

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 31/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om upphävande av lagen om ersättande av skador som orsakats av exceptionella översvämningar och vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 december 2010 en proposition med förslag till lag om upphävande av lagen om ersättande av skador som orsakats av exceptionella översvämningar och vissa lagar som har samband med den (RP 295/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion som remitterades till utskottet den 10 oktober 2007:

- LM 70/2007 rd — Sampsa Kataja /saml m.fl.: Lag om ändring av 1 § i lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar, som remitterades till utskottet den 10 oktober 2007.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- vattenförvaltningsdirektör Kai Kaatra och äldre regeringssekreterare Pekka Kemppainen, jord- och skogsbruksministeriet
- jurist Ulla Hurmeranta, Finlands Kommunförbund

- överingenjör Markku Ollila, Finlands miljöcentral
- forskare Pia-Maria Sillanpää, Konkurrensverket
- stadsingenjör Urpo Vainio, Vanda stad
- teknisk biträdande stadsdirektör Kari Hannus, Björneborgs stad
- utredningschef Johan Åberg, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter rf
- vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- produktchef Veli-Pekka Kemppinen, If Skadeförsäkringsbolag Ab
- produktchef Sami Viljanen, Skade-Tapiola försäkringstjänster
- försäkringsspecialist Outi Aalto, Finansbranschens Centralförbund.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- finansministeriet
- kommunikationsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Landsbygdsverket
- Vatten- och avloppsverksföreningen i Finland rf
- Finansinspektionen
- Lokal försäkring.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om ersättande av skador som orsakats av exceptionella översvämningar upphävs och att lagen om ersättande av skördeskador och lagen om enskilda vägar ändras. Syftet är att skapa ett försäkringsbaserat skydd mot översvämningsskador på byggnader och lösöre i dem. Systemet med ersättning för översvämningsskador ska reformeras så att skador som översvämningar i vattendrag orsakar på byggnader eller konstruktioner och lösöre i dem inte längre ersätts med statliga medel utan genom försäkringar som tillhandahålls på marknaden. Skador på jordbruket som orsakas av översvämningar i vattendrag ersätts på samma sätt som i dag från statsbudgeten och bidrag kan beviljas för reparation av skador på enskilda vägar. Propositionen hör till en helhet av lagstiftningsreformer som har till syfte att förbättra beredskapen för förändringar i väder- och vattenförhållandena och de risker som dessa medför.

Enligt det gällande systemet, som bygger på lagen om ersättande av skador som orsakats av exceptionella översvämningar, täcker ersättningsskyddet endast de skador som orsakas av översvämningar i vattendrag. Liknande skador på egendom orsakas emellertid också av översvämningar som följer av högt havsvattenstånd och exceptionella regn. När extrema väder- och vattenförhållanden blir allt vanligare väntas olika översvämningar och översvämningsskador öka. Det är dock inte motiverat att reformera ersättningssystemet så att ersättningar för skador på enskild egendom betalas med offentliga medel i större utsträckning än i dag.

Systemet med ersättning för skador som översvämningar i vattendrag orsakar byggnader och lösöre är bristfälligt därför att bestämmelserna i den gällande översvämningsskadelagen kan tolkas på olika sätt, behandlingen av ersättningsärenden har många faser och är administrativ tungrodd och det går långsamt att få ersättning särskilt under våra översvämningsår. Förutom statsekonomiska orsaker, finns det andra orsaker som talar för avveckling av det statliga systemet när det gäller skador orsakade av över-

svämningar i vattendrag, dvs. likabehandling av medborgare, ett behov att förenkla och påskynda ersättningsbehandlingen och en allmän princip att det i första hand är ägaren som svarar för egendomen och beredskapen för skador på den.

