

Innspill flom og skredmelding

Dette innspillet er utarbeidet av to jurister. En dosent ved NMBU og en stipendiat ved UiT. Vi har begge vårt forskningsfokus på de rettslige aspektene ved klimatilpasning, og spesielt naturskader. Vårt innspill tar naturlig nok utgangspunkt i vårt faglige ståsted. Klimaendringene vil medføre økt risiko for naturskader, med de ringvirkninger dette har økonomisk og sosialt. Dette er blant de største utfordringene i arbeidet med klimatilpasning i Norge, og i noen deler av landet er situasjonen allerede ganske prekær. Ansvar og roller i forhold til naturfare er i mange tilfeller uklare, slik man dessverre har sett i forbindelse med Gjerdrum-skredet. Hvilke tiltak som skal prioriteres, og hvem som skal ta regningen er fremdeles ubesvarte spørsmål. Når det gjelder framtidig bygging og arealbruk er plan- og bygningsloven trolig vårt viktigste forebyggende verktøy mot naturskader, men denne loven gjelder kun for framtidig bebyggelse og søknadspliktige tiltak. Det vanskeligste og hittil uløste spørsmålet er hvordan vi kan forhindre at naturskader rammer eksisterende bebyggelse. Det var et hovedsiktemål for Gjerdrumutvalgets delrapport NOU 2022:3 å besvare dette. Vårt innspill er et tilsvarende, og delvis en kritikk av denne NOUens forslag til lovregulering, og vi mener at dette aspektet også er svært viktig for flom og skredmeldingen. Naturskadeforebygging i eksisterende bebyggelse er et ganske lovtomt område. Vi har i dag et system der vi gjenoppretter etter naturskader framfor å forebygge. Endringene i klimaet øker naturfarene, og systemet må endres. Det er et åpenbart behov for økte insentiver til forebygging. Vi mener i likhet med NOU 2022:3 at en nøkkel til bedre forebygging er å tydeliggjøre ansvarsfordelingen. Både ansvars rekkevidde og budsjettene er underdimensjonert i forhold behovet for tiltak.

I NOUen foreslås det å tydeliggjøre ansvaret gjennom en ny naturskadesikringslov, der et sentralt prinsipp vil være at grunneier skal ha ansvar for å sikre egen eiendom, og plikt til å varsle kommunen hvis forhold på eiendommen tilsier naturfare. Videre sier utvalget at det primært er staten, gjennom økt bistand, som bør sørge for at det etableres flere sikringstiltak for eksisterende bebyggelse, men det foreslås kun å lovfeste statens ansvar for krise- og hastetiltak. Utvalget foreslår ingen plikt for kommunene til å gjennomføre sikringstiltak, men en utredningsplikt som pålegger kommunene å følge opp avdekket fare, og plikt til å informere grunneiere og statlig myndighet om eventuelle sikringsbehov. Kort oppsummert synes lovforslaget å legge mesteparten av ansvaret, og en stor økonomisk byrde, på de personer og virksomheter som blir truet av økende naturfare, mens kommunen kun får en rolle som kontrollør og pådriver. Statens rolle synes uavklart, selv om det er innlysende at den blir viktigere enn før. Det er ikke redegjort for de økonomiske konsekvensene av lovforslaget. Lovforslaget gir etter vår oppfatning heller ikke tilstrekkelig økning av insentivene til forebygging.

Vi mener at de økonomiske virkningene av NOUens lovforslag vil bli urimelig byrdefulle for grunneierne, dersom grunneier ikke får vesentlig bistand gjennom statlige støtteordninger, kommunal kompetanse, gode forsikringsordninger som premierer naturskadeforebyggende tiltak, samt bedre lånebetingelser

fra bankene som premierer forebyggende tiltak. NVE rapport 20/2021 «Flom og skred – sikringsbehov for eksisterende bebyggelse» estimerte i 2019 at kostnadene for å sikre eksisterende bygg til samme nivå som dagens krav (TEK17) ville være mellom 51 og 120 milliarder kroner. NOUen har dessuten formulert en nullvisjon, at det ikke skal gå menneskeliv tapt i skred. Dette vil i så fall innebære en ytterligere økning i sikkerhetsnivå og utgifter.

Sammenlignet med statsbudsjettet, som har årlige utgifter i størrelsesorden kr 2000 milliarder, kan man vel si at kr 100 milliarder ville vært overkommelig, særlig når utgiftene påløper over mange år. På landsbasis er antall eiendommer som er truet av naturfare imidlertid ikke spesielt høyt. Hvis det legges til grunn at sikringsansvaret i utgangspunktet skal ligge hos disse grunneierne får vi en helt annen situasjon. NVEs rapport tilsier at gjennomsnittskostnaden for sikring pr bygg vil ligge rundt kr 500.000, mens det for mange bygg vil dreie seg om mange millioner. Det er store forskjeller mellom distriktene i Norge. En høy andel av bygningene i risikoområder er eid av personer og bedrifter med ganske lave inntekter, for eksempel gårdsbruk i Nord-Norge og på Vestlandet. Også personer og bedrifter med gjennomsnittlig økonomi vil ha problemer med å bære slike utgifter. Lovforslaget åpner for tvangsgjennomføring av sikring og vedlikehold på eiers regning, uten å drøfte de økonomiske og sosiale effektene.

