

# Utredning ny naturskadelov 2008



Forsidebilde: Moldskeiddalen, Stranda kommune, Møre og Romsdal

Fotograf: Oscar Puschman



**Statens landbruksforvaltning**  
*Norwegian Agricultural Authority*

Utredning: Utredning ny naturskadelov 2008

Avdeling: Avdeling ressurs og areal

Dato: 30.04.2008

Ansvarlig: Direktør Aud Børset / Seksjonssjef Gunn Eide

Bidragstere: Prosjektleder Tron R. Bøe, medarbeidere i SLF samt eksterne bidragstere

## Forord

Utredningen av naturskadeloven er utført på oppdrag av Landbruks- og matdepartementet. I utredningen gjennomgås reglene for naturskadeloven siden etableringen av loven og fram til i dag, erfaringer med loven og forventede klima- og samfunnsendringer i årene framover. Utredningen vurderer endringsbehov for loven, og det legges fram forslag til ny naturskadeerstatningslov og forslag til videreføring av sikringsreglene i den eksisterende naturskadeloven.

Utredningen er utført av Statens landbruksforvaltning (SLF). Prosjektleder for utredningen har vært seniorrådgiver Tron R. Bøe, SLF. Som ledd i sitt arbeid har SLF innhentet delutredninger fra FoU-miljøer når det gjelder endringer i klima fra Meteorologisk institutt og CICERO, og samfunnsendringer fra ECON, i de nærmeste 30 til 50 år. SLF har i arbeidet etablert en ressursgruppe bestående av eksperter fra sentrale fagmiljøer som har tilgrensende roller på naturskadeområdet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Norges geologiske undersøkelse og Norsk naturskadepool. Det er også gjennomført møter med statlige virksomheter med ansvar for tilgrensende lovverk til naturskadeloven. På denne bakgrunn gir SLF sine tilrådinger om utforming av ny naturskadeerstatningslov.

Oslo 30. april 2008



Aud Børset

Direktør



Gunn Eide

Seksjonssjef

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>5</b>
<b>Hovedtrekk i vurderinger og anbefalinger</b> .....	<b>14</b>
<b>Del I - Bakgrunn for lovarbeidet</b> .....	<b>17</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>18</b>
1.1 Mandat.....	19
1.2 Arbeidsmåte .....	20
1.3 Justering av utredningens omfang som følge av andre utredninger .....	21
<b>2 Naturskadeordningens historie</b> .....	<b>23</b>
2.1 Forhistorie for den første naturskadeloven. Behovet som skulle ivaretas.....	23
2.2 Naturskadeloven av 1961 .....	24
2.2.1 Formål .....	24
2.2.2 Det offentliges rolle – begrensninger i rollen.....	24
2.2.3 Dekningsområde og dekningsmåte.....	25
2.2.4 Sikring mot naturskader .....	25
2.3 Endringer i naturskadeloven i 1979 – endring av forsikringsavtaleloven, senere etablering av naturskadeforsikringsloven.....	25
2.3.1 Naturskadeloven og naturskadeforsikringsloven.....	26
2.3.2 Begrepet alminnelig forsikringsordning.....	26
2.4 Senere lovendringer.....	27
2.5 Hva naturskadeerstatningen har gått til i perioden.....	27
<b>3 Erstatningsbestemmelsene i dagens naturskadelov</b> .....	<b>29</b>
3.1 Formål .....	29
3.2 Det offentliges rolle – og begrensninger i rollen.....	29
3.3 Dekningsområde og dekningsmåte .....	30
3.4 Uskreven rett og avklarte tolkningsspørsmål .....	30

