl. § 28-9 legger KMD til grunn at overvann som skal håndteres, skal tilsvare nedbør med 200 års gjentakintervall. Dette begrunnes med at et dimensjoneringskrav på 200 år tilsvarer det meste av vanlig bebyggelse, inkludert bolighus mv., i henhold til DiBks forslag til ny § 7-2 og § 15-8 (1) i TEK17. NVE mener at det er for tidlig å fastsette kvantifiserte dimensjoneringskrav for sikkerhet for overvannsskade på det nåværende tidspunkt, slik DiBk foreslår, ettersom det er uklart hvordan de dimensjonerende verdiene skal beregnes. Etter NVEs syn er det behov for en bredere prosess for å vurdere hvilke(t) gjentakintervall som vil være samfunnsøkonomisk forsvarlig. Vi viser til mer

¹ Vassdragsmyndigheten betyr her NVE.

² Ot prp. nr. 39 (1998-1999) kapittel 8.4.4.

utfyllende kommentarer til dette i vår høringsuttalelse til forslaget til DiBk om endringer i TEK17 og SAK10.

5.4 Det bør tydeliggjøres hvilke overvannsmengder som skal håndteres

NVE vil også påpeke at det bør tydeliggjøres i merknadene til pbl. § 28-9 hvilke overvannsmengder som skal håndteres. Er det den ekstra avrenningen ved 200-årsnedbør som følge av utbyggingen som skal håndteres (etter tiltak minus før tiltak), eller den totale avrenningen (total avrenning etter tiltak)? Og hvordan stiller dette seg for flomveier? Vi viser til våre vurderinger av dette i vår høringsuttalelse til forslaget til DiBk om endringer i TEK17 og SAK10.

5.5 Kravet om trygg bortledning til resipient bør tydeliggjøres

I den foreslåtte ordlyden til pbl. § 28-9 brukes formuleringen «*forsvarlig avrenning*». Begrepet «*avrenning*» kan indikere at det siktes til at overvannets naturlige avrenning på overflaten skal sikres, og at dette er noe annet enn bortledning, som refererer til tiltak som mer aktivt leder overvannet gjennom overvannsanlegg og ledninger til en resipient.

NVE mener at det bør fremgå klart av ordlyden i pbl. § 28-9 at overvann som ikke kan infiltreres eller håndteres på egen eiendom, skal bortledes til trygg resipient. Det bør etter NVEs syn være en forutsetning for bruk av påleggshjemmelen at overvannet ikke ledes til nedstrøms bebyggelse på en måte som kan påføre andre skade. Dette har etter vårt syn en klar sammenheng med kravet til sikker byggegrunn i pbl § 28-1, og vi vil anbefale at denne koblingen blir synliggjort i ordlyden til bestemmelsen.

Å ta inn kravet om bortledning til trygg resipient i bestemmelsen (eventuelt som et tillegg til kravet om «*forsvarlig avrenning*») vil også tydeliggjøre 3-trinnsstrategien, ettersom alle trinnene i strategien – infiltrasjon, fordrøyning og trygg bortledning til resipient – vil bli reflektert i bestemmelsen. NVE mener at alle leddene i 3-trinnsstrategien bør samles i én bestemmelse.

Det vil være nødvendig med vurderinger av hvor langt nedstrøms tiltakshaver skal ha ansvar. Begrepet «*nedstrøms*» er, etter vårt syn, relatert til vannets bevegelsesretning som vil kunne være forskjellig før og etter utbygging. Vurderingen av hvor langt nedstrøms tiltakshaver skal ha ansvar, kan knyttes til hvor langt nedstrøms økningen i tilførsel av overvann fører til virkninger eller negative konsekvenser.

5.6 Behov for avklaringer av kostnader for overvannstiltak i eksisterende bebyggelse

NVE ser at det for eksisterende bebyggelse vil være behov for avklaringer når det gjelder kostnadene for tiltakshaver, jf. formuleringen «*uten uforholdsmessig stor kostnad*» i forslaget til pbl. § 31-9.

Høringsnotatet beskriver at det må gjøres en vurdering av omfanget av det overvannsproblemet som skal løses, sett i forhold til hva det konkrete tiltaket koster.