I regel tecknar man försäkringar mot skador på egendom. Men i Finland har det inte funnits försäkringsprodukter som inkluderar ersättning för skador som översvämningar i vattendrag orsakar på byggnader och lösöre i dem. Under beredningen av reformen av ersättningssystemet har man därför tillsammans med försäkringsbranschen och andra berörda grupper utrett möjligheterna att förbättra tillgången på översvämningsskydd genom lagstiftning. Beredningen har resulterat i att man fastställt en miniminivå för försäkringsskyddet som ska leda till att det statliga systemet med ersättning för byggnads- och lösöresskador orsakade av översvämningar i vattendrag kan avskaffas samtidigt som ett försäkringsskydd motsvarande dagens skydd finns kvar. Under beredningen har försäkringsbranschen godkänt allmänna modellvillkor för försäkringsskydd mot översvämningsskador. Vidare har två försäkringsbolag lanserat försäkringsprodukter som innehåller översvämningsskydd. Eftersom modellvillkoren och försäkringsprodukterna uppfyller de fastställda kraven på försäkringsskyddet mot översvämningsskador behövs det ingen speciallagstiftning för att få fram försäkringsprodukter av denna typ.

För att utbudet av försäkringsprodukter med skydd mot översvämningar ska breddas bör försäkringstagare och försäkringsbolag i tillräckligt god tid få information om att ersättningar för liknande skador inte kommer att betalas med statliga medel efter övergångsperioden. Därför föreslås det att den gällande lagen om ersättande av skador som orsakats av översvämningar upphävs genom en särskild lag som träder i kraft ungefär tre år efter att lagen har stadfäst. Lagarna om ändring av lagen om ersättande av skördeskador och lagen om enskilda vägar ska träda i kraft samtidigt.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

Lagmotion

I lagmotion LM 70/2007 rd föreslås det att 1 § i lagen om ersättande av skador som förorsakats

av exceptionella översvämningar ändras så att ersättningar också kan betalas ut för översvämningsskador orsakade av regn.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**Allmän motivering**

Propositionen hör till ett paket av lagstiftningsreformer som har till syfte att förbättra beredskapen för förändringar i väder- och vattenförhållandena och de risker som dessa medför. Andra projekt i paketet har redan genomförts, såsom översynen av lagstiftningen om dammsäkerhet respektive hantering av översvämningsskador.

Propositionens syfte är att skapa ett privat försäkringsbaserat skydd mot översvämningsskador på byggnader och lösöre i dem. Lagen om ersättande av skador som orsakats av exceptionella översvämningar (284/1983, lagen om översvämningsskador) ska upphävas och lagen om ersättande av skördeskador (1214/2000) och lagen om enskilda vägar (358/1962) ska ändras. Systemet med ersättning för översvämningsskador ska reformeras så att skador som översvämningar i vattendrag orsakar på byggnader och lösöre i dem inte längre ersätts med statliga medel utan genom privata försäkringar som tillhandahålls på marknaden. Skador på jordbruket som orsakas av översvämningar i vattendrag ersätts på samma sätt som i dag från statsbudgeten och bidrag kan beviljas för reparation av skador på enskilda vägar.

Enligt den gällande lagen om översvämningsskador kan ersättning betalas uteslutande för skador förorsakade av översvämningar i vattendrag, alltså främst åar och sjöar. Men en höjd havsnivå och häftiga regn kan ge upphov till skador som inte ersätts med stöd av lagen på samma sätt som skador förorsakade av översvämningar i åar och sjöar. Utifrån den gällande lagen kan ersättning betalas för en översvämningsskada som inträffat vid en sjö eller å, men inte för en motsvarande skada som uppstått på grund av att ett dike i närheten svämmat över, fastän båda skadorna de facto beror på samma störtregn. Ytter-

ligare brister i ersättningssystemet enligt den gällande lagen är att de viktigaste bestämmelserna kan tolkas på olika sätt, behandlingen av ersättningsärenden har många faser och är administrativt tungrodd och det går mycket långsamt att få ersättning särskilt under svåra översvämningssår.

