

Skybruddfare og uklare prioriteringsprinsipper

Steinar Taubøll

Steinar Taubøll: Cloudburst hazards and unclear principles for priorities

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 79–82, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The climate in Norway has changed, and heavy local rainfall will be even more common in the future. Streams and surface water come out of control and cause material damage, sometimes threatening life and health. How much money should we spend on flood protection compared to other types of hazards? Which measures should be given priority, and who should pay? These questions remain unanswered ten years after the government started its investigation of climate change adaptation. Today an interdisciplinary debate is clearly needed, in which scientific expertise can be linked more closely with vulnerability analysis and economic assessments.

Key words: Storm water management, flooding, spatial planning, climate change adaptation, liability, insurance

Steinar Taubøll: Professor, Department of Property and Law, Norwegian University of Life Sciences. POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: steinar.tauboll@nmbu.no

Innledning

Klimaet i Norge har endret seg, og kraftige lokale skybrudd kommer stadig oftere. Bekker og overvann kommer ut av kontroll og gjør store materielle skader. Noen ganger står liv og helse på spill. Hvor mye penger skal vi bruke på flomsikringstiltak i forhold til andre slags farer? Hvilke tiltak skal prioriteres, og hvem bør ta regningen? Disse spørsmålene står fortsatt ubesvart ti år etter at regjeringen startet sin utredning om klimatilpasning. Det er i dag tydelig behov for en tverrfaglig debatt der naturfaglige ekspertise kobles tettere sammen med sårbarhetsanalyse og økonomiske vurderinger.

Nye farer krever nye strategier

Tradisjonell flomfare hadde vi god kontroll på her i landet, og kartla nøye vårflommen i de store elvene. Vannet fikk sitt eget territorium der mennesker ikke skulle bygge og bo, og i verste fall kunne man bygge mur mot vannet når man visste hvor det kom. Det lignet litt på nasjonens forhold til militære trusler. Man sørget for festninger og vakt hold langs grensene, innenfor var det trygt. Men de senere årene har det kommet noe nytt: Uforutsigbare angrep der det tidligere ble ansett som trygt. Skybruddene kre-

ver i likhet med terroraksjoner en ny strategi for tilpasning og beskyttelse. Det vil koste noe, men vi er jo villige til å betale en pris for å beskytte liv, helse og verdier, på samme måte som i trafikken og på sykehusene. Utfordringen er at man ikke vet hvor neste skybrudd rammer, og vi kan ikke ruste opp hver flekk av samfunnet til å tåle det ekstreme.

Signalene om at vi må tilpasse oss et nytt klima har blitt tydelige de siste ti årene, men ulike aktører reagerer ulikt. Noen steder velges en naiv strategi, og man fortsetter byggingen av kostbare leiligheter langs elvebreddene. Andre steder velges en paranoid strategi, og det investeres det titalls millioner for å hindre en bekk i å ødelegge et enkelt hus ved neste skybrudd. Forsikringsselskapene gremmes over økende utbetalinger, og ønsker gjerne kommune og stat som garantist for at alt er solid nok.

Fram til ca 2005 var det vanlig å regne norsk klima som rimelig stabilt, og det ble ikke ansett som uaktsomt å legge historisk statistikk til grunn for framtidig planlegging. I de siste årene har ny kunnskap om klimautviklingen ført til et skjerpet krav til kommunenes vurderinger av naturfare. Ikke minst blir dette tydelig i Høyesteretts dom i Nissegård-saken. Kommunen ble frikjent for sine vurderinger før 2006, men retten uttalte

at med dagens krav til aktsomhet «vil det i praksis bare være mulig å avdekke rasfaren gjennom sakkyndige undersøkelser».¹ Det siktes til kompetanse som mange kommuner ikke har. Saken gjaldt snøskred, men de samme prinsippene vil også gjelde for flom, jfr. plan- og bygningsloven § 28-1.

