

Finansklagenemnda Skade

Avgjørelse FinKN 2022-1072

16.12.2022

Frende Skadeforsikring AS

Bygning - innbo (kombinert)

Gjenoppføring etter brann – merutgifter til nytt avløpsanlegg – latent påbud?

Sikredes bygning brant ned til grunnen i desember 2020. Brannskaden var dekningsmessig under sikredes forsikring hos selskapet. Partene var enige om selve brannskadeoppgjøret med unntak av dekning av merutgifter som følge av offentlig påbud (kostnader til nytt avløpsanlegg). Selskapet anførte at sikrede ikke hadde krav på dekning av merutgiftene da det forelå et latent påbud også før brannen. Sikrede fastholdt at han hadde krav på å få erstattet kostnadene til å installere nytt avløpsanlegg da kommunen, etter sikredes oppfatning, ikke hadde hjemmel til å pålegge ham å installere nytt avløpsanlegg før brannen inntraff. Nemnda viste til at sikrede ikke hadde utslippstillatelse før bygningen brant, og kom derfor til at det forelå hjemmel for pålegg om oppgradering av anlegget før brannen. Merutgiftene for å gjennomføre pålegget var da ikke omfattet av forsikringen.

ANTATT ØKONOMISK OMFANG: ca. kr 250 000 + mva.

Saksfremstilling

Saken gjelder krav om dekning for merutgifter etter brann som følge av påbud fra kommunen.

Sikredes forsikring fastslår at:

Ved skade som er dekket av forsikringen, erstattes også nødvendige merutgifter som angitt i punkt 5.5.1 og som skyldes påbud om bygningens utførelse gitt fra offentlig myndighet med hjemmel i lov eller offentlig forskrift.

Av pkt. 5.5.1 fremgår at selskapet kan kreve at påbudet påklages eller selv påklage det.

Derimot omfatter forsikringen ikke merutgifter:

- Ved påbud som myndighetene har hjemmel for å gi selv om skaden ikke hadde inntruffet

Sikredes hus ble totalskadet i en brann 15.12.20.

Brannskaden var omfattet av sikredes forsikring. Partene var enige om brannskadeoppgjøret med unntak av dekning av merutgifter som følge av offentlig påbud (kostnader til nytt avløpsanlegg).

Sikrede har forklart at huset var fra ca. 1950, men ble totalrenovert/ombygget mot slutten av 80-tallet. Huset hadde også før ombyggingen innlagt vann og avløp og vannklosett. Ombyggingen var godkjent av kommunen. Ifølge kommunen var det i søknad om utslippstillatelse som ble gitt i 1976 oppgitt at boligen hadde biotoalett. Før brannen hadde huset både oppvaskmaskin og tre vannklosett.

Huset hadde privat avløpssystem med tradisjonelle spredegrøfter, dvs. infiltrasjon i grunnen.

Gjenoppbygging av boligen utløste krav fra kommunen om ny utslippstillatelse, og sikrede ble pålagt å installere et minirensanlegg.

Kostnadene ved etablering av anlegget var estimert til kr 250 000 + mva. Sikrede krevde kostnadene dekket under forsikringen.

Selskapet kontaktet kommunen og stilt spørsmål vedrørende kravet:

1. Dere begrunner kravet i at oppføring av bolig medfører en vesentlig endring/belastning i bruken av anlegget. Hvorfor vil et nytt hus medføre økt avløp?
2. Selve anlegget ble ikke skadet i brannen. Skal det forstås slik at påbudet om ny utslippstillatelse skyldes at det eksisterende anlegget ikke er forskriftsmessig etter dagens regler?

På selskapets første spørsmål svarte kommunen at utviklingen fra den opprinnelige utslippstillatelse ble gitt i 1976 og frem til i dag gjorde at bruken og belastningen var en helt annen. Kommunen skrev i den forbindelse videre:

Ny utslippstillatelse var et vilkår for at vi kunne gi tillatelse til oppføring av ny bolig på eiendommen. Det må også presiseres slik som i forrige brev at tiltakshaver hadde ikke blitt pålagt å oppgradere anlegget dersom huset ikke hadde brent ned.

På det andre spørsmålet viste kommunen til forurensningsforskriften §§ 12-4 og 12-16 og svarte følgende:

Kommunen har bedt om en redegjørelse fra autorisert rørlegger ang. tilstanden til eksisterende anlegg. M. AS som er rørleggermester har sammen med O. AS som er fagkonsulent på private avløpsanlegg laget en rapport som konkluderer med følgende: "Vår faglige vurdering (tilråding) er at eksisterende utslippsløsning med slamavskiller og rensing av svartvann i sandfilter, kondemneres som følge av brannen."