Extrema väder- och vattenförhållanden väntas bli vanligare i framtiden på grund av klimatförändringen. Följaktligen räknar man också med att olika översvämningar med åtföljande skador kommer att öka. Därför behövs det ett fungerande och rättvist system för att ersätta skador. Det som talar för en nedläggning av det statliga ersättningssystemet är statsekonomiska fakta men också likabehandling av medborgarna och ett behov av en enklare och snabbare ersättningsprocess. Utskottet lägger också vikt vid den allmänna principen att det i första hand är ägaren själv som svarar för egendomen och beredskapen för skador på den.

I regel tecknar man försäkringar för att garadera sig mot skador på egendom. Men i Finland har det inte funnits försäkringsprodukter med ersättningsskydd mot skador som översvämningar i vattendrag orsakar på byggnader och lösöre i dem. Under beredningen av reformen av ersättningssystemet har man därför tillsammans med försäkringsbranschen och andra berörda grupper utrett möjligheterna att förbättra tillgången på översvämningförsäkringsskydd genom lagstiftning. Under beredningens gång började försäkringsbranschen ta fram nya försäkringsprodukter. Finansbranschens Centralförbund har godkänt allmänna modellvillkor för försäkringsskydd mot översvämningsskador. Vidare har två försäkringsbolag lanserat försäkringsprodukter med översvämningsskydd.

Eftersom modellvillkoren och försäkringsprodukterna uppfyller de fastställda kraven på

försäkringsskydd mot översvämningsskador behövs det ingen speciallagstiftning för att få fram försäkringsprodukter av denna typ. Utskottet anser ändå att det behövs ett större utbud av försäkringar som ersätter skador förorsakade av översvämningar i vattendrag för att konkurrensen ska börja fungera och det ska finnas tillräckligt med alternativ. Det är också viktigt att försäkringstagarna tillräckligt tidigt får veta att systemet med statliga ersättningar kommer att läggas ner. Utskottet välkomnar därför förslaget att den gällande lagen om översvämningsskador upphävs genom en särskild lag som träder i kraft ungefär tre år efter att lagen har stadfästs, vid ingången av 2014. Utskottet understryker betydelsen av att gå ut med information till allmänheten, så att beskedet om ändringarna i ersättningssystemet når ut till försäkringstagarna på möjligast bred front.

Enligt propositionen anses försäkringsskyddet vara tillräckligt om det i snitt täcker in de skador som orsakas av översvämningar som återkommer högst en gång på 50 år. Den gällande lagen om översvämningsskador innehåller ingen definition av vad som är en exceptionell översvämning, men i ersättningspraxis har man ansett att översvämningar som i genomsnitt upprepas högst en gång på 20 år är exceptionella. Med tanke på hanteringen av översvämningsskador ser utskottet det inte som motiverat att i fråga om byggnader dra gränsen vid översvämningar som upprepas högst en gång på 20 år. Då måste nämligen ersättningar för översvämningsskador på bostadshus, vars förväntade genomsnittliga livscykel är 100 år, betalas ut i genomsnitt fem gånger. Så här ofta återkommande skador bör lämpligen förhindras i stället, till exempel genom att huset skyddas.

Myndigheternas rekommendation om lägsta bygghöjd för bostadshus (Ympäristöopas nro 52) från 2002 motsvarar ett flöde som återkommer i medeltal en gång på 100–200 år. I propositionen är återkomstintervallet, 50 år, bestämt med hänsyn till ett tillräckligt ersättningsskydd för hus som är byggda innan dagens rekommendationer fanns. Om en nyare byggnad får skador på grund av ett flöde som underskrider den re-

kommenderade lägsta bygghöjden, kan beslutet om ersättning enligt försäkringsvillkoren fattas efter prövning av om skadan är en följd av att huset är byggt i strid med författningar, föreskrifter eller god byggnadssed.