For nye tiltak vil det være relativt enkelt å beregne disse utgiftene, og sammenligne kostnadene ved tiltaket når det utføres med og uten tiltak som skal håndtere overvann. For pålegg som skal gis for eksisterende bebyggelse, kan kostnaden for tiltaket i seg selv være høy. Hvis tiltaket forhindrer overvannsutfordringer kan det likevel argumenteres for at kostnaden ikke er uforholdsmessig stor. Dette skyldes at slike utfordringer er enda mer kostbare enn selve tiltaket.

6. Behov for avklaringer knyttet til håndteringen av flomveier i kommunal planlegging

6.1 DiBks forslag til endring i SAK10 § 5-4 – forsterker behovet for god håndtering av flomveier i plan

Håndtering av overvannsutfordringer i tråd med forslagene til endringer i pbl og TEK17, vil medføre et stort og økende behov for gode arealplaner. Sikkerhet mot overvannsskader vil være en viktig premissgivende faktor.

I forslaget til endringer i TEK17 foreslår DiBk å ta inn «*flomveier for overvann*» i SAK10 § 5-4 bokstav j, som en opplysning søker må legge ved en søknad om tillatelse til tiltak. Kravet om dokumentasjon av flomveier for overvann i byggesak, jf. forslaget til ny SAK10 § 5-4 bokstav j, vil forsterke behovet for gode arealplaner vesentlig.

NVE mener det er et behov for avklaringer knyttet til hvordan flomveier skal håndteres i plan. Forslaget forutsetter etter NVEs syn at flomveien er en del av eller kartfestet i en bindende arealplan.

6.2 Viktig med avklaring av hvor langt nedstrøms flomveien må planlegges

Det er viktig å få en avklaring av hvor langt nedstrøms flomveien må planlegges. Vi antar at dette må skje frem til resipient (sjø/vassdrag eller avløpsanlegg). I forlengelsen av dette stiller vi spørsmål om reguleringsplaner, som ofte er en plan for en enkel tomt, må utvides helt ned til resipient for å vise om prosjekter kan gjennomføres. Det er vesentlig å gi veiledning til kommunene når det gjelder hvor langt nedstrøms flomveien skal planlegges.

6.3 Privatrettslig sikring av flomveier til resipient kan bli utfordrende – må understøttes av reguleringsplaner

Forutsatt at flomveier er en del av «*avledningen av grunn- og overvann*» som skal være «sikret» etter pbl. § 27-2 femte ledd, er det etter vårt syn også spørsmål om kravet om at avledningen må være sikret privatrettslig, også gjelder for flomveier. Uttalelser i DiBks høringsnotat tilsier dette. På samme måte som at flomveien må være planlagt frem til resipient, vil det etter NVEs syn være naturlig at det også må sikres privatrettslige rettigheter for flomveien frem til resipient. Å sikre privatrettslig rettigheter til en flomvei frem til resipient kan være en utfordrende oppgave i eksisterende byggeområder, og langt fra resipient.

Vi mener kravet til at avledningen må være sikret privatrettslig, fordrer at den privatrettslige sikringen blir understøttet av juridisk bindende planer etter plan- og bygningsloven. Disse planene må omfatte store deler av nedbørfeltet frem til resipienten. For å sikre mulighet for ekspropriasjon må disse planene være på reguleringsplannivå.

Med hilsen

Kjetil Lund
vassdrags- og
energidirektør

Christine Elisabeth Kiste
direktør

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.

Vedlegg:



Kopi til:

Olje- og energidepartementet

Direktoratet for byggkvalitet
Postboks 8742. Youngstorget
0028 OSLO

Vår dato: 24.06.2020
Vår ref.: 202002953-6
Arkiv: 008
Deres dato:
Deres ref.:

Saksbehandler:
Jenny Walderhaug Jensen

Høringssvar fra NVE - forslag til endringer i byggt teknisk forskrift (Sikkerhet for overvann - endringer i TEK17 § 7-2 m.m.)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser til Direktoratet for byggkvalitets (DiBks) høring av forslaget til endringer i byggt teknisk forskrift (forskrift av 19. juni 2017 nr. 840) og endringer i byggesaksforskriften (forskrift av 26. mars 2010 nr. 488): «Sikkerhet for overvann – Endringer i TEK17 § 7-2 m.m.» datert 2. mars 2020.