Tankemåten i lovforslaget står i sterk kontrast til ideene om solidaritet og hjelp til felles velferd som lå bak opprettelsen av Naturskadefondet, og som er gjennomført i naturskadeforsikringsordningen der alle som har brannforsikring også betaler premie for naturskadeforsikring, uavhengig av reell risiko. NOUens forslag er på dette punktet beslektet med forslag til sikring mot overvannsflo i Prop. 125 L (2021–2022), der en ny bestemmelse skal gi kommunen kompetanse til å pålegge eier av eksisterende bebyggelse å håndtere eget overvann. NOUen går enda lengre i denne retningen, noe vi mener er et urovekkende oppbrudd fra fellesskapsverdiene. Det oppstår også et kunstig skille i samfunnets vurdering av naturskader. Før hendelsen som noe man kan forutse og som grunneier skal forebygge, men etter en hendelse dekkes skadene av forsikring, fordi naturskader kan ramme alle, tilfeldig og plutselig. Sett i en større sammenheng trenger vi en bred debatt om hvem som skal bære byrdene ved klimatilpasning generelt, og hvordan dette stiller seg i forhold til andre samfunnsutfordringer, som for eksempel pandemier og energikriser.

Vi etterspør også en bredere vurdering av hvilken rolle bankene og forsikringsselskapene kan spille. Bankene vil på sikt tjene på at sikringstiltakene øker verdien av pantobjektet. Forsikringsselskapene trenger på sin side ikke å betale ut store forsikringssummer etter en skade, forutsatt at skaden er hensiktsmessig forebygget. Det lønner seg å forebygge fremfor å gjenopprette. Uavhengig av om forsikringsselskapene og bankene kommer mer på banen, synes en å komme til kort dersom grunneier bærer ansvaret alene. Rekkevidden av grunneiers ansvar må vurderes opp mot kommunens og statens ansvar, og rekkevidden må klarlegges. Grunneier har som oftest verken den kompetansen eller de ressursene som kreves til å avdekke og håndtere risikoen. Det er også viktig å bemerke at den reaktive dekningen gjelder kun for forsikringsobjekter. En naturskade strekker seg ofte langt utover dette, eksempelvis indirekte skader, samt skade på offentlig infrastruktur og offentlig eide bygninger.

Kommunene er etter vår mening nærmest til å ha den kompetansen, den lokalkunnskapen og de ressursene som kreves for å oppfylle lovsatte krav, men det har vist seg at dette ikke er tilfelle i praksis. I dag er det staten som har best forutsetning for å inneha kompetansen til å kartlegge og håndtere naturrisiko, men det vil kreve en økt økonomisk satsning, der man også vurderte et fond for midler til forebygging, hvilket i det minste ville skape noe økt forutsigbarhet. Selvsagt er også statens ressurser begrensede, og det kan ventes trangere tider, men det er ikke et godt argument for å skyve ansvar og utgifter over på borgerne, under tvang.

Når det gjelder insentivene til forebygging er lovforslaget i NOUen etter vår oppfatning lite egnet. For det første virker det urealistisk at eier eller bruker av en eiendom vil oppfylle sin plikt til å varsle kommunen når han oppdager mulig naturfare på eiendommen, hvis resultatet av varslingen er at kommunen møter eieren med pålegg om omfattende og kostbare sikringstiltak. For det andre kan man ikke forutsette kompetanse hos grunneier. Når det faktisk er slik at kommunene ikke makter å avdekke fare, grunnet manglende kompetanse og små økonomiske ressurser, er det ingen grunn til å tro at forutsetningene er bedre hos boligeiere, småbedrifter og hytteeiere. Samlet sett kan dette føre til at det avdekkes langt mindre naturfare enn før. Hvis man derimot koblet grunneiers rapporteringsplikt sammen med økt kommunal naturfarekompetanse og kostnadsdekning fra et statlig fond kunne man raskt nærme seg målet om at alle kunne bo trygt i sine hjem.

Lovforslagene i NOU 2022:3 favner alle slags naturskader, selv om utgangspunktet for sammensetningen av utvalget var å oppklare ansvaret i en konkret kvikkleireulykke. Etter vår mening må lovforslagene bygges på en langt bredere drøftelse og avklaring av rekkevidde, økonomisk og fordelingsmessig. Dessuten må det belyses bedre hvordan loven vil virke i forhold til sikring mot andre naturfarer. Dette bør helt klart tas opp i en stortingsmelding om flom og skred.

Med vennlig hilsen

Steinar Taubøll og Lene Sandberg
Dosent og stipendiat
NMBU og UiT Det juridiske fakultet
03.11.2023