

Forsikringsnæringens tilpasning til et endret klima

Forsikringsnæringen har, og skal ha, en sentral rolle i tilpasningsarbeidet knyttet til et endret klima. Naturskader og vannskader skal fortsatt være mulig å forsikre, og vi skal dele den erfaringen og kompetansen vi har med andre berørte aktører.

Klimaendringene vi står overfor betyr mer ekstremvær, mer tørke, mer monstereregn og flere flommer. Noen områder vil oppleve tørke og total mangel på regn, med påfølgende sultkatastrofer og mennesker på flukt. Det betyr mindre dyrket mark og endret bosettingsmønster. Her nord må vi forvente oss et villere, våtere og fuktigere vær.

FNs klimapanel har aldri vært sikrere på at klimaendringene er menneskeskapte. I sin femte rapport som kommer i 2013 vil de ta for seg blant annet hvilken rolle bosetting, infrastruktur og arealplanlegging spiller i arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser. I rapporten fra 2007 ble det konstatert at for første gang i historien bor mer enn halvparten av verdens befolkning i byer. Andelen er forventet å øke, noe som skaper store utfordringer for hele infrastrukturen, særlig i byer og områder med stor tilflyttingsvekst.

I Norge øker antallet naturskader og vannskader, og det oppleves frustrerende både i forsikringsselskapene og blant kundene når samme type skade rammer samme sted flere ganger. Nødvendige vedlikeholds- eller forebyggingstiltak for å hindre ny skade har uteblitt. Forsikringsselskapene begynner å bli utålmodige og etterlyser tiltak og klarere ansvarsforhold. Bransjen selv ønsker å bidra ved å samle alle skadeforsikringsdata knyttet til klimarelaterte skader. Denne typen statistikk kan komme til nytte for kommunene i deres planlegging og prioritering av tiltak lokalt.

Viktig Stortingsmelding om klimatilpasning

Media og den politiske debatten i Norge har lenge vært preget av behovene for reduserte CO₂-utslipp og kvotehandel. Men i det siste er spørsmålet om hvordan vi skal tilpasse oss det nye klimaet blitt mer aktualisert. Et interdepartementalt arbeid, ledet av Miljøverndepartementet, skal munne ut i en Stortingsmelding om klimatilpasning i Norge. Meldingen skal etter planen ferdigstilles i år, og baseres på arbeidet fra NOU 2010:10 eit klima i endring. Stortingsmeldingen vil bli førende for fremtidens tilpasningsarbeid.

Forsikringsnæringen har og skal ha en sentral rolle i tilpasningsarbeidet knyttet til et endret klima. Naturskader og vannskader skal fortsatt være mulig å forsikre, og vi skal dele den erfaringen og kompetansen vi har med andre berørte aktører. Et samarbeid er nødvendig for å håndtere de utfordringene et endret klima medfører.

2011 - et ekstremt år?

I Norge har vi så vidt begynt å se konsekvensene av klimaendringene. Med stormene Dagmar, Berit og de to store flomhendelsene i 2011 ble erstatningsutbetalingene for naturskader de største siden 1992, med omlag 1,9 milliarder kroner. 2011 var et år preget av mange og store naturskader.

Er det dette vi har i vente i årene fremover? Hendelsenene i 2011 har skapt debatt og spørsmål om bygninger, hus og hytter er bygget og plassert slik at de vil tåle neste storm, og om kommunene gjør for lite i forhold til å forebygge mot naturskader. Det er problematisk når kommuner tillater bygging i områder som de burde vite er utsatt for flom, havnivåstigning og ras.

I fjor kom det en ny plan og bygningslov. Loven, samt nye krav i sivilbeskyttelsesloven, skjerper kommunens ansvar. Kommunen skal nå ha oversikt over risiko og sårbarhetsforhold. Det betyr at i ras- og flomutsatte områder må det tas spesielle hensyn, og kommunen kan risikere å komme i ansvar i ettertid dersom slike hensyn ikke er ivaretatt.

En unik naturskadeordning

Alle naturskader i Norge er sikret forsikringsdekning gjennom den lovpålagte ordningen for naturskadeforsikring. Den norske ordningen er unik og skiller seg ut i europeisk og internasjonal sammenheng. Norsk Naturskadepool utligner alle skadene mellom selskapene og kan koordinere takseringsarbeidet ved store hendelser.

Et viktig element for en slik ordning er at forsikrings-selskapene via Naturskadepoolen kan avlaste egen risikoeksponering ved å kjøpe (gjen)-forsikring hos internasjonale reassuranseselskaper for de største hendelsene. Det betyr at risikoen er kalkuler- og håndterbar.

Vannskader et større problem

Det er mye fokus på naturskader, rett og slett fordi de er dramatiske og kan innebære tap av menneskeliv og totalt ødelagte hjem. Dette er skader som er uforutsette, hvor naturskadeordningen har vist seg som et nyttig og ressursoptimalt verktøy.

Forsikringsbransjen har imidlertid større utfordringer når det gjelder overvannskader og skader som skyldes tilbakeslag av kloakk i folks kjellere. Disse er ikke ansett som flomskader, og kommer ikke inn under naturskadedekningen, men skyldes intens og kraftig nedbør.

FNOs statistikk viser at disse skadene over tid gir adskillig større utbetalinger enn de definerte naturskadene. 2010 var et år med svært mange vannskader og erstatningsutbetalingene totalt for året kom på hele 4,3 milliarder. Av disse utgjorde

frostskadene 1,3 milliarder. 20-30 prosent av alle vannskadene var knyttet til overvann og tilbakeslag.