1. Hovedpunkter

- NVE mener at Miljødirektoratets forslag til definisjon av overvann bør legges til grunn for samtlige regelverk som omhandler overvann.
- NVE mener at det er for tidlig å fastsette kvantifiserte dimensjoneringskrav for sikkerhet for overvannsskade på det nåværende tidspunkt, ettersom det er uklart hvordan de dimensjonerende verdiene skal beregnes.
- Etter NVEs syn er det behov for en bredere prosess for å vurdere hvilke(t) gjentakintervall som vil være samfunnsøkonomisk forsvarlig.
- NVE mener at det bør presiseres i TEK17 § 15-8 (1) at lokale overvannsløsninger (infiltrasjon og fordroyning), vil ha betydning for hvilken kapasitet avledningen skal dimensjoneres for.
- NVE mener det er viktig at utredningene av tilstrekkelig sikkerhet mot skade fra overvann også tar hensyn til arealbruk, VA-kapasitet, nedbørfeltets initialtilstand, varigheten på nedbøren og feltet størrelse mv. Utredningene som er gjort må legges til grunn for arealplanleggingen i kommunene.
- NVE mener at forslaget skaper uklarheter knyttet til bruken av klimapåslag og at dette bør tas konkret stilling til i TEK17.
- NVE mener at det er viktig at DiBk er tydelig i veiledning på hvor langt mot resipient flomveien skal være planlagt og sikret. Veilederen må også være tydelig på om det er flomveien for en endret avrenning (vannmengden) på grunn av mindre permeable flater, eller den totale vannmengden fra hele tomten ved dimensjonerende nedbør, som skal sikres.

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 22 95 95 95, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Abels gate 9
7030 TRONDHEIM

Region Nord
Kongens gate 52-54
Capitolgården
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvegen. 1B
6800 FØRDE

Region Øst
Vangsveien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

- NVE er bekymret for at dokumentasjonskravet i SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j kan vanskeliggjøre realiseringen av utbyggingsprosjekter frem til gode arealplaner med planlagte flomveier er på plass.

2. Oversikt over høringsforslaget

Hensikten med forslaget er å sidestille preaksepterte ytelser for overvannsskade med de øvrige naturfaretemaene i byggeteknisk forskrift (TEK17) og byggesaksforskriften (SAK10). Høringsforslaget omhandler:

- TEK17 § 7-2 tredje ledd om å sidestille preakseptert ytelse for overvann med vassdragsflom.
- TEK17 § 15-8 første ledd om å legge 200-års gjentaksintervall til grunn for trygg bortledning.
- SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j om at «flomveier for overvann» er en opplysning som søker må legge ved en søknad om tillatelse til tiltak.

Forslaget til endringer i TEK17 og SAK10 har på flere punkter tett sammenheng med Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Vi har derfor inntatt vårt hørings svar til KMDs høring som et vedlegg til dette hørings svaret.

3. Om NVEs ansvar

NVE har i flere år hatt det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av flomskader og skredulykker. I Prop. 1 S (2018-2019) ble NVEs ansvar presisert ved at NVEs fagområde ble utvidet. Presiseringen besto i at NVEs oppgave med å bistå kommunene også skal omfatte «å forebygge skader fra overvann gjennom kunnskap om avrenning i tettbygde strøk (urbanhydrologi) og veiledning til kommunal arealplanlegging».

DiBks forslag til endringer i TEK17 og SAK10 vil få stor betydning for NVEs arbeid med å bistå og veilede kommunene, herunder for vårt veiledningsmaterieell som er under utarbeidelse.

4. Generelle kommentarer

4.1 Definisjonen av overvann

NVE har merket seg at DiBk legger til grunn en annen definisjon av «overvann» enn den forslaget til definisjon som Miljødirektoratet har lagt ut på samtidig høring. I DiBks høringsnotat defineres overvann som følger: «Overvann er vann som ligger eller ikke beveger seg på overflater – men ikke i så stor grad at det er et vassdrag». Miljødirektoratet foreslår å definere overvann som «vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann» i forurensningsloven § 21 tredje ledd.

NVE mener at det er uheldig at det legges ulike definisjoner av overvann til grunn. Vi mener at Miljødirektoratets definisjon er mer dekkende og at denne bør legges til grunn for samtlige regelverk som omhandler overvann.

