

Klimatilpasning av overvann- og tilbakeslagsskader:

Behov for større investeringer og klarere ansvarsforhold

Flom, overvann og tilbakeslagsskader i hus og kjellere er et økende problem nærmest verden over. Et varsel om et villere og våtere vær har lenge vært hevdet av forskere. FNs klimapanel har gitt ut fire rapporter om hva vi kan forvente oss. Panelet vil i sin femte rapport i 2013 også ta for seg hvilken rolle bosetting, infrastruktur og arealplanlegging spiller i arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser. Fra deres rapport i 2007 ble det konstatert at for første gang i historien bor mer enn halvparten av verdens befolkning i byer. Andelen er forventet å øke, og kapitlet om bosetting, infrastruktur og arealplanlegging er nytt i klimapanelsammenheng.

Hva er problemet?

Det endrede klimaet og endringen av bosetting gir store nye utfordringer. Det betyr økt press på byplanlegging og infrastruktur. Hvordan skal man klare å ta unna alt vannet? Vi merker alle allerede kraftigere og mer konsentrert nedbør. I 2007 satt domstolen grensen for ansvarsfrihet for skader som skyldes nedbør ved 50-årsregn (regn med en cirka gjentaksintervall på 50 år). Dette ble definert som en "Act og Good" eller sagt på en annen måte, en force majeure-situasjon som man ikke kan forberede seg på. Men i dag er dette regnet noe som stadig skjer, noe som tilsier at denne grensen må redefineres. Myndigheter og kommuner vet at med nåværende utskiftingstakt på infrastruktur innen vann- og avløp vil de ikke klare de utfordringene vi har foran oss. De kjenner til vedlikeholdsetterslepet; gamle og utdaterte dimensjonerte avløpsrør, noe som medfører oftere tilbakeslagsskader, forurensning i drikkevann og frustrasjon hos innbyggere.

Ifølge utvalget som i fjor leverte en grundig offentlig utredning, NOU 2010:10 eit klima i endring, er gjenanskaffelsesverdien av det kommunale vann- og avløpsnett stipulert til over 500 milliarder kroner. Samtidig var utskiftingstakten for avløpsledninger i 2008 på 0,45 prosent årlig. Det innebærer at det tar over 200 år å fornye dagens system. Vi snakker om 35 000 km avløpsledninger og 17 000 km ledninger for overvann.

NOUen oppsummerer status på følgende måte (pkt 9.2 Vatn og avløp):

"Klimaendringar vil auke risikoen for svikt i vass-og avløpstenestene (VA). 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 vedlikehaldsetterslep 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."

En annen rapport kalt "State of the Nation", utarbeidet i regi av Rådgivende Ingeniørers Forening/RIF, kommer vann- og avløpsektoren desidert dårligst ut blant de øvrige 11 offentlige sektorer som rapporten har vurdert.

Må vann- og avløpsinvesteringer sloss mot kommunens helse- og skolebudsjett?

Nei. Kostnader til vann og avløp er basert på selvkostprinsippet. Hjemmelen for det ligger i forurensningsloven § 25. Den sier at *utgiftene til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg som drives av kommunen, dekkes av kommunen. Kommunen kan kreve full eller delvis dekning av sine kostnader ved innkreving av avgift i samsvar med lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter*. Store investering vil derimot være en del av budsjettet.

Å øke avgiftene er ingen politisk vintersak. At det i dag er forsikring som betaler for de fleste tilbakeslag kan lett bli en sovepute.

For å imøtekomme de nye klimaendringene og det enorme etterslepet som fins innenfor offentlige vann- og avløpsanlegg har mange røster ment at man er avhengig av en eller annen form for incentivordning gjennom økonomisk støtte eller politiske press fra staten. Samtidig må fylkesmannen i større grad følge opp plan- og bygningslovens krav om at kommunen utarbeider areal- og regionalplaner. Disse planene skal inneholde en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) hvor typisk endrede behov grunnet klimaendringer skal vurderes og tas hensyn til.

På et møte initiert av forsikringsbransjen med Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim den 10. november i år, var signalene fra ministeren at kommunen må ta inn etterslepet gjennom avgiften.

Hva skal til for at kommunene setter fart?

Hva skal så til dersom staten ikke gir tilskudd og kommunepolitikerne vegrer seg for å sette opp avgiften? To portaler er etablert til hjelp for kommunene. Portalene har som mål å samle aktuell kunnskap og informasjon om klimatilpasning. Den ene bygger på et samarbeidsprosjekt mellom de 13 største kommunene i Norge og er kalt "Fremtidens byer" (se <http://www.regjeringen.no/nb/sub/framtidensbyer/forside.html>). Den andre er en nasjonal nettportalen med navnet Klimatilpasning Norge med tilsvarende formål, (se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2.html?id=539980>).

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og kommunenes fagkompetanseorganisasjon Norsk Vann er også gode samarbeidspartnere for kommunene.

