



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet,
Miljødirektoratet og
Direktoratet for byggkvalitet

Dato: 08.06.2020

Vår ref.: 20-270

Deres ref.: KMD 19/1221, DiBK 18/4777, MDir
2020/3211

Høringsvar fra Finans Norge

Vi viser til utsendte høringer av 2. mars vedrørende:

- (1) Høring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet: forslag til endringer i plan- og bygningsloven.
- (2) Høring fra Miljødirektoratet (på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet): forslag til endringer i forurensningsloven og i vass- og avløpsanleggslova.
- (3) Høring fra Direktoratet for byggkvalitet (på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet): forslag til justeringer i Byggesaksforskriften og Byggteknisk forskrift.

Finans Norge representerer skadeforsikringsselskapene i Norge. De tre høringene har samme mål og ambisjoner, og er alle del av oppfølgingen av NOU2015:16. Departementet viser til at forslagene må vurderes samlet, og vi har derfor valgt ett felles høringsvar. Vårt høringsvar bygger på Finans Norges høringsvar til NOU2015:16 om overvann som problem og ressurs.

1. Oppsummering

Finans Norge er positive til at Regjeringen nå tar tak i arbeidet med regelverket for overvann og forslagene til endring fra Overvannsutvalget. Overvann er blitt et økende samfunnsproblem. Statistikk fra forsikringsselskapene viser en dobling av utbetalinger fra de 12 årene vi har samlet inn informasjon om slike skader.

Oppsummert har vi følgende merknader til de tre høringene.

1.1. Overordnet

- Vi støtter forslaget om tydeliggjøring av og nye virkemidler for å forebygge skader på helse, miljø, bebyggelse og infrastruktur, og å utnytte overvann som ressurs.
- Vi støtter målsettingen i forslagene, og behovet for å tenke nytt gjennom sterkere insentiver og føringer for bruk av naturbaserte løsninger.
- Våre merknader og innspill ses i lys av at hovedårsaken til økende skader primært er utløst av at byer og tettsteder over tid har «bygget seg sårbare» gjennom tette og harde flater i kombinasjon med et stort etterslep i vedlikehold og mangel på investeringer i det offentlige ledningsnett. Samt at kommunen har tillatt påkobling av nye byggeområder på det gamle nettet.
- Private grunneiere har sjeldent selv forårsaket skader fra overvann. Å bli pålagt å etablere overvannsløsninger for å avlaste kommunens for dårlige kapasitet kan derfor virke urimelig.
- Private grunneiere har ikke, i motsetning til kommunen, mulighet til å pulverisere kostandene til overvannsanlegg. Pålegget som rammer en eller få eiendommer vil derfor kunne gi store økonomiske belastninger.
- Mange, særlig mindre, kommuner har i dag ikke kompetanse eller kapasitet til å gjennomføre de nødvendige samfunnsøkonomiske vurderingene i høringens forslagene forutsetter. Det forutsettes at dette prioriteres i kommunene, i kombinasjon med bidrag fra nasjonale og regionale myndigheter.
- Etableringen av Kunnskapsbanken under Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil gi kommunen tilgang til skadedata fra forsikring og offentlige datakilder. Dataene vil styrke kommunenes mulighet til samfunnsøkonomiske analyser, men det forutsetter at dataene tas i bruk. Her må nasjonale myndigheter følge opp gjennom veiledning og eventuelle forskrifter.
- Skade på overvannsanlegg er i dag ikke dekket av forsikring (slik skade fra vann- og avløpsrør er dekket).
- Pålegg om overvannsanlegg til private grunneiere kan bety at disse må kreve refusjon av omkringliggende naboeiendommer. Det vil kunne øke tvister og rettsprosesser mellom naboer.

1.2 Oppsummerte merknader til endringsforslag i plan- og bygningsloven

- Vi støtter i hovedsak forslagene, men med enkelte merknader.