4.2 NVE er generelt positiv til at overvann tas inn i TEK17 – men foreslått løsning kan være kostbar, og vanskelig å følge i praksis med dagens kunnskapsgrunnlag

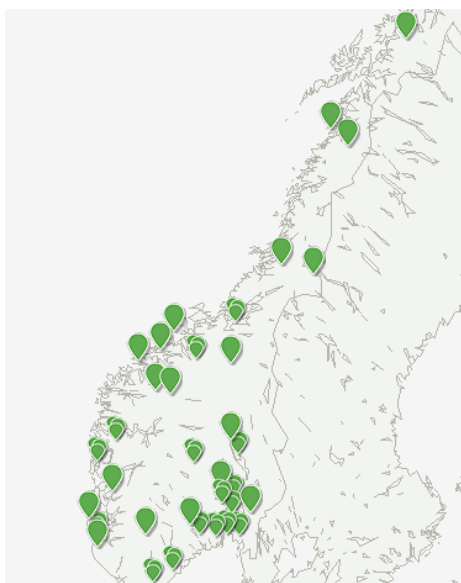
NVE er generelt positiv til at overvann tas inn i TEK17. Det er også i utgangspunktet bra at det blir satt konkrete og tallfestede krav til sikkerhet for skader fra overvann, ref. også vår høringsuttalelse til NOU 2015:16. Vi mener imidlertid at den foreslåtte løsningen kan bli vanskelig å operasjonalisere på det

nåværende tidspunktet på grunn av usikkerhet knyttet til data og metode. I punktene 4.2.1 og 4.2.2 redegjør vi nærmere for dette.

4.2.1 *Mangelfullt datagrunnlag*

NVE har per i dag ikke metoder for modellering av dimensjonerende nedbørsmengder og vi mener at det er mangler ved tilgjengelig datagrunnlag.

Korttidsnedbør blir beregnet på grunnlag av data fra målestasjoner som Meteorologisk Institutt (MET) har rundt om i landet. Basert på data der måleseriene er lange nok, er det utarbeidet data for nedbørintensitet i form av Intensitet-Varighet-Frekvens (IVF-verdier). Kartutsnittet viser en oversikt over de målestasjonene der IVF-verdier er mulig å hente ut.



Det er betydelig usikkerhet knyttet til IVF, og usikkerheten øker med gjentakintervalllets lengde. Dette skyldes at det ikke noe sted i landet finnes nedbørserier av tilstrekkelig lengde. I tillegg representerer dagens IVF-kurver punktsannsynligheten der værstasjonen befinner seg. Per i dag foreligger ikke sannsynlighetsestimater for arealnedbør. Dagens IVF-verdier vil derfor kunne vise seg å være for lave. Nyere tids private NETATMO-stasjoner kan ses som en indikasjon på dette. Ifølge MET er det stor usikkerhet knyttet til verdiene for 200-års nedbør. Det er videre ifølge MET ikke mulig å si hva som er en 1000-årsnedbørshendelse i dag.

4.2.2 *Usikkerhet i beregninger*

Det hefter etter NVEs syn betydelig usikkerhet ved overvannsberegninger som følge av små nedbørfelt og usikre metoder, som i de aller fleste tilfeller ikke lar seg validere ved feltobservasjoner (vannføring, vannstand, osv.). Beregningsusikkerheten kan også være betydelig når det kommer til små overvannsfelt og lange gjentakintervall. Dersom klimapåslag benyttes i tillegg, øker også beregningsusikkerheten. Et generelt pålegg til kommunene om å dimensjonere og sikre for svært høye gjentakintervaller gir en risiko for fordyrende overprosjektering på steder med lav risiko, begrunnet i et usikkert datagrunnlag.

4.3 Betydningen av initialtilstand, arealbruk m.m. for skadeomfanget

NVE vil påpeke at det er overvannet eller avrenningen - og ikke selve nedbøren - som gir skader. Det er ikke et en-til-en-forhold mellom nedbør og avrenning. Nedbørfeltets arealbruk og initialtilstand har konsekvenser for hvordan avrenningen blir. Det betyr for eksempel at 20-årsnedbøren som faller over et område som fra før av er vannmettet, vil gi høyere avrenning enn 20-årsnedbøren på det samme området etter moderat tørke. Hvordan skal det beregnes eller vektas for ulikt terreng og ulike avrenningsforutsetninger? NVE mener at det er viktig at utredningene av tilstrekkelig sikkerhet mot skade fra overvann tar hensyn til arealbruk, VA-kapasitet, nedbørfeltets initialtilstand, varigheten på nedbøren og feltets størrelse mv. Utredningene som gjøres må legges til grunn for arealplanleggingen i kommunene.