3.4.1 "Direkte skyldes".....	31
3.4.2 Eierbegrepet.....	33
3.4.3 "Kan gjenopprettes".....	33
3.4.4 Grensen erstatning/sikring.....	34
3.4.5 "Gjenanskaffelsesverdi".....	35
3.4.6 "Byggverk".....	36
3.5 Myndighet etter naturskadeloven.....	36
3.5.1 Takststyrer i lensmannsskjønn.....	36
3.5.2 Styret for Statens naturskadefond.....	37
3.5.3 Sekretariatet.....	38
3.5.4 Ankenemnda for Statens naturskadefond.....	38
3.6 Saksbehandlingsregler etter gjeldende lovverk.....	40
3.6.1 Saksbehandling etter skjønnsloven.....	41
3.6.2 Saksbehandling etter naturskadeloven.....	42
3.6.3 Særlig om kombinasjonen mellom behandling etter forvaltningsloven og rettslig behandling.....	43
<b>4 Erfaringer med erstatningsordningen.....</b>	<b>44</b>
4.1 En kjent ordning med klare regler.....	44
4.1.1 Geografisk fordeling og skadetyper.....	45
4.1.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid.....	46
4.2 Felles lov for erstatning og sikring.....	46
4.3 Rettighetslov på visse vilkår – prosesser om hva som er dekningsmessig.....	48
4.4 Forholdet mellom gjenopprettingskostnader og skadelidtes tap.....	48
4.5 Lensmannsskjønn og forvaltningsmessig erstatningsfastsetting.....	49
4.6 Erstatningsordningens treffsikkerhet.....	50
4.6.1 Underkompensasjon og skader utenfor lovens virkeområde.....	50
4.6.2 Områder med overkompensasjon etter dagens ordning.....	51

<b>5 Avgrensning mot andre offentlige virksomheter og lovverk – ansvarsprinsippet.....</b>	<b>52</b>
5.1 Politiet .....	53
5.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.....	53
5.3 Statens vegvesen .....	54
5.4 Jernbaneverket.....	55
5.5 Norges geologiske undersøkelse .....	55
5.6 Norges vassdrags- og energidirektorat.....	55
5.7 Direktoratet for naturforvaltning.....	56
5.8 Riksantikvaren.....	56
5.9 Miljøverndepartementet .....	57
5.10 Norsk naturskadepool.....	57
5.11 Oppsummering .....	58
<b>6 Ordninger i andre land.....</b>	<b>59</b>
6.1 Innledning.....	59
6.2 Naturskadedekningen i enkelte land.....	59
6.2.1 Spania .....	59
6.2.2 Frankrike.....	60
6.2.3 Island .....	60
6.2.4 Sveits .....	60
6.2.5 Sverige.....	61
6.2.6 Storbritannia .....	61
6.2.7 USA .....	61
6.2.8 Canada .....	62
6.2.9 Taiwan.....	62
6.3 Forsikring og erstatning .....	65
6.4 Sikring.....	65

6.5 Sammenligning.....	66
6.6 Fordeler og ulemper med en fast, statlig ordning.....	66
6.7 Vurdering .....	68
<b>7 Utredning av klimaendringer og sosioøkonomiske endringer – tilpasninger av en naturskadeordning .....</b>	<b>69</b>
7.1 Innledning.....	69
7.2 Meteorologisk institutt og CICERO–utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer.....	69
7.2.1 Hovedkonklusjoner.....	69
7.2.2 Flom/isgang.....	70
7.2.3 Storm .....	70
7.2.4 Springflo/stormflo .....	71
7.2.5 Skred – snø, leire, jord, stein .....	71
7.2.6 Jordskjelv/tsunami.....	71
7.2.7 Permafrost.....	71
7.3 Vurdering av konklusjonene i klimautredningen – betydningen for naturskadeordningen. ....	72
7.4 ECON – samfunn i endring – hva betyr det for naturskadeordningen? .....	73
7.4.1 Hovedkonklusjoner.....	73
7.4.2 Den økonomiske utviklingen.....	73
7.4.3 Sentralisering og urbanisering øker presset i noen områder.....	74
7.4.4 Økt bruk av naturen kan ha økt vår sårbarhet og den vil øke i fremtiden .....	74
7.4.5 Næringsutviklingen i Norge og utviklingen i sårbarhet mot naturskader.....	75
7.4.6 Jord- og skogbrukssektoren .....	75
7.4.7 Oppdrettsnæringen .....	75
7.4.8 Reiselivsnæringen.....	76
7.4.9 Infrastruktur og transport.....	76
7.4.10           Utviklingen fremover .....	76
7.4.11           Kommunenes arbeid med sikring mot naturskade .....	77