- Vi støtter forslaget i §18-2 (hjemmel til å pålegge private grunneiere av eksisterende eiendom fellesanlegg) under forutsetning av at forslaget ikke medfører realitetsendringer.
- Vi støtter forslaget om endring i § 28-3 (tiltak på nabogrunn), men det betinger at vurderingene bygger på tilgjengelige og ettestrøvbare ROS- og kost-nytte vurderinger slik at konflikt knyttet til bevis og ansvarsforhold unngås.
- Vi mener forslaget i ny § 31-9 (pålegg om tiltak mot overvann på bebygd privat-eiendom) er problematisk ut ifra et forbrukerhensyn. Forslag og pålegg begrunnes i at kommunens ledningsnett har for dårlig kapasitet, dvs. forhold som de private grunneiere selv i svært liten grad har påvirket til.
- Forslaget forutsetter at pålegget kan gjennomføres «uten uforholdsmessig stor skade». Denne vurderingen må være åpen, tilgjengelig og etterprøvbar.

1.3 Oppsummerte merknader til endringsforslag i forurensningsloven og i vass- og avløpsanleggslova

- Vi støtter forslag til definisjonen av overvann i forurensningslovens § 21.
- Vi støtter forslagene om å lovfeste forholdet mellom abonnement og kommune.
- Vi mener forslaget i § 22 a (pålegg om frakobling) vil kunne bli byrdefullt for den enkelte private grunneier og bør begrenses til et minimum. Private grunneiere har verken kompetanse, resurser, eller som oftest økonomiske midler til å etterprøve eller overprøve kommunenes vedtak. Viser her til våre merknader til pbl. § 31-9.
- Kommunenes vurderinger under § 22 a skal bygge på skaderisiko og en rekke andre forhold. Finans Norge mener her Kunnskapsbanken vil være en viktig kilde for kommunenes vurderinger.

Merknadene vil bli utdypet under.

2. Overvann - et økende samfunnsproblem

Finans Norge er enig i at overvann representerer et stort og økende problem som påfører samfunnet og enkeltpersoner unødvendige belastninger og forsikringsselskap økte utbetalinger. Premien på forsikring vil øke, uten at det innebærer mer forebygging.

Statistikk fra forsikringsselskapene viser at utbetalinger for overvannskader på forsikrede bygg (inkl. tilbakeslag) i fjor lå på godt over 1, 6 milliarder kroner og rammer over 30.000 innbyggere hvert år. Utbetalingene har doblet seg på tolv år og koster i dag mer enn alle naturskader tilsammen. Til sammenligning ble det utbetalt mellom 100 og 600 millioner i flomskader i samme tidsperiode. Overvannskader øker jevnt for vært år mens flomskadene variere fra år til år. For mer informasjon og skadestatistikk, se

<https://www.finansnorge.no/statistikk/skedeforsikring/natur--og-vaer-skader/hovedoversikt-natur-og-var/>

Foruten skader på bygninger kommer skader på statlig eiendom og infrastrukturanlegg som veier, jernbane, vann- og avløpssystem, strømforsyning, telefon- og datakabler, stengte veier med redusert fremkommelighet, produksjonstap og tap av omsetning i næringslivet, opprydning, fuktproblemer, sykdom og fravær fra jobb. Mange av de indirekte kostnadene er forsikret. Tar vi med de indirekte kostnadene vil de totale samfunnsøkonomiske kostandene høyst sannsynlig være det dobbelte av Overvannsutvalgets anslag på mellom 1,6 til 3,6 milliarder kroner årlig.

Skal politikere, kommuner og samfunnet forstå verdien av forebygging mener Finans Norge nasjonale myndighetene må få fram en totaloversikt over de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til overvann og andre direkte og indirekte klimarelaterte skader.

3. Behov og målsetting

Finans Norge støtter behovet for nye virkemidler for å forebygge skader på helse, miljø, bebyggelse og infrastruktur, og å utnytte overvann som ressurs.

Vi støtter mål og ambisjoner bak forslagene, og behovet for nytenkning og sterkere insentiver og føringer for bruk av naturbaserte løsninger. Vi mener norske myndigheter bør legge seg på minst samme linje som EUs Green Deal og tiltakene gitt i forslaget til ny klimatilpasningsstrategi (på høring til 20. august).