I tillegg går det fram av rapporten: "Tidligere erfaringer har vist at det ikke er mulig å fastslå med sikkerhet om infiltrasjons-filteret er ødelagt eller ikke. Det er et lovkrav at renseeffekt skal dokumenteres. Når dette ikke lenger er mulig, vil infiltrasjonsfilteret måtte kondemneres." Med bakgrunn i den gitte informasjonen ovenfor har kommunen konkludert med at oppføring av ny bolig vil føre til vesentlig økning av eksisterende utslipp jf. forurensningsforskriften § 12-4, følgelig skal det søkes om ny utslippstillatelse.

Selskapet kontaktet kommunen på ny etter mottak av ovennevnte svar. Selskapet poengterte at kravet om oppgradering var begrunnet både med at belastningen er en helt annen enn i 1976, og at det eksisterende anlegget muligens var skadet, samt at oppføring av ny bolig ville føre til vesentlig økning av eksisterende utslipp. Selskapet ba i den forbindelse om en redegjørelse fra kommunen på følgende tre spørsmål:

1. Er K. kommune uenig i at kommunen har latent hjemmel etter forurensningsforskriften § 12-3 til § 12-5 til å kreve ny søknad og oppgradering dersom utslippet økes vesentlig?
2. Slik kommunen beskriver på side 1 i brevet, så synes utslippet å være vesentlig økt fra 1976 og frem til i dag. Med andre ord har økningen vært før skaden inntraff. Mener K. kommune at dere ikke har hatt hjemmel til å kreve oppgradering av anlegget tidligere. Dersom ikke, hvorfor?
3. Hvorfor medfører oppføring av en tilsvarende bolig vesentlig økt utslipp, slik dere skriver til slutt i brevet? Boligen som brant hadde normal standard hva gjelder innretninger som er tilkoblet avløp, herunder vaskemaskin, oppvaskmaskin, vaskemaskin, toaletter osv. En ny tilsvarende bolig vil ventelig ha samme innretninger. Hvorfor skal dette medføre vesentlig økt utslipp utover gjeldende situasjon før bygningen brant?

Kommunen svarte at det ikke hadde til praksis å kreve ny utslippstillatelse i eksisterende boliger som allerede hadde fått en utslippstillatelse med mindre det kom inn søknad eller det kom inn varsel om ulovlig utslipp. Videre svarte kommunen følgende på første spørsmål:

Kommunen hadde ikke hjemmel til å kreve ny utslippstillatelse i eksisterende bolig før boligen brant ned, slik kommunen vurderer det, da det forelå utslippstillatelse fra 1976 og kommunen hadde ingen dokumentasjon på at det forelå økt utslipp.

På det andre spørsmålet svarte kommunen i stor grad det samme som på spørsmål én.

På det siste spørsmålet svarte kommunen at standarden ikke var den samme nå som i søknaden fra 1976:

Kommunen tar en vurdering utifra de tegninger og søknader som er levert inn på søknadstidspunktet og tillatelse gis i henhold til de tegninger og søknader. Det gjelder også i denne saken. Utslippstillatelsen som ble gitt i 2021 er gitt i henhold til dokumenter som er levert inn denne gangen, mens tillatelsen som ble gitt i 1976 er i henhold til de dokumenter som ble levert den gangen. Det stemmer ikke slik dere beskriver at standarden var den samme i søknaden fra 1976. I søknaden fra 1976 står det at boligen hadde bio-toalett, altså var ingen toalett koblet til avløpet den gangen. Et annet eksempel på endring er at i 1976 hadde kun 7,6 % av norske husholdninger oppvaskmaskin, det er altså svært lite sannsynlig at boligen hadde den samme standarden som idag da utslippstillatelsen ble gitt den gangen.

Etter dette konkluderte selskapet med at kommunen hadde hatt et latent påbud om oppgradering av avløpsanlegget hos sikrede, og selskapet avslo dekning av utgiftene til minirensanlegg.