Utskottet anser att general- och detaljplanläggningen framöver i högre grad måste väga in att stormar, störtregn och översvämningar i tätorter kommer att förekomma oftare. När områdesanvändningen planeras bör nybyggnader inte placeras på områden med risk för översvämningar. Översvämningsskador har också drabbat fastighetsägare som har byggt enligt planer och bygglov där risken för översvämningar inte har kunnat förutses i tillräcklig utsträckning. Inom planläggningen bör man särskilt se till att planerna och byggloven alltid beaktar översvämningssriskerna på lämpligt sätt. Om medvetenheten ökar bland fastighetsägarna kan det bidra till att skador motverkas och åtgärder vidtas för skydd mot översvämningssrisker.

Enligt propositionsmotiven bör jord- och skogsbruksministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet följa upp hur utbudet av försäkringsprodukter utvecklas med beaktande av målen för översvämningsskyddet. Utifrån uppföljningen bör det inom övergångstiden bedömas om det finns allmänt tillgängliga försäkringsprodukter att få med tillräckligt översvämningsskydd, så att det statliga ersättningssystemet kan läggas ner. Utskottet ser det som nödvändigt med uppföljning under övergångstiden och förutsätter att utskottet får en utredning över resultaten senast 2012. (*Förslag till uttalande*)

Regeringen föreslår att skördeskadelagen ändras så att ersättningar med stöd av lagen ska betalas för vissa skador som avses i den gällande lagen om översvämningsskador. Utskottet påpekar att läget alltså inte kommer att förändras i fråga om ersättning för skördeskador och översvämningsskador inom jordbruket. Efter att lagen om översvämningsskador har upphävts kommer det veterligen inte att finnas något försäkringsskydd mot översvämningsskador på byggnader inom jordbruksproduktionen. Översvämningsskador på produktionsbyggnader inom jordbruket är visserligen ganska sällsynta,

eftersom gårdarna av hävd har byggt på områden som inte är känsliga för översvämningar. I någon större utsträckning har man inte heller under de senaste åren sökt ersättningar för skador på jordbruksbyggnader och lagrade skördar med stöd av lagen om översvämningsskador.

Det ingår som ett sammanhållet led i gårdarnas riskhantering att förebygga skador som beror på extrema väderförhållanden, översvämningar och klimatförändringen och att bereda sig på att söka ersättningar för sådana skador. Det är tänkt att den gemensamma jordbrukspolitiken i EU och riktlinjerna för statsbidrag ska ses över med början 2014. I det sammanhanget avses också riskhanteringen inom jordbruket bli moderniserad. Kommissionen har som mål att lämna förslag till lagstiftning om reformen i år. Eftersom det statliga systemet för ersättning av översvämningsskador ska läggas ner vid ingången av 2014, måste ersättningarna för översvämningsskador på jordbruksbyggnader enligt utskottet absolut ses över under övergångsperioden som ett led i riskhanteringen inom jordbruket med hänsyn till utvecklingen av EU-politiken och de instrument som ska ingå i den.

Ersättningar för skador på växande trädbestånd ska inte längre betalas med statliga medel. Regeringen kommer inte med någon bedömning av mängden översvämningsskador på växande trädbestånd, tillgången på privata försäkringar eller kostnadseffekterna för skogsägarna. Sak-kunniga har uppgett att en rad försäkringsbolag numera erbjuder skogsförsäkringar som ersätter plötsliga och oväntade översvämningsskador på växande trädbestånd. Utskottet noterar att de statliga ersättningarna för översvämningsskador på växande trädbestånd har varit mycket små de senaste åren. Exempelvis beviljades sammanlagt ungefär 5 300 euro för sådana ersättningar under det särskilt svåra översvämningsåret 2005. Under 2006—2010 beviljades inga ersättningar alls.

Enligt lagförslaget ska ersättningarna för översvämningsskador på enskilda vägar framöver betalas med statliga medel enligt förfarandet med statsbidrag för enskilda vägar. De föreslagna ändringarna i lagen om enskilda vägar har

så långt det varit möjligt formulerats så att de svarar mot grunderna för de andra statsbidragen enligt lagen om enskilda vägar. Med tanke på den allmänna acceptabiliteten, insynen i behandlingen av ersättningar och ett enkelt förfarande är villkoret att ett väglag har grundats för vägen. Bidraget ska vara högst 80 procent av beloppet av den värderade och godkända översvämningsskadan. Närings-, trafik- och miljöcentralen är den myndighet som handlägger bidragsärenden.