7.5 Vurdering av konklusjonene i utredningen av samfunnsendringer – betydningen for naturskadeordningen.....	77
<b>Del II Ny naturskadeerstatningslov og videreføring av bestemmelser om sikring i dagens lov....</b>	<b>79</b>
<b>8 Sikring mot naturskade.....</b>	<b>80</b>
8.1 Lovregulering av sikring mot naturskader fra 1961 og fram til i dag .....	80
8.2 Historien til naturskadelovens sikringsordning .....	82
8.2.1 Forskrifter og regler om sikring.....	82
8.2.2 Tilskudd til sikringstiltak.....	84
8.3 Ansvar for sikring etter plan- og bygningsloven.....	86
8.3.1 Fareområdet.....	86
8.3.2 Krav til byggegrunn.....	86
8.3.3 Tilsyn og kontroll .....	88
8.4 Fremtidig offentlig engasjement på området sikring mot naturskader.....	88
<b>9 Skille erstatning og sikring.....</b>	<b>90</b>
9.1 Svakheter ved felles lov om erstatning for og sikring mot naturskader.....	90
9.2 Styrken ved felles forvaltning av erstatnings- og sikringsbestemmelsene .....	91
9.3 Separat forvaltning av erstatning for og sikring mot naturskade .....	91
9.4 Egen erstatningslov .....	91
9.5 Videreføring av sikringsbestemmelsene i gjeldende lov.....	92
<b>Del III Statlig medvirkning til dekning av privates tap ved naturulykker.....</b>	<b>93</b>
<b>10 Statens naturskadeordning. Paralleller til andre statlige erstatningsordninger for privates tap. Obligatoriske forsikringsordninger .....</b>	<b>94</b>
<b>11 Naturskadedekning kun gjennom forsikring.....</b>	<b>96</b>
11.1 Innledning.....	96
11.2 Alminnelig forsikringsordning .....	96
11.3 Behov / muligheter for endret grensedragning .....	97
11.4 Anbefaling.....	98

<b>12 Statlig ansvar for erstatning ved naturulykker – måter å organisere ansvaret på.....</b>	<b>99</b>
12.1    Ansvar – for alle skader eller kun katastrofeansvar?.....	99
12.2    Omfanget av en statlig erstatningsordning .....	100
<b>13 Anbefaling .....</b>	<b>103</b>
<b>Del IV    Bakgrunn for lovtekst til ny erstatningslov, detaljspørsmålene og motiver generelt</b>	<b>105</b>
<b>14 Viktigste endringsbehov i ny lov.....</b>	<b>106</b>
<b>15 Taksering og erstatningsutmåling .....</b>	<b>107</b>
15.1    Hovedlinjene for taksering og erstatningsutmåling i dagens system.....	107
15.1.1    Rettslig taksering.....	107
15.1.2    Overskjønn / anke .....	107
15.1.3    Forvaltningsmessig fastsettelse av erstatning .....	108
15.1.4    Administrasjonskostnader ved dagens system.....	108
15.2    Bakgrunnen for dagens ordning for taksering .....	109
15.3    Et tosporet system for fastsetting av erstatning: uvanlig og ressurskrevende .....	110
15.3.1    Erstatningsfastsetting i andre statlige erstatningsordninger .....	110
15.3.2    Hovedsvakheter ved dagens system.....	111
15.3.3    Eksempel – så lang tid kan det ta .....	112
15.4    Behov for en ny løsning – hovedpremisser for valget.....	113
15.5    To hovedalternativer.....	113
15.5.1    Forvaltningsmodellen.....	114
15.5.2    Domstolsmodellen .....	115
15.5.3    Sammenligning og anbefaling .....	116
15.6    Alternative forvaltningsmodeller.....	117
15.6.1    Sentralisert forvaltning.....	117
15.6.2    Desentralisert forvaltning.....	118
15.6.3    Sammenligning og anbefaling .....	118
15.7    Dokumentasjon av erstatningskravet.....	120