Spørsmålet vi stiller oss er om lovforslaget har funnet en riktig balanse mellom fordelingen av ansvaret. Eller om de i for stor grad åpner for at kommunen kan overføre *ansvar for utilstrekkelig kapasitet på egen infrastruktur* på private huseiere.

Overvannsløsninger og bruk av naturbaserte løsninger er et nytt fenomen som krever nye tekniske løsninger og ny fagkunnskap. De er lite utprøvd med dertil få erfaringer om skader, kontroll og vedlikehold. Sammenlignet med de private har kommunen bedre oversikt over problemkompleksiteten, bedre kompetanse, og de har ikke minste en helt annen mulighet til å fordele kostnadene ut bredt. Dette tilsier at kommunen i all hovedsak må ta ansvaret for overvannsanlegg og naturbaserte løsninger, og at private grunneiere kun pålegges dette når kommunen kan vise til solide og etterprøvbare samfunnsøkonomiske vurderinger.

4. Bakteppe - dagens problem

NOU2010:10, NOU2015:16, State of the Nation-rapportene til RIF og forskningsrapporter viser til at svært mange kommuner i liten grad har tatt innover seg behovet for mer forebygging i møte med et endret klima. Det er derfor viktig med et regelverk som gir kommunene sterkere insentiver for å prioritere tiltak for å imøtekomme vedlikeholdsetterslepet og dårlig kapasitet på egne ledninger. Spørsmålet er om disse forslagene de facto gjør det særlig med tanke på at enkelte av lovforslagene kan bli urimelig byrdefulle og gir for dårlig forutberegnelighet for de av private grunneiere som blir pålagt å etablere overvannsløsninger.

5. Generelle merknader

Endringene i pbl. § 31-9 og forurensningsloven § 22 a er to forslag om gir kommunen en ny og forholdsvis vid hjemmel til å flytte ansvaret fra det offentlig over på den private grunneier. Vi støtter forslagene under tvil, og vil påpeke enkelte sider vi mener bør tas med i videre vurderinger.

5.1. Konsekvens av manglende profesjonalitet – potensial for skade

Finans Norge tror at det å pålegge private eiendommer et ansvar for å etablere overvannsanlegg kan føre til stor variasjon av kvalitet. Overvannsløsninger er et nytt fenomen og forholdsvis ukjent også for profesjonelle aktører som i dag jobber i vann- og avløpsanleggsbransjen. Sammen med fravær av kontroll med, og vedlikehold av anlegg vil potensiale for skade øke. Det offentlige som profesjonell aktør har bedre forutsetning for å håndtere overvannsanlegg. Gjennom et offentlig ansvar kan man kreve en annen profesjonalitet, kvalitet, kontroll og vedlikehold, noe som er med å forhindre skade.

Videre frykter vi at slike pålegg kan føre til tilsig og trykk på drenering og skader på hus som ellers ikke ville ha oppstått. Dersom dreneringen ikke er god nok vil man ikke få skaden dekket av forsikring. Uten pålegg om anlegg ville en slik situasjon ikke ha oppstått.

5.2 Forsikring og regress

Overvannsutvalget har pekt på at kommunen er hovedansvarlig for en infrastruktur som er pålitelig og hindrer skader på innbyggere og materielle verdier. Kommunen forsikrer seg både mot skader på egen bygningsmasse og for erstatningsansvar fra skader på private eiendommer forårsaket av eget rørledningsnett. I dag er det svært sjeldent at et forsikringsselskap, på vegne av sin kunde/huseier, sender regresskrav mot en kommune. Dette skyldes primært at kommunen har skrevet seg ut av lovens ansvarsnivå. Ifølge forsikringsselskapene har regresskrav vist seg å ha forebyggende effekt gjennom at kommunen får økt informasjon om skadene og sårbare områder, men ikke minst at når kommunen må betale for skader øker investeringsviljen til å forebygge. Det er et

tilleggsmoment for at kommunen bør være ansvarlig for overvannsløsninger, men også skader slike anlegg påfører tredjeperson.