Den faglige debatten om skybrudd og overvann er i dag mye preget av dimensjoneringskrav og statistiske sannsynlighetsberegninger. Ingeniørkunnskapen er god, men ansvars plasseringen er høyst uklar, og budsjettene er små. Trusselbildet er endret, og det haster med å avklare hvem som har ansvar for forebyggende tiltak og eventuelle skader der man ikke forbygger. Særlig tydelig blir dette i eksisterende bebyggelse, som er planlagt og godkjent under andre klimaforhold enn det vi har nå.

Når det gjelder penger er det dessverre lite som tyder på økt overskudd og kjøpekraft i tiden framover. Oljeinntektene er på vei ned, mens nye utgiftsposter står i kø, for eksempel eldrebølge, flyktninger og terrørsikring. I tillegg kommer det store forsømte vedlikeholdet av veier, jernbane, avløpsnett og annen infrastruktur. Hvilket parti vil gå til valg på «Perfekt overvannshåndtering for alle»? Med begrensede ressurser må vi finne ut hvor pengene helst bør brukes. Hvem skal få økt sikkerhet? Hvor mye sikkerhet har nasjonen råd til? Skybruddfare må vurderes på lik linje med andre farer i samfunnet, hverken høyere eller lavere. Dette er kompliserte vurderinger, men vi har velprøvde verktøy tilgjengelig: Analyser av risiko og sårbarhet, samt samfunnsøkonomiske analyser.

Samfunnsøkonomi og forsikring

Sannsynlighetsberegning av nedbør er bare startpunktet i et stort regnestykke. For å beregne risiko må man også ta rede på hvilke konsekvenser skybrudd på et gitt sted kan få for materielle verdier, miljø, liv og helse. Deretter kan man ta stilling til nytten av si-

kringstiltak til ulike kostnader. I dette arbeidet skal man være klar over at det finnes mange ulike beregningsmåter, og det er et klart behov for å standardisere metodikken med hensyn til overvannsflo.² Selv om usikkerheten kan være ganske stor er denne typen undersøkelse antagelig noe av det mest effektive vi kan gjøre for å begrense skadene. Under dette arbeidet vil et vanskelig spørsmål dukke opp: Hvor mye er samfunnet villig til å betale for å unngå tap av et liv? Statens svar er 30 mill. 2012-kroner, og dette tallet skal i prinsippet benyttes for alle sektorer.³ Skillet mellom skade på liv og materiell skade må være retningsgivende også for bruk av penger til flomsikringstiltak.

Det kan spørres om hvor mye man er villig til å betale for å unngå et materielt tap. I noen tilfeller, når sannsynligheten er høy nok og konsekvensene store nok, er det åpenbart at sikringstiltak lønner seg; for eksempel da Kvam i Gudbrandsdalen nylig bygget flomsikring til 140 millioner kroner. Et stort beløp, men tiltaket vil sikre 160 boliger, jernbane, veier og annen infrastruktur.⁴ I mange tilfeller vil nytten imidlertid være diskutabel. Man betaler ikke 5 millioner for å sikre seg mot et tap på 5 millioner, særlig ikke når sannsynligheten er liten. Personer som føler seg truet av flom vil antagelig være villige til å betale noe for fysisk trygghetsfølelse i tillegg til økonomisk sikkerhet. Hvis denne faktoren regnes med vil investering i forebyggende tiltak bli mer samfunnsøkonomisk lønnsomt, men for mange er nok tallet lite i forhold til resten av regnestykket. Det er uansett liten tvil om at forsikring må spille en sentral rolle når det gjelder skybrudd på uforutsigbare steder.

Et våtere klima vil selvfølgelig gi økte forsikringspremier, men totalt sett blir det langt billigere enn å bygge festninger mot vannet. En utfordring per i dag er at overvannskadene lett faller utenfor naturskadeordningene på grunn av snevre skadedefinisjoner.⁵ Resultat

1. HR-2015-484-A / Rt-2015-257 premiss nr. 50.

2. Et eksempel på utprøving av metodikk er rapporten «Konsekvenser av økt nedbør, havnivåstigning, stormflo, bølge- og strømforhold. Kost/nytte-analyse for Stavanger og Tromsø kommune», utarbeidet av COWI, utgitt 22.06.2017.