15.8	Samlet anbefaling – erstatningsfastsetting .....	122
<b>16 Dekningsområdet – hvem skal ha rett til erstatning?.....</b>		<b>123</b>
16.1	Personkrets – eier .....	123
16.1.1	Tomtefesters stilling.....	123
16.1.2	Andre eiere enn grunneiere .....	124
16.1.3	Andre rettighetshavere .....	125
16.2	Konkurransen til erstatningen.....	126
16.3	Statlig og kommunalt eierskap .....	127
16.3.1	Erstatning til staten.....	127
16.3.2	Erstatning til kommuner.....	128
16.3.3	Finnmarkseiendommen .....	130
16.4	Stedlig virkeområde.....	130
<b>17 Skadetyper (objekter) som dekkes.....</b>		<b>131</b>
<b>18 Begrensinger knyttet til skadesårsak og årsakssammenheng.....</b>		<b>133</b>
18.1	Skadesårsak - årsakskrav .....	133
18.2	Samvirkende årsaker .....	134
18.3	Bruksverdi og vinningsforbud.....	135
<b>19 Avkortning.....</b>		<b>137</b>
19.1	Regler for avkortning i tidligere lover og dagens lov .....	137
19.2	Anbefaling om avkortningsregler i ny naturskadelov .....	138
19.3	Egenandel .....	139
<b>20 Regress.....</b>		<b>140</b>
20.1	Solidaransvar etter gjeldende lov .....	140
20.2	Regresskrav for erstatningsansvar etter gjeldende lov som følge av brudd på plan- og bygningsloven.....	140
20.3	Regress etter forslag til ny planlov .....	142
20.4	Konklusjon .....	144

<b>21 Forholdet til annet lovverk og andre sektorer .....</b>	<b>145</b>
21.1 Forholdet mellom forvaltningsloven og forslag til ny naturskadelov.....	145
21.1.1 Hvordan den nye organiseringen av naturskadeområdet kan oppfylle kravene i forvaltningsloven.....	145
21.1.2 Adgang til domstolskontroll med ny lov.....	146
21.2 Forslag til ny plan- og bygningslov .....	147
21.2.1 Plandelen.....	147
21.2.2 Bygningsdelen.....	148
21.3 Politi og samfunnssikkerhet.....	149
21.4 Andre sektorlover og sektorer .....	149
<b>22 Oppsummering - hovedlinjer i forslag til ny naturskadeerstatningslov .....</b>	<b>151</b>
22.1 Hovedmålsetninger for endringen .....	151
22.1.1 Effektivisering gjennom forvaltningsmodell .....	151
22.1.2 Klare ansvarsforhold til annet lovverk og sektoransvar.....	152
22.2 Erstatningsregler.....	152
22.2.1 Dekningsområde – person og objekt.....	152
22.2.2 Vilkår og avgrensninger.....	153
22.3 Skisse av anbefalt modell for behandling av naturskadeerstatningssaker .....	153
<b>23 Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>155</b>
23.1 Lovforslagets dekningsområde.....	155
23.2 Raskere erstatningsbehandling gjennom enklere forvaltningssystem .....	155
23.3 Erstatningsutmålingen .....	157
23.4 Krav til bemanning i forvaltningen ved endret administrativ løsning.....	157
23.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av forventede endringer i samfunn og klima	158
23.6 Oppsummert økonomiske og administrative konsekvenser .....	159
<b>Del V Utkast til ny lov og kommentarer til de enkelte paragrafene .....</b>	<b>161</b>
<b>24 Kommentarer til lovtekst .....</b>	<b>162</b>