Ifølge RIF (se over) er mangel på VA-kompetanse et stort problem. Det utdannes for få vann- og avløpsingeniører, og nyutdannede ingeniørene foretrekker dessuten private rådgivende ingeniørfirmaer og petroleumsvirksomhet, ikke kommunen. Dette rammer særlig de mindre kommunene.

Gjennom arbeidet som ansvarlig for klima på skadeforsikring i forsikringsnæringen opplever jeg en god, imøtekommende og positiv interesse og kontakt med de nevnte organene. En slik kontakt er nødvendig for at forsikringsbransjen skal forstå hva som er kommunenes utfordringer og derigjennom forstå hvordan egen næring kan bidra og spille en rolle. Jeg opplever i dag større forståelse hos alle parter for at noe må

skje raskt. Men gjennom arbeidet i FNO i flere år opplever jeg fortsatt at personlig engasjement og modige kommunepolitikere er blant de mer avgjørende faktorer.

Prognoser om økt befolkning og klimaforandringer stiller store krav til anleggenes allerede i dag dårlige kapasitet, hvilket bidrar til å gjøre nåværende situasjon enda mer alarmerende.

Samtidig er VA-sektoren kronisk underfinansiert, og VA-kompetansen særlig i mindre kommuner fraværende. For å få til den akutt nødvendige oppgraderingen av anleggene er det derfor store behov for prioritering, effektivisering og standardisering av dette arbeidet.

Det eksisterer allerede et antall ulike verktøy tilgjengelig for kommunene for å håndtere slike problemstillinger, men disse er mange ganger kompliserte og det savnes en integrert og standardisert metode for å håndtere alle problemstillingene i ett system. I tillegg savnes det tilstrekkelig informasjon om dagens situasjon, spesielt for mindre kommuner. Dersom informasjon eksisterer er det ofte på et uegnet format for systematisk analyse.

Et uklart rettslig ansvar forvansker bilde

Uværet "Berit" laget i løpet av noen få dager i november skader for nærmere 275 millioner kroner, med over 2500 innmeldte skader til forsikring. Media har stor fokus på naturskader som flom, ras og stormer, ofte fordi det innebærer dramatisk og større menneskelige tragedier enn overvann og tilbakeslag i en kjeller. Man kan få inntrykk av at det er her forsikringsnæringen har de største utbetalingene. Men fra forsikringsnæringens ståsted er bilde noe annerledes. Utbetalingene knyttet til naturskader er faktisk små sett i forhold til hva som utbetales for vannskader.

Her må det minnes om at man i Norge har en særordning for naturskader, herunder flom og vassdrag som oversvømmes. Alle bygninger og løsøre som forsikres mot brannskader blir automatisk også forsikret mot naturskade. Dette følger av en egen naturskadeforsikringslov. Ordningen administreres av Norsk Naturskadepool hvor alle skadeforsikringsselskaper i Norge er medlemmer.

Mye fokus har også vært rundt spørsmålet om hvor langt kommunens ansvar overfor abonnent strekker seg, herunder hvem som skal ta ansvaret for klimaendringene. Lovens utgangspunkt finner man i forurensningslovens § 24a: *Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig.*

Altså ingen krav om at skaden skyldes uaktsomhet. Dette må ses på som et objektivt ansvar for kommunene. Dette grunner i kommunens stilling som monopolist, krav til tilkobling fra huseier og at det er kommunen som ensidig utformer vilkårene som abonnent må følge. Til tross for ordlyden utarbeidet Stavanger kommune nye standardvilkår som ikke fulgte lovens ordlyd. Vilråene krevde derimot at abonnenten måtte bevise forsett (med vilje) eller uaktsomhet hos kommunen ved skader som skyldes *"svikt i vanntilførselen eller i avløpssystemet, herunder tilbakeslag, fra offentlig avløpsanlegg"*. Spørsmålet om disse vilkårene var i strid med loven ble prøvet for Høyesterett i den såkalt "Stavangerdommen" i 2007. Kravet forsikring

rettet mot kommunen grunnet i tilbakeslagsskader i svært mange boliger etter et kraftig "ekstraordinært" regnvær. Det var enighet om at grunnen til tilbakeslaget skyldtes underkapasitet på de offentlige rørene. Høyesterett kom til at kommunen hadde rett til å fraskrive seg det objektive ansvaret etter loven. De mente loven ikke var bindende og heller ikke "urimelig" overfor abonnenten. Retten la dessuten vekt på at abonnenten kunne sikre seg ved å kjøpe forsikring for tilbakeslaget.

I NOU2010:10 heter det om dommen: "Kor langt kommunane kan fraskrive seg ansvaret etter lova, har vore prøvd for domstolane (sjå bl.a. Rt. 2007/431). Kommunane har fått delvis medhald. 2007-03-19. Rt. 2007 431. Noregs Høgsterett – dom (sjå boks). Eksempelet frå saka der Stavanger kommune var part, viser at det er behov for avklaring av kva slag ansvar som ligg hos kommunane og den enkelte abonnenten i møte med ekstreme vêrhendingar, blant anna som følgje av klimaendringar. Kommunane har i dag høve til å leggje inn klausul om ansvarsfraskrivning ved tilbakeslag under spesielle (vêr)forhold."