4.4 Forventede klimaendringer

DiBk har valgt å ikke ta inn overvannsutvalgets forslag til krav om at *«beregnete verdier for fremtidig havnivå og nedbør skal benyttes...»* ved planlegging i et tredje punktum i § 7-2. DiBk tar heller ikke konkret stilling til om forventede klimaendringer skal hensyntas i byggesak og på hvilken måte dette skal gjøres (se punkt 4.3.3 i høringsnotatet).

NVE vil påpeke at klimatilpasning er et viktig hensyn å ivareta for overvann på samme måte som for flom og skred. De generelle kravene til å ta hensyn til klimaendringer gjelder også for overvann, jf. pbl. § 3-1 første ledd bokstav g og Statlige planretningslinjer (SPR) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. En av de største utfordringene i et endret klima er forventninger om at episoder med kraftig nedbør ventes å øke vesentlig både i intensitet og hyppighet. De fylkesvise klimaprofilene anbefaler et klimapåslag på minst 40% på regnskyll med varighet under 3 timer.

NVE stiller spørsmål ved om SPR for klimatilpasning og pbl. § 3-1 blir ivaretatt dersom tiltakshaver ikke tar hensyn til forventede klimaendringer i byggesak. Vi mener at det burde tas stilling til dette i TEK17.

5. Kommentarer til enkelte bestemmelser

NVE ønsker å kommentere enkelte forslag nærmere.

5.1 Forslaget om endring av TEK17 § 7-2

5.1.1 *Det bør ikke fastsettes sikkerhetsklasser mot skade fra overvann etter dimensjonerende nedbør på det nåværende tidspunkt*

NVE mener at det ikke bør fastsettes konkrete gjentakintervaller for nedbør, slik DiBk foreslår i TEK17 § 7-2, på det nåværende tidspunkt. Det er uvisst om de foreslåtte kravene er gjennomførbare, og NVE mener det kan være behov for en bredere prosess for å avklare om forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Som påpekt ovenfor under punktene 4.2.1 og 4.2.2, er det uklart hvordan de dimensjonerende verdiene skal beregnes. Selv om det finnes tilgjengelig metoder i dag, er disse tidkrevende og kostbare. Ettersom det kan være vanskelig og kostbart å gjennomføre overvannstiltak i henhold til sikkerhetsklassene, vil det også være behov for kost-nytte-vurderinger som inkluderer levetidsanalyser.

Etter NVEs erfaring er det heller ikke alltid klart hva et 200-års regn er. Det er også uklart hvilken varighet som skal legges til grunn for beregningene, og om det er 200-års regn på kommunenivå eller for hver enkelt boligtomt som skal legges til grunn. Videre er det uklart hvor stort areal som skal legges til

grunn for beregningene. Dagens anbefalte klimapåslag oppå regn med 50 års gjentakintervall gir i de fleste tilfeller høyere nedbørintensitet enn dagens 200-årsregn ved samme varighet.

5.1.2 *Overvann og fare for liv*

DiBks løsning med å gi reglene i TEK17 § 7-2 (1) og (2) «*tilsvarende*» anvendelse for oversvømmelse på grunn av overvann, medfører at også regelen om fare for liv i § 7-2 (2) tredje setning vil gjelde for overvann. Etter NVEs syn er det ikke klart hvordan fare for liv skal vurderes i tilknytning til overvann, herunder hvordan henvisningen til sikkerhetsklassene for skred i § 7-3 skal forstås når det gjelder overvann. NVE stiller også spørsmål om det er hensiktsmessig at regelen om fare for liv skal gjelde tilsvarende for overvann.

5.2 Forslaget til ny TEK17 § 15-8 (1)

5.2.1 *Det bør ikke settes et krav om at bortledning av overvann skal dimensjoneres for nedbør med 200 års gjentakintervall på det nåværende tidspunkt*

DiBk foreslår en ny regel i TEK17 § 15-8 om at der ikke planbestemmelser gir et annet grunnlag, må løsninger for overvann planlegges ut fra 200-årsnedbøren.