<b>25 Utkast til naturskadeerstatningslov .....</b>	<b>172</b>
<b>Litteraturreferanser .....</b>	<b>178</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>181</b>

## Hovedtrekk i vurderinger og anbefalinger

*Statens landbruksforvaltning legger fram forslag til en ny lov om naturskadeerstatning med klare rettigheter for den som utsettes for naturskade. SLF har lagt vekt på de utfordringer klimaendringer og samfunnsendringer gir for innbyggernes og samfunnets sårbarhet for naturskader. En lett tilgjengelig og oversiktlig naturskadeerstatningslov og klare avgrensinger mot andre offentlige oppgaver på naturskadeområdet har også vært et viktig mål med forslaget. Loven legger grunnlaget for god og effektiv behandling av erstatningskravene. Reglene understreker både den enkeltes og planmyndighetenes ansvar for å forhindre og begrense naturskader. Den nye loven vil etter SLFs vurdering gjøre samfunnet bedre rustet til å møte klimaendringene.*

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet utredet endringsbehov i naturskadeloven for økt målretting og effektivisering. Dagens naturskadelov gir, på visse vilkår, private rett til erstatning til gjenoppretting for skader som ikke kan dekkes gjennom en alminnelig forsikringsordning. Loven gir også hjemmel for statlig medvirkning til sikring mot naturskader. En viser til pågående vurderinger av organisering og omfang av statlig medvirkning til kartlegging av og sikring mot skred, og har på dette grunnlaget hatt hovedfokus i utredningen på naturskadelovens erstatningsordning.

SLF har i sitt arbeid gjennomgått bruken av loven, og har innhentet ekspertuttalelser om klimaendringer og samfunnsendringer som må forventes de kommende 30 år.

På bakgrunn av delutredningen om klimaendringer antar en at økt hyppighet av flom, at flommer vil komme på nye tider av året, og at hyppigere forekomster av nedbørsflommer, er de effektene av klimaendringene som i størst grad vil påvirke naturskadeerstatningsordningen i årene framover. Det er en viss fare for økt hyppighet av skred, og mulighetene for en viss havnivåstigning kan i kombinasjon med stormer også føre til økning i erstatningskravene. Forskerne understreker at effektene av klimaendringene vil komme langsomt, men over en periode på flere tiår kan en forvente at endringene kan bli merkbare.

Utredningen av samfunnsendringer konkluderer med at velstandsutviklingen gir større potensiale for naturulykker fordi vi eier mer som kan bli skadet og fordi utbygging av arealer til bolig og fritidsformål samt infrastruktur er stor og økende. Velstandsutviklingen innebærer også at befolkningen generelt har større evne til å bære tap selv, evt. bære utgifter til forsikringsdekning der slik dekning finnes. Innbyggerne har større forventninger enn tidligere om bistand fra det offentlige dersom en naturulykke skulle inntreffe. En del næringer vil fremdeles være sårbare for naturskader, men det er ikke grunnlag for å konkludere med en generelt økt samfunnsmessig sårbarhet for naturskader.

SLF konkluderer med at det sterkeste virkemidlet for å unngå økt sårbarhet som følge av både samfunnsendringer og klimaendringer fortsatt er forebyggende tiltak, hos den enkelte, men særlig ved kommunal arealplanlegging og arealdisponering. Forebyggende tiltak er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for samfunnssikkerhet.