3. Jfr. Finansdepartementets rundskriv R-109/14 punkt 6.1.5.

4. URL: www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-skred-og-vassdrag/tettstedet-kvam-sikret-mot-skadeflom

5. Jfr. naturskadeerstatningsloven § 4 og naturskadeforsikringsloven § 1.

tatet er at de som tilfeldigvis rammes kan bli sittende med ruinerende tap, og dette harmonerer dårlig med andre sektorer i vårt velferdssamfunn. Med svake muligheter til tapsdekning vil det bli sterkere krav om forebyggende tiltak på offentlig regning.

Et brukbart kompromiss i forhold til materiell skade er å utvide dekningsområdet, og dermed kanalisere offentlige forebyggingsmidler dit de redder liv, enten det gjelder flom eller annen fare. Et argument for å holde overvannsflom utenfor naturskadedefinisjonen er at menneskelig aktivitet har ganske 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 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 områdene i det hele tatt, slik tilfellet er med livsforsikring til alvorlig syke personer. Hva gjør man i så fall med dem som faller utenfor? Differensierte forsikringspremier brukes i mange sammenhenger som insentiv til å forbygge skade, men en utfordring med flomskader er at forebygging er kostbart og ofte avhengig av andre en forsikringstakeren. Samlet sett synes det å være behov for statlige støtteordninger til kommuner og privatpersoner som får uforholdsmessig store kostnader på grunn av sitt ansvar for forebyggingstiltak og eventuelle skader.

Som følge av bedre risikokartlegging kan mange i framtiden oppleve tap av trygghet. Hvordan skal dette takles? Et eksempel er at faren for regnflommer og påfølgende skred i tillegg til å true bygninger også truer veiforbindelser. Av hensyn til personsikkerheten vil flere veier bli stengt, og sikringstiltak kan bli for dyrt. Permanent veiløshet går hardt utover brukbarhet og eiendomsverdi for dem som rammes, og faller utenfor forsikringsdekning. Sett fra fellesskapets side vil det være uakseptabelt å bruke store summer på å opprettholde bosettingen i farlige områder når tilsvarende beløp kunne reddet flere liv og større verdier andre steder. Dette kan bli hardt å svelge på steder som endelig fikk vei

i de økonomiske oppgangstidene, men kombinasjonen av høye sikkerhetskrav, tøffere klima og nasjonaløkonomiske utfordringer kan gi dette resultatet. Siden det er i fellesskapets økonomiske interesse å avvikle enkelte bosteder er det kanskje også rimelig at de som rammes får en kompensasjon som gir mulighet å fortsette liv og virksomhet på et trygt sted? En spire til ny lovgivning om dette ble satt i kraft 1. januar 2018.⁶ Naturskadeforsikringen kan nå, hvis en skade har skjedd, dekke relokalisering hvis det er fare for ny skade på samme sted. Det kan nok reises flere spørsmål rundt dette. På den ene side er det mange som rammes av diverse farer og samfunnsendringer uten å få noen kompensasjon for dette. På den annen side gis det i andre sammenhenger offentlige tilskudd til komme ut av faretilstander, uten at det stilles krav om at det først må skje en skade. Samlet sett kan det vel slås fast at vi har langt igjen til et homogent og logisk system i møte med utfordringer av denne typen.

Hvordan kartlegger vi sårbarheten?