NVE mener at det er for tidlig å fastsette et kvantifisert dimensjoneringskrav for bortledningen av overvann på det nåværende tidspunkt. NVE mener det kan være behov for en bredere prosess for å avklare om forslaget er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi viser til våre vurderinger knyttet til sikkerhetsnivåene i TEK17 § 7-2 under punkt 5.1.1 og til redegjørelsen for manglene ved kunnskapsgrunnlaget under punkt 4.2.1 og 4.2.2 over.

NVE vil også bemerke at dersom det ikke finnes bestemmelser i plan, kan 200-årsnedbør fortsatt være uhensiktsmessig i mange tilfeller. Dette gjelder for eksempel i områder med kort vei til sjø eller annen resipient med åpenbart tilstrekkelig kapasitet.

5.2.2 *Det er uklart hva det skal dimensjoneres for*

Etter NVEs syn er det uklart hvordan dimensjonskravet i § 15-8 (1) skal forstås.

For det første er det uklart om det er den ekstra avrenningen ved 200-årsnedbøren som følge av utbyggingen det skal dimensjoneres for (etter tiltak minus før tiltak), eller den totale avrenningen (totale avrenning etter tiltak). NVE oppfatter det slik at det er den ekstra avrenningen ved 200-årsnedbøren som følge av utbyggingen det skal dimensjoneres for. Dette bør imidlertid klargjøres i en veileder.

For det andre er det uklart om bestemmelsen skal forstås slik at bortledning av alt overvannet fra eiendommen (både i rør og naturlig avrenning på overflaten) skal dimensjoneres for et 200-års regn, eller om den andelen av overvannet som tas unna i infiltrasjon og fordrøyning skal komme til fradrag i overvannsmengdene til bortledningen. Basert på uttalelser i høringsnotatet (på side 15), oppfatter NVE det slik at det som planlegges av lokal håndtering i form av infiltrasjon og fordrøyning, vil ha betydning for hvilken bortledning det vil være nødvendig å prosjektere for. Det betyr at dersom mye av 200-års regnet tas unna i infiltrasjon og fordrøyning, kan mengdene til trygg bortledning reduseres.

Vi mener at det bør tas inn i bestemmelsen i § 15-8 (1) at lokale overvannsløsninger (infiltrasjon og fordrøyning), vil ha betydning for hvilken kapasitet avledningen skal dimensjoneres for.

5.2.3 *Forholdet til plan bør presiseres*

Under punkt 5.6.2 i høringsnotatet ber DiBk om tilbakemelding fra høringsinstansene på om det bør presiseres i bestemmelsens ordlyd at den ikke vil gjelde der det foreligger en reguleringsplan som gir andre regler. Begrunnelsen for at DiBk ikke har foreslått å presisere dette i bestemmelsen er at dette allerede følger av generelle normer om forholdet mellom tekniske krav og plankrav.

Etter NVEs syn er det uansett fornuftig å ta inn en presisering om at bestemmelsen ikke gjelder der annet er bestemt i plan. Vi mener dette er hensiktsmessig for å unngå misforståelser om at avledning av overvann alltid skal dimensjoneres for 200-årsnedbør. Dette er også teknikken som er brukt i KMDs forslag til ny pbl. § 28-9. I ordlyden til ny § 28-9 sies det uttrykkelig at bestemmelsen kun gjelder der ikke annet er bestemt i plan.

5.2.4 Uklart hvordan dimensjoneringskravet skal forstås for flomveier og hvor langt nedstrøms flomveiene må planlegges

NVE oppfatter det slik at flomveier blir regnet som en del av «bortledningen av overvann» etter ny TEK17 § 15-8 (1). Det samme mener vi også følger av begrepet «avledning» etter dagens pbl. § 27-2 femte ledd. NVE forstår det på denne bakgrunn slik at også flomveiene skal dimensjoneres for 200-årsnedbør som angitt i § 15-8 (1).

NVE mener at det er uklart hvordan dimensjonskravet skal forstås for flomveiene. På side 15 i høringsnotatet står det at «...det som planlegges av lokal håndtering i form av infiltrasjon og fordrøyning vil ha betydning for hvilken avledning det vil være nødvendig å prosjektere for». Lenger ned på side 15 og øverst på side 16 står det at «...uavhengig av andre tiltak på eiendommen vil derfor forslaget medføre at flomveiene må planlegges etter 200 årsnedbøren». NVE oppfatter dette slik at flomveien alltid skal dimensjoneres for 200-årsnedbør, uavhengig av infiltrasjonen og fordrøyningen av overvann på eiendommen.