Utredning har undersøkt hvordan andre land legger til rette for at innbyggerne skal oppleve sikkerhet når naturskader har inntruffet. Norge har så langt en kan se, gjennom sin kombinerte ordning med tilnærmet obligatorisk naturskadeersikring og en statlig erstatning som dekker hoveddelen av de skader som ikke omfattes av en alminnelig forsikringsordning, den mest omfattende dekningen av tap etter naturskader. Flere land har lignende men noe mindre omfattende modeller, andre har dekning kun gjennom forsikring med eller uten statlig

medvirkning. I mange land gir staten kun ad. hoc. bidrag til enkeltpersoner, og da bare etter naturkatastrofer. Myndighetene i flere og flere land ser ut til å se fordelene ved at det eksisterer en formalisert erstatningsdekning etter naturskader for innbyggerne. Myndighetene i flere land er derfor i ferd med å bidra til at slike permanente ordninger etableres.

SLFs vurdering er at det fremdeles er behov for en statlig naturskadeerstatningsordning i Norge, som supplement til naturskadedekning gjennom alminnelige forsikringstilbud. Eksistensen av en fast erstatningsordning har etter utreders oppfatning en viktig funksjon i et normalår med moderate skader. Gjennom at det finnes et innarbeidet system når det inntreffer store skadeår og/eller store enkelthendelser, som en opplevde for eksempel i 1992 (nyttårsorkanen på Nordvestlandet) og i 1995 (Østlandsflommen), opprettholdes høy beredskap for å kunne behandle store skadehendelser hvor behovet rask behandling av erstatningskrav er stort.

SLF viser til at privates rett til erstatning etter naturskadeloven på den ene siden, og tilskudd innenfor fastsatte budsjettrammer til kommunale sikringstiltak mot naturskader på den andre siden, er to vidt forskjellige virkemidler. Det har vist seg vanskelig å nå fram med informasjon om og forståelse for at de to ordningene har ulike målgrupper og behandlingsregler. En anbefaler på dette grunnlag at dagens naturskadelov erstattes av en naturskadeerstatningslov og en lov om tilskudd til sikring mot naturskader. Med henvisning til utrednings- og avklaringsarbeidet vedrørende etablering av en nasjonal skredetat, foreslås det en videreføring av dagens sikringsbestemmelser frem til en skredetat er etablert og etatens mandat og virkeområde er fastlagt. Gjennom forslaget til egen lov om naturskadeerstatning tydeliggjøres skillet mellom erstatning for skader og tilskudd til sikring. Som en følge av dette blir statens økonomiske ansvar på naturskadeområdet enklere å beregne og begrense.

På flere områder anbefaler SLF en videreføring av reglene for naturskadeerstatning. Reglene er imidlertid gitt ny form som vil gjøre regelverket mer tilgjengelig og vil øke forutberegneligheten. Sentral ulovfestet rett er kodifisert.

I det følgende gjengis de viktigste endringene som foreslås i utredningen.

SLF har lagt stor vekt på å foreslå en erstatningsordning som innebærer langt kortere saksbehandlingstid av erstatningskravene enn det som har vært mulig etter dagens system. Det anbefales at erstatning fastsettes av forvaltningen på bakgrunn av skadelidtes erstatningskrav. Dersom en vurderer det nødvendig for at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, kan forvaltningen i tillegg innhente ekspertuttalelser om gjenoppretting av naturskaden, som er grunnlaget for erstatningsutmåling.

Årlig fremmes mellom 1000 og 1200 erstatningssaker. Geografisk fordeling av sakene og omfanget av nye saker varierer betydelig mellom år. Både et begrenset gjennomsnittlig årlig saksantall på et relativt spesialisert fagområde, og betydelige variasjoner mellom år, har ført til at en anbefaler at erstatningskravene behandles nasjonalt av Statens landbruksforvaltning. Det bør opprettes en nemnd for behandling av klagesaker.

Bare private eiere har i dag rett til naturskadeerstatning. SLF anbefaler at ordningen utvides til også å omfatte festere og rettighetshavere. En har foreslått konkurranseregler for det tilfelle at flere har rett til erstatning for samme skade. Utreder har vurdert, men anbefaler ikke at det gis rett til erstatning for skader på offentlig eiendom. Unntaket fra denne regelen er at det anbefales at selvstendige offentlige selskaper med privat deltakelse tas inn i ordningen.

