

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

NMBU velger å sende felles høringssvar på de tre høringene, da våre fagfolk ser dette i sammenheng.

Kommentaren her gjelder prinsipielle forhold som henger sammen med flere av forslagene til endringer, spesielt forurl § 21 første og tredje ledd, samt § 22a, men også pbl § 28-9 og TEK17 § 7-2.

De foreslåtte definisjonene i forurl § 21 innebærer en lovbestemt presisering av hva som fysisk sett er overvann, og bidrar til å klargjøre andre regler om overvannshåndtering. Dette er i seg selv bra, men det sies ikke noe om de store konsekvensene definisjonene har for plasseringen av et eventuelt erstatningsansvar ved store regnmengder. Det er nettopp på grunn av den økende sannsynligheten for ekstremregn at man nå endrer reglene, og på denne bakgrunn er det all grunn til å ta opp til politisk vurdering hvordan utgiftene til forebygging og skadedekning skal fordeles. Hvis anleggseieres objektive ansvar etter forurl §24a videreføres vil alle overvannsanlegg få dette ansvaret.

Lovens definisjon av avløpsanlegg omfatter ledninger, renseanlegg, pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg, inkludert rister, kummer, stikkrenner og lukkede grøfter. Høyesterett kom i Rt. 2012 s. 820 (Fosen) til at også en stikkrenne uten tilknytning til annet anlegg var omfattet. I dommen opplyses det også at Norge har ca. 90.000 km offentlig veg med ca. 50.000 km veggrøfter og ca. 4.000 km lukket drenering langs veg. I tillegg kommer all drenering av jordbruksarealer og andre eiendommer. Etter dette er det ikke tvilsomt at mange innretninger for overvannshåndtering er omfattet av objektivt ansvar pr i dag.

Forslaget til ny forurl § 22a gjør det mulig for kommunen å kreve overvann frakoblet sitt avløpsanlegg, samt pålegge eier å sørge for privat håndtering av overvann. Dette må ses i sammenheng med forslaget til ny pbl § 28-9, som bestemmer at «overvann i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres på eiendommen», og at «der det er nødvendig skal i tillegg forsvarlig avrenning sikres og opparbeides». Forslaget til endring av pbl § 18-2 berøres også av de samme definisjonene, i og med at det gjelder private fellesanlegg for disponering og «avledning av overvann».

De foreliggende forslagene innebærer at private vil overta som objektivt ansvarlige for tilstrekkelig dimensjonering og vedlikehold, noe som gjør det enkelt å kreve erstatning fra anleggseierne. Ikke minst har dette betydning for regresskrav fra skadeforsikringsselskapene. For å unngå potensielt ruinerende erstatningskrav må eierne enten bruke store ressurser på overdimensjonerte anlegg eller skaffe seg tilstrekkelige ansvarsforsikringer, noe som også er ressurskrevende og uoversiktlig for de fleste. Så lenge det nesten bare var kommuner som var anleggseiere var det antageligvis greit for private huseiere at kommunen hadde et objektivt ansvar. Da ville skadekostnadene bli fordelt via skatt eller VA-selvkost, og de ekstreme utslagene ville ikke skje. Noe helt annet blir det når private overtar rollen som «garantist», slik det blir med private anlegg.

Hovedpoenget i det følgende er en tilrådning om at det objektive ansvaret fjernes for overvann, og kun beholdes for annet avløpsvann, jf. også mindretallsmerknader i NOU 2015:16. Forutsatt at dette skjer vil det foreliggende lovforslaget kunne fungere godt.

Mange av de samme prinsipielle innvendingene kan rettes mot forslaget om endringer i TEK17, der det foreslås at § 7-2 første og annet ledd gjelder tilsvarende for stormflo og oversvømmelse på grunn av overvann, og at det etter § 15-8 skal dimensjoneres for nedbør med 200 års gjentakintervall for bortledning av overvann og drensvann. Mangelfull oppfølging av disse bestemmelsene kan påføre kommunen erstatningsansvar på samme måte som pbl §28-1. Men enda viktigere er den høyst usikre virkningen reguleringen vil ha for private anleggseieres objektive erstatningsansvar og for optimalisering av samfunnets ressursbruk og byrdefordeling. Risikoaksept og risikovurdering for overvann etter pbl og TEK17 bør derfor ha nær sammenheng med ansvar og definisjoner i forurensningsloven.

Det er vanskelig å fastsette et spesielt nivå for risikoaksept for overvann i og med at det ikke er noen klar sammenheng mellom regnets gjentakintervall og skadeomfang på byggverk, samt følgeskader. I stedet for forhåndsbestemt aksept kan man se konkret på hver situasjon, slik det gjøres i ROS-analyser. Etter hvert som det lages nasjonale veileder og retningslinjer bør disse stille konkrete krav om metodikken som skal brukes for å vurdere overvannsrisiko. Tilsvarende gjøres allerede for kartlegging av flomfare. Det bør også framgå tydelig hvilke lokale varianter som kan tillates innenfor dette.