NVE oppfatter videre forslaget slik at flomveien vil måtte planlegges helt frem til resipient (sjø/vassdrag eller avløpsanlegg). NVE mener det er viktig at DiBk er tydelig i veiledningen på hvor langt mot resipient flomveien skal være planlagt og sikret. Veilederen må også være tydelig på om det er flomveien for en endret avrenning (vannmengden) på grunn av mindre permeable flater, eller den totale vannmengden fra hele tomten ved dimensjonerende nedbør, som skal sikres.

5.3 Forslaget til endring av SAK10 § 5-4 bokstav j

5.3.1 Kravet om dokumentasjon av flomveier kan vanskeliggjøre realiseringen av utbyggingsprosjekter

DiBk foreslår å ta inn «flomveier for overvann» i SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j som en opplysning søker må legge ved en søknad om tillatelse til tiltak. Kravet om dokumentasjon av flomveier for overvann i byggesak, jf. forslaget til ny SAK10 § 5-4 bokstav j, vil forsterke behovet for god håndtering av overvannsutfordringer i arealplaner.

NVE er bekymret for at det nye dokumentasjonskravet i SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav j kan vanskeliggjøre realiseringen av utbyggingsprosjekter frem til disse planene er på plass. I tillegg kan det dukke opp løsninger som ikke er optimale i forhold til det en kan oppnå med forutgående planprosesser.

5.3.2 Privatrettslig sikring av flomveier til resipient kan bli utfordrende – må understøttes av reguleringsplaner

Forutsatt at flomveier er en del av «avledningen av grunn- og overvann» som skal være «sikret» etter pbl. § 27-2 femte ledd, betyr det at kravene i denne bestemmelsen om at avledningen må være sikret

privatrettslig, også gjelder for flomveier. Uttalelser i DiBks høringsnotat tilsier dette. På samme måte som at flomveien må være planlagt frem til resipient, vil det være naturlig at flomveien også må sikres privatrettslige rettigheter like langt. Å sikre privatrettslig rettigheter til en flomvei frem til resipient kan, i eksisterende byggeområder og langt fra resipient, være en utfordrende oppgave.

Vi kan ikke se for oss at det kan skje på en helhetlig god måte, uten at den privatrettslige sikringen blir understøttet av juridisk bindende planer etter plan- og bygningsloven som omfatter store deler av nedbørfeltet frem til resipienten. For å sikre mulighet for ekspropriasjon, må disse planene være på reguleringsplannivå.

6. Mulige konsekvenser - ulik sikkerhet

NVE mener at DiBks forskriftsforslag vil kunne øke sikkerheten mot overvannsskader. Samtidig mener vi at høringsforslaget ikke tar tilstrekkelig hensyn til at overvannsskade har sammenheng med arealbruk. Forslaget vil derfor etter NVEs syn kunne få følgende konsekvenser:

- a) I nye byggeområder med helhetlig overvannsplanlegging, og i områder med god arealkapasitet til infiltrasjon og trygg bortledning, vil forslaget kunne gi meget god sikkerhet mot overvannsskader.
- b) Ved ny utbygging i sentrumsområder med høy utnyttelse og gammel bebyggelse og/eller rørinfrastruktur kan forslaget derimot innebære at utbygging blir umulig.
- c) Det er en viss risiko for at økt bortledningskapasitet fra nyere bebyggelse oppstrøms vil kunne lede til økt fare for overvannsskade i lavereliggende byggeområder hvor arealbruken hindrer trygg fremføring helt til resipient.

God kommunal arealplanlegging er en forutsetning for å lykkes i arbeidet med å øke sikkerheten mot overvannsskader. NVE mener at det blir veldig viktig med god veiledning til kommunene slik at eksisterende bebyggelse blir ivaretatt.

Med hilsen

Kjetil Lund
vassdrags- og energidirektør

Christine Elisabeth Kiste
direktør

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.

Kopi til:

Olje- og energidepartementet

Vedlegg: Høringssvar fra NVE - forslag til endringer i plan- og bygningsloven (Håndtering av overvann i plan- og bygningsloven)