SLF anbefaler at hovedtrekkene i dagens regler for erstatningsutmåling i naturskadeerstatningsordningen videreføres. Noen viktige endringer tilrås. En anbefaler at det kan gis tilskudd der det er gjennomført akuttiltak for å begrense eller forhindre en naturskade. Blant annet med bakgrunn i økt samfunnsmessig oppmerksomhet på naturfarer og klimaendringer, anbefales en viss økt oppfølging av de krav som stilles til eier og rettighetshaver på den ene siden og planmyndigheter på den andre siden. Dette innebærer at utredningen uttrykker en vilje til økt bruk av bestemmelsene om avkorting av erstatningen, og av regress mot tredjemann, der det er grunnlag for at disse bestemmelsene kan nyttes.



# **Del I - Bakgrunn for lovarbeidet**

# 1 Innledning

Det har over lang tid vært et økende fokus på mange sider av begrepet samfunnssikkerhet, med en særlig økt innsats de siste ti årene. Flere offentlige utvalg har utredet ulike problemstillinger knyttet til området, både i form av generelle gjennomganger og evalueringer av spesielle hendelser, for eksempel knyttet til Østlandsflommen i 1995 og flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia. Det er i etterkant av utredningene utarbeidet og behandlet flere stortingsmeldinger om temaet. Fokus i disse arbeidene har, slik SLF ser det, vært å lære av erfaringer etter konkrete hendelser, og etablere et bedre legalt, organisatorisk, kunnskapsmessig og informasjonsmessig grunnlag for å redusere sannsynligheten for store hendelser som truer samfunnssikkerheten. En har videre ønsket å gjøre samfunnet bedre i stand til å håndtere og minimere skadeeffektene når slike hendelser likevel inntreffer i fremtiden.

NOU 2006:6 ”Når sikkerheten er viktigst” omtaler befolkningens trygghetsfølelse. Det understrekes i utredningen at denne følelsen er en subjektiv størrelse. Viktig er det likevel å legge til rette for at det finnes strukturer som bidrar til økt sikkerhet for samfunnsmessig kritiske funksjoner og funksjoner rettet mot enkeltmennesker. Dette kan utgjøre den nødvendige basis for at befolkningen skal kunne føle seg trygg også om en krisesituasjon skulle ramme.

*Begrepet befolkningens trygghetsfølelse ... handler om en opplevd trygghet for at samfunnet fungerer normalt og at risikoer er kjente og under kontroll. Bortfall av befolkningens trygghetsfølelse beskriver en situasjon der den opplevde følelsen av trygghet erstattes av frykt, usikkerhet og tvil i store deler av befolkningen. Dette kan igjen ha store samfunnsmessige konsekvenser.<sup>1</sup>*

Naturskadeloven har etter utreders oppfatning en avgrenset, men viktig, funksjon i det totale rammeverket som skal legge grunnlaget for samfunnssikkerhet og trygghetsfølelse i befolkningen. Den statlige naturskadeerstatningsordningen har, og har hatt, til hensikt å gjøre private eiere av grunn mv. i stand til å fortsette sin virksomhet. Dette søkes oppnådd gjennom en permanent og generell erstatningsordning, som etter objektive kriterier og på faste vilkår gir innbyggerne en forutsigbar rettighet til statlige ytelser når en naturskade rammer eiendeler som ikke kan forsikres gjennom et alminnelig forsikringstilbud.

Naturskadeloven har fram til dagens lov av 1994, med siste endringer som trådte i kraft 01.01.2005, gjennomgått betydelige endringer siden den første naturskadeloven ble fastsatt i 1961. Det er i perioden, med og uten statlig medvirkning, blitt etablert generelle forsikringstilbud som dekker naturskader. I takt med dette er erstatning for blant annet naturskader på bygninger, hager og gårdsplasser, og skog (stormskader) tatt ut av naturskadeloven.