Sikrede krever dekning av merutgiftene til etablering av nytt minirensanlegg i forbindelse med skadeoppgjøret etter brannen. Det er enighet om at det rettslig relevante spørsmål er om kommunen før brannen hadde hjemmel til å pålegge sikrede å installere nytt avløpsanlegg. Dersom kommunen kunne gitt slikt pålegg før brannen, er utgiftene ikke dekningsberettiget, og motsatt; om kommunen ikke hadde hjemmelsgrunnlag for å pålegge nytt avløpsanlegg før brannen, skal dette dekkes av selskapet.

Kommunens egen oppfatning følger av kommunens brev av 11.1.22, og er at den ikke hadde slik hjemmel. Sikrede er av den oppfatning at kommunens standpunkt er korrekt, jf. forurensningsforskriftens § 12-3, 2. ledd, jf. § 12-16 sammenholdt med Miljødirektoratets veileder.

Det rettslige utgangspunkt er at "utslipp etablert før 1. januar 2007 er tillatt". Kun i de tilfeller hvor det er vesentlig økning av utslippene kan kommunen pålegg nytt avløp. I veilederen er det listet opp momenter som kan føre til at vesentlighetskriteriet er oppfylt. Ingen av disse gjelder sikredes bolig, slik den var før brannen. Den generelle begrunnelse selskapet har om at "erfaringsmessig har utslipp fra boliger økt vesentlig de siste 40 år", er ikke tilstrekkelig til å avslå kravet. Et eventuelt avslag må konkret begrunnes i forhold knyttet til den aktuelle bolig slik den var før brannen.

Vurderingen av hva som var lovlig etablert avløpsanlegg iht. forurensningsforskriftene § 12-6 må ta utgangspunkt i huset slik det var lovlig utvidet ved utbyggingen på slutten av 1980-tallet. Etter dette er det ikke noen vesentlig økning i utslippene, og følgelig har kommunen korrekt konkludert med at den ikke hadde hjemmel til å pålegge nytt avløpsanlegg før brannen. Heller ikke utbyggingen førte til vesentlig økning av utslippene ettersom huset hele tiden har vært beregnet på en husstand.

Selskapet anfører at sikrede ikke har krav på dekning av merutgiftene da det forelå et latent påbud også før brannen.

Kommunen hadde hjemmel til å pålegge etablering av nytt avløpsanlegg uavhengig av den inntrufne skaden. Det er ikke avgjørende om kommunen i praksis ikke gjør bruk av en latent hjemmel, med mindre det foreligger en skade. Det avgjørende etter ordlyden i vilkårene er om hjemmelen for pålegget eksisterte før brannen, og ikke om kommunen ville ha gitt påbud uavhengig av brannen, jf. FinKN 2017-666 og 2012-090. Utsagnet fra kommunen i brev av 4.1.22 om at forsikringstaker ikke hadde blitt pålagt å oppgradere anlegget dersom huset ikke hadde brent, er derfor ikke avgjørende for forsikringsdekningen. Det avgjørende er om utslipp fra hus er økt vesentlig etter oppføringen. I så fall har kommunen hjemmel til å kreve oppgradering.

Kommunen har – uavhengig av inntruffet skade – hjemmel til å kreve oppgradering av eksisterende avløpsanlegg etter plan- og bygningsloven § 27-2 første ledd, forurensningsloven og

forurensningsforskriften § 12-3 til § 12-5. Kravet etter lov og forskrift er at bortledning av avløpsvann skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven. Etter forurensningsforskriften § 12-3 kan ingen øke utslipp vesentlig uten tillatelse etter § 12-5. Dette betyr at kommunen kan pålegge oppgradering av avløpsanlegget ved vesentlig økning av eksisterende utslipp.

Selskapet anfører at det ikke finnes dokumentasjon på at det tidligere utslippsanlegget var tillatt av kommunen. Alene av denne grunn kunne kommunen ha pålagt sikrede å etablere et utslipp etter dagens krav til miljøet. Videre anfører selskapet at endringen av husets plassering medførte at nytt anlegg måtte etableres. Et eventuelt påbud skyldes derfor ikke brannen, men forsikringstakers endring av husets plassering.

Miljødirektoratet har i tilknytning til en tilsvarende bestemmelse i § 13-4 ansett en økning på 25 % eller mer som vesentlig økning. Kommunen synes å ha lagt til grunn at oppføring av ny bolig vil føre til en vesentlig økning av eksisterende utslipp. Et slikt syn er ikke riktig. Gjenoppføring av et nytt, tilsvarende hus som det skadede vil i seg selv ikke føre til økt utslipp. Kommunen har selv i brev av 4.1.22 gitt uttrykk for at utviklingen etter 1976 har medført at bruken og belastningen på anlegget er helt annerledes enn det var i 1976. Utslipet fra det skadede huset har høyst sannsynlig økt vesentlig siden oppføringen i 1976.