Vedlikeholdsetterslep i kommunal infrastruktur

Med nåværende utskiftningstakt på infrastruktur innen vann- og avløp så vil det ta 200 år å fornye dagens ledningsnett. Dette ble påpekt i NOU 2010:10 eit klima i endring. Den offentlige utredningen har stipulert gjenanskaffelsesverdien av det kommunale vann- og avløpsnettet til over 500 milliarder kroner. Vi snakker da om 35 000 km avløpsledninger og 17 000 km ledninger for overvann.

NOUen oppsummerer (pkt 9.2 Vatn og avløp): "Klimaendringar vil auke risikoen for svikt i vass-og avløpstenestene . Svikt i vassforsyninga vil ramme innbyggjarar og næringsliv raskt, og svikt i avløpshandteringa kan få alvorlege konsekvensar for helse og miljø. Det er difor viktig for heile samfunnet at vass- og avløpssektoren tilpassar seg eit endra klima. Vass- og avløpssektoren har i dag eit betydeleg vedlikeholdsetterslep som skaper eit tilpassingsunderskot. Fragmenterte ansvarsforhold, mangel på ressursar og prioritering gjer denne sektoren til den infrastruktursektoren som er vurdert som særleg sårbar for klimaendringar."

Dette er klar tale. Nasjonale myndigheter og kommunene kjenner nå til vedlikeholdsetterslepet som medfører tilbakeslagsskader, forurensning i drikkevann og frustrasjon hos innbyggerne.

Kommunene har verken midler eller kapasitet til å bytte ut alle rørene det er behov for å bytte ut. Kostnader til vann og avløp er basert på selvkostprinsippet, men det er liten vilje blant kommunepolitikere til å øke avgiftene. FNO mener kommunene er avhengige av en eller annen form for insentivordning fra staten. De politiske signalene er imidlertid at det er kommunenes eget ansvar å finansiere lokal infrastruktur innenfor vann- og avløp.

Etter FNOs mening må staten inn med både pisk og gulrot skal man klare å få til nok for å møte utfordringene. Fylkesmennene har også en viktig rolle og må i større grad følge opp sin tilsynsrolle overfor kommunene. Arealplaner og budsjetter må ta høyde for etterslep og klimatilpasning. Noen kommuner gjør mye, men de fleste gjør for lite.

Uklare ansvarsforhold forsinker prosessen

Både media og domstolene har sett på spørsmålet om hvor langt kommunens ansvar overfor abonnent strekker seg. Lovens utgangspunkt er klart: "Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig" (Forurensningslovens § 24a).

Men domstolene har tolket reglene ulikt for vedlikehold og underkapasitet, hvor sistnevnt krever at abonnent beviser uaktsom opptreden hos kommunen, en svært

uhensiktsmessig løsning som skaper liten forutsigbarhet, og lite økonomisk insentiv for kommunen til handling.

Ansvarsforholdet innenfor vann- og avløpssektoren må bli klarere. Dette er primært et politisk spørsmål, og egner seg ikke i rettsapparatet. Norske kommuner har lenge forsømt sektoren, noe som gjør at det nå er store utfordringer knyttet til en sårbar infrastruktur. Spørsmålet er hvilke insentiver som skal til for at noe skjer. Med et endret klima vil vi oppleve flere vannskader, og frustrerte innbyggere. Dette handler ikke bare om forsikringsutbetalinger, men får store samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser.

FNO ønsker en nasjonal overvannsmyndighet. I dag er det for mange involverte parter på myndighetssiden. Det fører til pulverisering av ansvaret og fravær av en overordnet strategi. FNO støtter kommunenes fagkompetanseorgan, Norsk Vann, i behovet for en egen sektorlovgivning for vann- og avløpssektoren.

I samarbeid med KS, Norsk Vann og Huseiernes Landsforening er det sendt et krav til Regjeringen setter ned et offentlig utvalg som ser på ansvarsforholdet mellom kommunene og huseiere for skader, behovet for en ny sektorlov på Vann- og avløpsområdet og med det en nasjonal overvannsmyndighet.

Hva kan forsikring bidra med?

Forsikringsnæringen forstår at kunder blir frustrerte når de må ut med høyere egenandel for hver tilbakeslagsskade.

Forsikringsnæringen sitter på statistikk og risikokompetanse som mange kommuner mener kan gi nyttig informasjon om hvor opphoping skjer. Statistikken kan også brukes i langsiktig planlegging. NOU 2010:10 har utfordret næringen i forhold til å dele data. Næringen er villig til å prøve dette ut, men dataene må både kvalitetssikres og behandles på en måte som ivaretar at de er konkurransesensitive.

Skal dataene har effekt for kommunen må de også kobles med hydrologisk informasjon. Man vet i dag ikke hvor mye nedbør og hvor det kommer, noe som er nødvendig å kjenne til for å estimere kapasiteten på rørene som skal ta imot vannet.

FNO sto for og inviterte tidligere i år det Canadiske forsikringsforbundet, IBC, til Oslo på en workshop sammen med representanter fra Miljøverndepartementet, Direktoratet for sikkerhet og beredskap og klimaforskere. IBC er i ferd med å utvikle et unikt verktøy som både vil gi forsikringsbransjen bedre grunnlag for å kunne vurdere skaderisiko hos den enkelte kommune, og samtidig gi kommunen informasjon og bedre forståelse for hvor de må sette inn tiltak.

Om dette er en løsning for Norge gjenstår å se. Klimaarbeidet og letingen etter en løsning som vil kunne defineres som optimal for alle parter er krevende. Det krever

tålmodighet og et langsiktig samarbeid mellom forsikring, forskning og motiverte kommuner. Men mye står på vilje til å bidra inn til fellesskapet. Det er vel det vi som næring kaller samfunnsansvar, noe bransjen selv har satt på agendaen.

Mia Ebeltoft