Sett fra kommunenes side vil det i plan og byggesak være en fordel å kunne vise til klare krav til dimensjonering, for eksempel krav til hvor store vannmengder som kan bortledes eller fordrøyes pr minutt eller flomhøyder i forhold til byggverk og infrastruktur. Faste spesifikasjoner og grenseverdier kan imidlertid ta oppmerksomheten bort fra viktige avveininger om sannsynlighet, konsekvens og ansvar. Hvis for eksempel et sykehus eller kritisk infrastruktur står i fare for å bli oversvømmet må det for det første legges inn større sikkerhetsmarginer, og for det andre avklares hvem som må ta regningen hvis det likevel går galt. Forholdet mellom nytte og kostnad ved forebygging bør i alle tilfeller tas i betraktning, og det må vurderes hvordan nytte og kostnad fordeler mellom ulike aktører, og mellom enkeltaktører og samfunnet.

Man kan ha stor nytte av å beregne avrenningslinjer, lavpunkter osv. Med utgangspunkt i slike data kan det for eksempel lages modeller med 3D-visualisering av «mulige elver og sjøer». Til en viss grad kan slike visualiseringer ligne på flomsonekart. I en del tilfeller er jo vannstanden i hovedsak avhengig av nedbørmengden. Men det er mange andre faktorer som har stor betydning, som for eksempel jordas vannmetning, grunnvannstand og overflatens beskaffenhet. Ofte er vannmengdene på et gitt sted sterkt påvirket av hva mennesker har gjort eller ikke gjort for å styre avrenningen, for eksempel ved å anlegge og vedlikeholde en stikkrenne. Dermed viser visualiseringen hvor det blir elv og sjø hvis det er for liten kapasitet eller utilstrekkelig vedlikehold på et *anlegg*.

Ut fra dette kan man for det første si at modellene bør brukes til å finne ut hvor de kritiske punktene er og hvem som eier dem og kan gjøre noe med problemet, og når man vet hvem som eier «det kritiske punktet» kan man vurdere konkret kost/nytte/rettferdighet ved eventuelle tiltak. For det andre viser dette tydelig hvor uhensiktsmessig det er å kalle en stikkrenne for et avløpsanlegg. Det objektive ansvaret gir en temmelig tilfeldig belastning, og en privat anleggseier vil ofte være økonomisk ute av stand til å ivareta felleskapets interesser. Man må huske at ansvaret også gjelder eksisterende anlegg, selv om fokus for lovendringene i pbl/TEK17 gjelder planlegging.

Det er en dårlig løsning å la enkeltpersoner ha et objektivt ansvar i de tøffeste forholdene. Det er nettopp slike situasjoner man har forsikringselskaper for. Selv om man kan få litt høyere forsikringspremier er det tross alt bedre for samfunnet enn overinvestering og tilfeldig byrdefordeling. Man kan også vurdere å utvide dekningsområdet for naturskadeforsikring. Det vil være såpass mange skadefrie at de lett kan kompensere for de skadene som inntreffer. Et argument mot å inkludere overvannsfloam i naturskadedefinisjonen er at menneskelig aktivitet har stor betydning for skadeomfanget. Dette argumentet har mye for seg ved normale nedbørmengder, men mindre jo mer ekstremt regnet er. En separat forsikring priset etter risikoeksponering er også tenkelig, men erfaring fra andre land viser at det kan bli for dyrt for dem som trenger det, og kanskje ikke tilbys til de mest eksponerte i det hele tatt, slik tilfellet er med livsforsikring til alvorlig syke personer.

Videre synes det å være et visst behov for statlige støtteordninger til kommuner og privatpersoner som får uforholdsmessig store kostnader på grunn av sitt ansvar for forebyggingstiltak og eventuelle skader. Man kunne kanskje kalle dette et klimatilpasningsfond. Bruk av penger bør prioriteres etter hvor de gjør mest nytte, men man mangler tydelige svar på hvordan dette skal beregnes. Hvordan verdsettes liv og helse i forhold til materielle tap? Hva med miljøhensyn, for eksempel skader på dyrket mark og kulturminner? Skal forholdet mellom kostnad og nytte vurderes likt i alle kommuner, uavhengig av deres økonomiske evne? Det ville for eksempel være oppsiktsvekkende om sikkerheten på vei og jernbane varierte mellom kommunene.

Hvem som skal betale for vår sikkerhet bør debatteres tydelig, og ikke være en bivirkning av tekniske definisjoner i forurensningsloven og TEK17.