Selskapet finner det klart at kommunen hadde hjemmel til å kreve minirensaneanlegg selv om skaden ikke hadde inntruffet. Følgelig kan utgiftene til å anskaffe minirensaneanlegg ikke kreves dekket under forsikringen.

Finansklagenemnda Skades begrunnelse

Spørsmålet er om selskapet er ansvarlig for merutgifter til minirensaneanlegg etter påbud fra kommunen ved gjenoppføring av bolig.

Sikredes forsikring fastslår at:

Ved skade som er dekket av forsikringen, erstattes også nødvendige merutgifter som angitt i punkt 5.5.1 og som skyldes påbud om bygningens utførelse gitt fra offentlig myndighet med hjemmel i lov eller offentlig forskrift.

Derimot omfatter forsikringen ikke merutgifter:

- Ved påbud som myndighetene har hjemmel for å gi selv om skaden ikke hadde inntruffet

Selskapet anfører at kommunen hadde hjemmel til å kreve utslippstillatelse uavhengig av brannen, og at utgifter til pålegget derfor er unntatt.

Kommunen har opplyst at den ikke har praksis for å kreve ny utslippstillatelse med mindre det kommer en søknad eller varsel om ulovlig utslipp. Dette er imidlertid i utgangspunktet uten betydning for spørsmålet om det forelå hjemmel for å kreve utslippstillatelse, jf. FinKN 2017-666.

Nemnda forstår videre situasjonen slik at kommunen her forutsetter at det var gitt utslippstillatelse for den opprinnelige boligen. I ettertid er det opplyst at det ikke finnes noen slik utslippstillatelse i kommunens arkiver. Spørsmålet om hjemmel til å gi pålegg må derfor vurderes med utgangspunkt i at sikrede ikke hadde utslippstillatelse før bygningen brant.

Etter forurensningsloven § 7 må ingen ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11. Det dreide seg her om utslipp av svartvann i sandfilter, og det er ikke bestridt at dette utgjør en fare for forurensning. Det følger videre av forurensningsforskriften § 12-4 at "Ingen kan sette i verk nye utslipp" uten at tillatelse er gitt i medhold av § 12-5. Nemnda forstår dette slik at det skulle vært søkt om utslippstillatelse for utslippet da det opprinnelige anlegget ble laget, men at dette ikke var

gjort.

I Klima- og Miljødepartementets dokument av 19.3.19 Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene heter det i pkt. 4 Avløp:

Kommunene skal kartlegge og følge opp utslipp fra avløpsanlegg som de er myndighet for (alle avløpsanlegg etter kapittel 12 og 13 i forurensningsforskriften). Kommunen skal gi pålegg om tiltak for anlegg som ikke overholder rensekrav gitt i tillatelser etter 1.1.2007, samt sette i verk tiltak for å sørge for at utslipp etablert før 1.1.2007 blir renset i tråd med rensekravene i forurensningsforskriftens kapittel 12 og 13.

Ut fra dette hadde kommunen hjemmel til å pålegge sikre å oppgradere anlegget uavhengig av brannen. Det er også fremlagt et brev fra kommunen til A. Fylkeskommune hvor det heter at:

Kommer vi over et avløpsanlegg som renser for dårlig, kan vi gi pålegg om oppretting.

Nemnda forstår dette slik at kommunen mener det hadde hjemmel til å gi pålegg om oppretting hvis de oppdaget anlegg som renset for dårlig. Uansett mener nemnda forurensningsloven må forstås slik at kommunen hadde hjemmel til å gi pålegg om etablering av renseanlegg, jf. forurensningsloven § 48 annet ledd som bl.a. sier at "forurensningsmyndigheten" skal "se til at reglene i loven" blir fulgt. Ut fra dette forelå det hjemmel for pålegg om oppgradering av anlegget før brannen. Merutgiftene for å gjennomføre pålegget er i så fall ikke omfattet av forsikringen.

Avgjørelsen er enstemmig.

Finansklagenemnda Skades konklusjon

Selskapet gis medhold.

Ved behandlingen deltok Trine-Lise Wilhelmsen (leder), Vibeke Stiansen (selskapsrepresentant) og Hege Sundby (forbrukerrepresentant).