Regress vil ytterst sjeldent bli benyttet mot private grunneiere grunnet mer kompliserte vurderinger, sosiale hensyn og liten lønnsomhet. Ut fra et forurensner-betaler-prinsipp og et ønske om mer forebyggende tiltak mener Finans Norge det vil være mer lønnsomt om det offentlige bærer ansvaret.

5.3 Plan- og bygningsloven – grunnleggende utgangspunkt

Utgangspunktet etter pbl. § 28-1 er at grunneier har ansvar for grunnen. Det er imidlertid et unntak når det gjelder risiko for naturkatastrofer som flom og ras. Grensen her kan være flytende, men det som avgjør er om grunneier med rimelighet kan forebygge gjennom tiltak på egen tomt (jf. Eigersunddommen). Dette harmonerer også med at eier har råderett over egen grunn.

Derimot kan han ikke rå over fare for naturkatastrofer som flom, ras o.l., ei heller forebygge, og det offentlige bærer derfor her ansvaret. Overvann har tradisjonelt vært noe det offentlige har tatt ansvaret for. Overvann er for private grunneiere på linje med flom, et fenomen som grunneier i liten grad kan kontrollere fordi hovedårsaken er skapt av fortetting, manglende naturlig drenering i området og vedlikeholdsetterslep på offentlig rørledninger. Derfor slår heller ikke begrunnelsen for at private grunneiere skal ha ansvar for overvann igjennom.

5.4 Endring av § 28-3. Tiltak på nabogrunn

Endringen innebærer en presisering og en klargjøring av ansvar. Finans Norge ser at endringen likevel kan innebære mer usikkerhet for private grunneiere dersom han risikerer å få naboens overvannsanlegg plassert på sin grunn. Også her vil det være avgjørende at kommunen har gode nok verktøy og faktagrunnlag når de skal vurdere vedtak. Og at disse er etterprøvbare.

Departementet ber om en tilbakemelding fra høringsinstansene på om bestemmelsen bør inneholde en hjemmel for at eier av den skadevoldende eiendom dekker de lavere kostnadene for forebyggende tiltak.

I rapporten fra Samfunnsøkonomisk Analyse (side 85) fremgår det at effekter av § 28-3 er små. Vi antar da at slike forebyggende tiltak på naboeiendom sjeldent vil forekomme. Spørsmålet er da (1) om behovet for bestemmelsen eller (2) man her bør avvente og eventuelt komme tilbake med et slikt forslag når man har høstet mer erfaring.

5.5 Forslag i § 31-9 om pålegg om tiltak mot overvann på bebygd eiendom

Kap. 31 i pbl. omhandler krav til eksisterende bebyggelse. Gjeldende regler gir kommunen rett til pålegg om sikring for å unngå at det oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø. Det foreslås at samme regler skal gjelde for overvann i ny § 31-9.

For eksisterende bygg er ansvar og kostnader som kan komme i form av pålegg eller krav fra kommunen, ikke mulig å forutse. Det vil kunne påføre privat grunneier store kostnader mange ikke vil ha økonomisk evne til å bære. Eksisterende bebyggelse er satt opp under helt andre offentlige krav til overvannshåndtering. Vi er her innenfor tiltak som må kunne anses å stride mot et grunnleggende rettsprinsipp om forutberegnelighet.

Dette gjelder særlig hvis det blir tilfeldig hvem som får pålegg og hvem som ikke får det. Spørsmålet er om kommunen når de lager planløsning har godt nok grunnlag for å vurdere hvilke eiendommer som bør pålegges å etablere overvannsløsning, og hvilke ikke. Ellers vil det innebære en forskjellsbehandling som vil oppleves som urettferdig, og som kan virke prosessfremmende for saker mot det offentlige.