Hvordan går vi fram for å vurdere konsekvensene av framtidige skybrudd? Alle norske kommuner er pålagt å kartlegge risiko og sårbarhet.⁷ I slike analyser stilles ulike farer side ved side; flomfare, terrorfare, giftutslipp og epidemier. Når det gjelder skybrudd trenger vi mye bedre kartlegging av lokal sårbarhet og følgeskader. For eksempel kan en bekk på ville veier ødelegge et hus til en verdi av 5 millioner; en annen bekk kan grave ut fundamentet for jernbanelinjen og 20 personer omkommer i en avsporing. I en tredje bekk går et avløpsrør tett; vannet flommer inn i sykehusets underetasje og kutter strømmen. Det virker ganske opplagt at bruk av penger bør prioriteres etter hvor de gjør mest nytte, men vi mangler tydelige svar på hvordan dette skal beregnes. Enkelte steder i dagens planregelverk⁸, finner vi indikatorer på at hensynet til liv og helse er viktigere enn materielle verdier, men de gir lite veiledning om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved sikringstiltak. Hvordan verdsettes liv og helse i forhold til materielle tap?

6. Jfr. Prop. 36 L (2016–2017) og forskrift 21. april 2017 nr. 481.

7. Jfr. sivilbeskyttelsesloven § 14 og plan- og bygningsloven § 4-3.

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 økonomisk evne? Det ville for eksempel være oppsiktsvekkende om sikkerheten på vei og jernbane varierte mellom kommunene.⁹

Er det i det hele tatt riktig at kommunene med sin varierende fagkompetanse og sitt avgrensede areal skal ha ansvaret for risikovurdering og prioritering av tiltak? På den ene siden er kunnskap om lokale forhold viktig i planleggingen. På den andre siden har mange kommuner liten kapasitet på vurdering av samfunnssikkerhet. Det kan føre til at risiko- og sårbarhetsanalyser blir mangelfulle, eller at jobben settes bort til konsulenter uten at kommunen kan kontrollere kvaliteten i etterkant.¹⁰ Uansett er det et problem at risiko ved overvannsflokk stort sett bare vurderes ved nybygging etter plan- og bygningsloven og ikke i den helhetlige analysen etter sivilbeskyttelsesloven.

«Klimatilpasning må integreres bedre i arealplanleggingen» het det i NOU 2010:10. Det var nyttig å peke på behovet for bedre planlegging, men i den senere oppfølging har

dette aspektet fått overdrevent mye fokus sammenlignet med utfordringene som ligger i eksisterende infrastruktur og bebyggelse. Meld. St. 33 (2012–2013) fulgte i samme spor, og i NOU 2015:16 om overvann er den ubalansen ytterligere forsterket. Her er hovedfokus på nybygging innenfor byer og tettsteder. Vi må ikke glemme hvilke skader skybruddene kan forårsake i resten av landet, og hvilke sikringstiltak som bør gjøres i eksisterende bebyggelse.

Felleskapets ansvar

Samlet sett mangler vi en bærekraftig strategi for å takle skybruddfare. Vi må innse at tidene noen ganger skifter til det dårligere, og det bør være en felleskapsoppgave å sørge for en optimal bruk av de ressursene vi har til rådighet, enten det gjelder flomfare eller andre farer. Nye trusler må møtes med nye strategier, og i klimatilpasningen trengs tydeligere ansvars plassering og bedre kobling mellom naturfaglig ekspertise og sårbarhetsanalyse. Dette er vesentlig for å fordele sikkerhet og kostnader i tiden som kommer.

8. Eksempelvis TEK17 der § 7-3,3 krever fem ganger så stor trygghet for å bygge bolig på en skredfarlig tomt som § 7-2,2 gjør på en flomfarlig tomt; henholdsvis 1/1000 og 1/200 årlig ulykkessjansje. Logikken er vel at flom kommer så sakte at man får evakuert, mens skredet kommer brått og tar liv. I § 7-4,2 finner man samme logikk i en regel om tsunamier fra fjellskred. Det går fram at man kan bygge boliger i fareområdene bare man har et sikret opplegg for varsling og evakuering.

9. Et eksempel på brede konsekvensanalyser finnes i rapporten «Risikoanalyse av regnflokk i by» utgitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i 2016. Metodikken beskrives i direktoratets rapport «Fremgangsmåte for utarbeidelse av Nasjonalt risikobilde (NRB)» utgitt i 2015.

10. URL: www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/kronikkkommunene-ma-oftere-si-nei-til-uansvarlige-byggeprosjekter/