En ny høyesterettsdom kom i oktober i år. Dommen har fått navnet Altadommen (som bringer andre minner for enkelte!). Saken gjaldt skade når skaden hadde oppstått på grunn av "utilstrekkelig vedlikehold". Skulle man her følge lovens ordlyd, dvs at i slike tilfeller har kommunen et objektivt ansvar for skader som oppstår? Eller må også abonnenten her bevise forsett eller uaktsomhet hos kommunen? Her kom Høyesterett til det første, nemlig objektivt ansvar.

Det betyr at man nå, til tross for en ordlyd i loven som skulle tilsi objektivt ansvar både for underkapasitet og vedlikehold, står igjen med to ulike former for ansvarsgrunnlag på disse to områdene. Det er fortsatt krav om at abonnent ved ekstraordinært regnvær må bevise at skaden skyldes underkapasitet og det foreligger uaktsomhet på kommunens side. Derimot dersom skaden skyldes utilstrekkelig vedlikehold er anleggseier objektivt ansvarlig, dvs. "uten hensyn til skyld".

Å føre bevis for uaktsomhet hos kommunene er en krevende og tidvis vanskelig oppgave, og skaper prosesser som ofte innebærer advokater på hver side og store kostnader knyttet til rettsprosesser. Dette skaper en lite forutberegnelig rettstilstand for alle parter, og bør derfor, som NOUen sier, avklares.

Det er til syvende og siste abonnenten som må betale for gildet! Enten det er gjennom avgiften eller forsikringspremien.

Underkapasitet – den store utfordringen

Det følger av forsikringsnæringens statistikk at det er underkapasiteten på de offentlige rørene kombinert med kraftige regnskyll som er skyld i de fleste tilbakeslagsskadene. Man ser da naturlig nok bort ifra tall som gjelder boligeiers forhold som for eksempel brudd eller vedlikeholdsmangel på egne rør.

Rettstilstanden for skader som skyldes underkapasitet må kunne sies å rime dårlig med prinsipper som det er stor fokus på i EU og som gjelder generelt i erstatningsretten i Norge, nemlig "forurensers betaler" og "føre-var"-prinsippene. Det

er vel ikke unaturlig å tenke at løsning Høyesterett valgte i Stavangersdommen tar den bort et viktig insitament for å prioritere etterslepet.

Med dagens situasjon på ansvars- og investeringssiden virker det som en svært lang prosess å få til de betydelig forbedringer som må til innenfor denne sektoren.

Regjeringen har gått inn for at NOU2010:10 skal følges opp med en stortingsmelding som fremmes innen utløpet av 2012. Det er Miljøverndepartementet som har hovedansvaret for meldingen. FNO har vært i kontakt med de ansvarlige myndigheter og diskutert de ulike sidene og hva som er forsikringsnæringens syn. Det er særlig tre punkter FNO har uthevet i forhold til hva vi har tro på av tiltak som kan forbedre situasjonen:

1. Opprettelse av en nasjonal overvannsmyndighet. Det er for mange involverte parter på myndighetssiden i dag, noe som fører til pulverisering av ansvaret og fravær av en overordnet strategi.
2. Egen sektorlovgivning for vann- og avløpssektoren. Det er ikke klart definert hvilke krav til leveranser som stilles til kommunene ved levering av tjenestene innen denne sektoren.
3. Statlig investeringstilskudd. FNO mener at det må opprettes en insentivordning for at kommunene skal investere i ny vann- og avløpsstruktur. Det er flere modeller å velge mellom, men felles for dem alle er at staten må komme på banen som en aktiv medspiller.

Hvordan kan forsikringsnæringen bidra?

Forsikringsnæringen kan gjøre lite med de offentlige rørledninger. Kunden blir derimot belastet med høyere egenandel for hvert tilbakeslag. Skyldes skaden egne rør, blir utbetalingen avkortet avhengig av alder på røret. Men forsikringsnæringen sitter på statistikk og risikokompetanse som kommunene mener vil kunne brukes i overgripende planlegging og bidra til at det tas mer optimale beslutninger i forhold til hvor det trengs å investere eller reparere. Dette er også noe som etterlyses i NOU2010:10. Næringen er villig til å prøve dette ut. Det betyr i første fase en innsamling, koordinering og sammenstilling av "klimarelatert" statistikk som i dag ligger i det enkelte selskap, for deretter å kobles mot eksisterende data og informasjonskilder i kommunen. Da må vi også velge ut noen kommuner som er motivert og har verktøy til et slikt samarbeidsprosjekt. Men vi er i gang!

Mia Ebeltoft