För att ersättning ska kunna betalas för översvämningsskador på enskilda vägar är kriteriet att skadebeloppet uppgår till minst 1 000 euro. Den här gränsen kan anses vara lämplig för självrisken, som också är vanlig i det försäkringsbaserade systemet. Utskottet påpekar att propositionsmotiveringen har en passus om att bidrag under 1 000 euro inte betalas ut. Men själva bidraget kan vara mindre än 1 000 euro, till exempel om skadebeloppet underskider 1 250 euro. Det väsentliga för utbetalningen är att själva skadan uppgår till minst 1 000 euro. Det är ett problem för underhållet av enskilda vägar att anslagen för statsbidrag inte räcker till. Därför ser utskottet det som påkallat att tillräckligt stora anslag reserveras för underhåll av enskilda vägar och reparation av eventuella översvämningsskador.

De senaste decennierna har det då och då inträffat exceptionella översvämningar som berott på dagvatten. I augusti 2007 flödade dagvattnet på gatorna i Björneborg. Samtidigt rann det in vatten och avloppsvatten i hundratals fastigheter med skador för upp till 20 miljoner euro som följd. Det var inte fråga om en översvämning i ett vattendrag, så skadorna ersattes inte med stöd av lagen om översvämningsskador. Genom ett separat budgetbeslut betalade staten ändå en miljon euro i ersättningar för fastighetsägarnas skador via Björneborgs stad. När det uppstår sådana här exceptionellt omfattande översvämningsskador är det möjligt att försäkringsersättningarna i framtiden inte kommer att täcka in alla skador, understryker utskottet. De drabbade kan i vissa fall få bära ett oskäligt tungt ekonomiskt ansvar. I sådana fall måste frågan om ersättningar för exceptionella skador fortfarande kunna av-

göras genom riksdagens beslut vid ett tilläggsbudgetförfarande enligt 86 § i grundlagen och 11 § i lagen om statsbudgeten.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med anmärkningarna ovan och ändringsförslagen nedan.

Detaljmotivering

2. Lag om ändring av lagen om ersättande av skördeskador

I §. Utskottet föreslår att lagens räckvidd förtydligas genom ett nytt, generellt formulerat 2 mom. i 1 § om ersättning för vissa skador som förorsakats av exceptionella översvämningar i vattendrag. Förslaget påverkar inte det materiella innehållet i lagen.

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om ändring av lagen om ersättande av skördeskador

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om ersättande av skördeskador (1214/2000) 2 § 4 mom.,
ändras 4 § 1 mom., 7 § 3 mom. samt 10 och 13 §,
av dem 7 § 3 mom. sådant det lyder i lag 434/2007, 10 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 434/2007 och 13 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1495/2007, samt
fogas till 1 §, sådan den lyder i lag (1055/2010), ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 8 a § som följer:

Lagmotion

Utskottet godkänner lagförslag 2 med ändringar enligt betänkandet och lagförslag 1 och 3 utan ändringar med motiveringen i betänkandet och föreslår därför att lagmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1 och 3 utan ändringar,

godkänner lagförslag 2 enligt propositionen men ingressen och 1 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotion LM 70/2007 rd och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

*I § (Ny)
Tillämpningsområde*

la översvämningar i vattendrag enligt denna lag. (Nytt 2 mom.)

— — — — —
Med statliga medel kan ersättning också betalas för skador som orsakats av vissa exceptionel-

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det följs upp hur nya försäkringsprodukter på mark-

naden påverkas av att lagen upphävs och att jord- och skogsbruksutskottet får en utredning över uppföljningsresultaten senast 2012.

Helsingfors den 9 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna

Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Klaus Pentti /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.