Er det flere i et område som må samarbeide om et tiltak, vil dette være konfliktfremmende mellom grunneiere. Hvem som skal bestemme hvor tiltaket skal plasseres, hva skal delingsbrøken være, utforming, størrelse, innkreving av kostnader og vedlikehold, er stikkord for typiske tvistetema. Dette bør tas med i departementets videre vurdering.

5.6. Refusjon

Flere bestemmelser gir private grunneiere rett til refusjon mot andre naboer. Vi tror dette kan føre til økt antall konflikter mellom naboer, ansvarskrav mot styrer f.eks. i borettslag, krav mot huseiere og mot entreprenører som f.eks. utfører grunnarbeider eller klargjøring for føring av overvann o.l.

5.7. Ekspropriasjon - §16-5

Finans Norge er positive til at man presiserer og eventuelt utvider muligheten til ekspropriasjon for at det skal bli lettere, smidigere og raskere å få opp et overvannanlegg, uansett hvem som skal stå for ansvar og kostnader her.

Vi er imidlertid usikre på om alle kommuner har tilstrekkelig kompetanse til å være den som skal gjøre slike vedtak. Avgjørelsene bygger på komplekse juridiske og faktiske vurderinger herunder grunnlovsspørsmålet om full erstatning som er vanskelig og har ført til utallige rettsprosesser. Tvil om kvaliteten på vurderingene vil fort skape tvister og prosess. Kan en ide her være at man ikke flytter vedtakskompetansen, men lovfester en kortere tidsfrist for saksbehandling?

Vi ser behovet for rett til ekspropriasjon av grunn hos nabo når det gjelder privatpersoner, men igjen kan dette skape tvister. Hvem skal vurdere når man har tilstrekkelig grunnlag til å ekspropriere, hvor store ulemper ved tiltaket skal naboen måtte tåle, hvem skal bestemme hva tiltaket skal gå ut på, hvem skal betale i første hånd, hvem skal kontrollere og vedlikeholde. Vi synes det er vanskelige å se for oss en regulering som er så klar at det ikke skaper rom for tolking og tvil og som samtidig gir naboen tilstrekkelig rettstrygghet.

Finans Norge mener samfunnsnyttene burde komme klarere fram i den videre behandlingen.

6. Endringer i forurensingsloven og vass- og avløpsanleggslova

6.1 Forslaget om definisjon av avløpsanlegg og overvann i § 21.

Forslaget støttes.

6.2 Forslaget til § 22a om pålegg om frakobling av overvann og overvannstiltak

Forslaget innebærer at «når det er nødvendig for å avlaste kommunalt avløpsanlegg» kan kommunen pålegge privat grunneier å etablere overvannstiltak på eiendommen eller lede vannet til annet avløpsanlegg. Finans Norge finner at forslaget er problematisk hvis dette medfører, eller i stor grad åpner for, å pålegge private store økonomisk kostnader. Det vises i høringsnotatet til forholdsmessighetsprinsippet og at tiltak ikke bør medføre urimelige kostnader for eier av eiendommen.

Som nevnt er pålegg eller skade på slike anlegg i dag ikke dekket av forsikring. (Forsikringstaker får derimot dekning for, evt. med et kostnadstak, økte kostnader grunnet nye lovpålagte krav ved oppbygning av boligen ved totalskade.)

Flere av de samme innvendingene vi har til endringsforslagene i §31-9 gjør også seg gjeldende her. Vi har igjen vanskelig for å se at det å flytte ansvaret fra det offentlige til privat grunneier er tilstrekkelig grunnlagt til tross for henvisning til lite ulempe i den økonomiske utredningen. Problemet kommer gradvis og er ikke noe grunneier i hovedsak kan påvirke. Manglende mulighet til å kunne forutse egen rettsstilling og kostnader er også i strid med det rettslige prinsippet om forutberegnelighet.

Høringsnotatet viser til kriterier kommunen må legge vekt på i sin vurdering: skaderisiko, ledningens lengde, type renseanlegg, grunnforhold og topografi, klimatiske forhold, plassering og størrelse på eksisterende bebyggelse og arealbehovet for naturbaserte løsninger. Også her bør Kunnskapsbanken kunne gi kommunen viktig informasjon som kan, og bør, benyttes i vurderingen.

Ifølge høringsnotatet vil endringen slå positivt ut for forsikringselskapene fordi påleggene vil føre til færre skader. Det vil trolig bety at det kommunale rørsystemet vil bli mindre overbelastet og med det føre til færre skader. Det er mye sannsynlig at det vil bli færre tilbakeslag og skader som følge av overvann som renner på overflaten. Men vannet som ikke nå renner i kommunale rør forsvinner ikke og vil kunne forårsake skade på annen infrastruktur. Det er vanskelig å forutse alle konsekvensene her. Vi er derfor usikre på om denne kostnadsvurderingen er rett, og om det i et samfunnsperspektiv nødvendigvis blir mindre skader.

Forhold som påvirker prisen på boligforsikringer er dessuten mer sammensatt og vil avhenge av flere faktorer, som sammensetningen av de ulike produktene (porteføljesammenheng), skadeutvikling, hvordan det enkelte selskap vurderer risiko, finansinntekter og selskapets soliditet.

6.3. Om lovfesting av abonnementsvilkår i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg Finans Norge støtter forslagene.

7. Endringer i byggteknisk forskrift

Det er i høringsnotatet fra Direktoratet for byggkvalitet foreslått å konkretisere dagens krav til sikring til en konkret tabell etter mønster fra regulering av flom og ras. Finans Norge mener det kan være vanskelig å forutse konsekvensene av endringen, herunder om det er en presisering og tydeliggjøring eller i realiteten en skjerping av kravene.

Vi mener likevel det framstår som fornuftig å konkretisere dette i form av tabeller tilsvarende for flom og ras. Bruken av slike uttrykk som 200års intervall o.l. er imidlertid ikke udelt positiv. Gjentakintervaller er tekniske uttrykk som fagmyndighetene og andre fagmiljøer bruker som verktøy for å gjøre utredninger og dimensjonere sikringstiltak. Det er videre dynamiske uttrykk som hele tiden endrer seg, fordi været og klimaet endrer seg. Rettspraksis har vist at personer som ikke har formell kompetanse på området fort misforstår betydningen og bruken av disse, noe som kan føre til feilvurderinger og at man mister den helhetlige vurderingen av situasjonen. Her vil det være nødvendig med gode retningslinjer og presiseringer.

8. Hva kan forsikringselskapene bidra med?

Forsikringselskapene mener forebygging lønner seg. Næringen bygger opp under dette budskapet gjennom blant annet å delta i en rekke privat-offentlige klimaprojekter. Videre deltar næringen i prosjekter med ulike forskningsinstitusjoner med mål om at vi kan formidle vår forståelse om verdien av forebygging og bidra til et mer helhetlig risikobilde og kunnskap

som øker samfunnets, virksomheter, samt nasjonale og lokale myndigheters evne til å tilpasse seg et endret klima.

Finans Norge og forsikringsselskapene deltar inn mot DSB i arbeidet med etableringen av Kunnskapsbanken. Igjenom dette arbeidet vil det komme på plass nye juridiske og tekniske løsninger for å kunne overføre forsikringskadedata på husnivå. Når data fra Kunnskapsbanken blir tilgjengelig for kommunene er målet at dette skal bidra til bedre oversikt over risikoutsatte og sårbare områder, bedre grunnlag for samfunnsøkonomiske analyser og faktagrunnlag for hvor det er mest effektivt å investere i overvannsanlegg for å oppnå skadereduserende virkninger.

Forsikringsnæringen jobber med å utvikle klimarobuste produkter som kan fange opp huseieres, næringsvirksomheters og kommuners behov for økonomisk trygghet knyttet til klimaendringer og nye behov for forsikringsdekninger. Og som samtidig gir kunden et insitament og gjør det attraktivt å velge bærekraftige løsninger som bidrar til mer klimarobuste samfunn.

Vi ønsker lykke til med videre arbeid.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Hege Hodnesdal
Direktør

Mia Ebeltoft
Fagsjef/Advokat