Hovedlinjene i naturskadelovens funksjon og innretning har imidlertid stått fast siden den ble beskrevet i innstilling fra utvalget oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 11.01.1957 for å utrede en naturskadelov, og fra de foregående mer fragmentariske statlige støtteordningene til innbyggere som ble rammet av naturulykker.

---

<sup>1</sup> NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst

Naturskadelovens ordning for bistand og tilskudd til sikringstiltak har vært inkludert og vurdert som svært viktig siden den første loven fra 1961, men har variert noe i omfang og innretning i perioden. I tråd med delegering av oppgaver og beslutningsmakt, har initiativet til sikring mot naturskader siden 1995 i hovedsak vært lagt til kommunen. Naturskadeloven regulerer etter dette en tilskuddsordning til kommunale sikringstiltak.

## 1.1 Mandat

St.prp. nr. 1 (2004 – 2005), Landbruks- og matdepartementet, kapittel 1148 for 2005:

*Departementet ser ... behov for ein breiare gjennomgang av naturskadeordninga der m.a. tilhøvet mellom bruk av sikringstiltak og erstatningar generelt vil gå inn. Departementet vil setje i gang dette arbeidet og kome tilbake til saka seinare.*

Statens landbruksforvaltning (SLF) fikk i tildelingsbrev for 2005 i oppdrag å foreta en bred gjennomgang av statens naturskadeordning med sikte på målretting og effektivisering. SLF ble bedt om å vurdere naturskadeordningen i lys av utviklingen av mulighetene for forsikring nasjonalt, og internasjonalt forsikringsmarked.

Da Statens landbruksforvaltning i mars 2005 på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet la fram forslag til opplegg for en grundig gjennomgang av naturskadeloven med sikte på økt målretting og effektivisering i en ny lov, var det med følgende utgangspunkt:

- Dagens naturskadelov for erstatning etter naturskade og tilskudd til sikring mot naturskade fungerer i all hovedsak godt. Naturskadeloven har gjennom årene gjennomgått betydelige endringer, men har ikke vært gjenstand for en full gjennomgang siden den første loven ble fastsatt i 1961.
- Det norske samfunnet har gjennomgått store endringer i samme periode, både med hensyn til bosettingsmønster, samfunns- og privatøkonomi og forventninger om sikkerhet og effektivitet.
- Klimaendringene innebærer at det må forventes både større behov for sikringstiltak mot naturskader og under ellers like vilkår større utbetalinger av erstatning etter naturskader.
- Erfaringene med bruk av loven gjør at en ser behov for å vurdere visse endringer og klargjøringer.
- Både endringer og forventede endringer i klima og samfunn tilsier at det er viktig å framskaffe oppdatert vitenskapelig kunnskap om klima- og samfunnsendringer og betydningen av dem for naturskadelovens virkemidler, og vurdere hvilke offentlige ytelser det er naturlig og ønskelig å tilby sett i lys av blant annet denne kunnskapen.
- Både forsikring og flere offentlige virksomheter har ansvar og oppgaver på naturskadeområdet eller i tilgrensende arbeidsfelter. Det er av stor betydning at de statlige regler og tilbud rettet mot innbyggere, lokal og regional forvaltning, framstår som helhetlige.

I brev av 27.6.05 fra LMD til SLF ble utredningsoppdraget bekreftet, og departementet ga sin tilslutning til SLFs plan for gjennomføring av utredningen (se kap. 1.2) med de merknader departementet hadde framført.

*Videre viser vi til deres brev av 14. mars i år der dere gir en fyldig og god beskrivelse av forståelsen av oppdraget og planlegging for gjennomføring. Vi slutter oss til de hovedtrekk som er foreslått fra deres side....*

*I tråd med deres forslag og samtale om dette, forutsetter vi at rapporten som oversendes departementet inneholder SLFs vurderinger av behovet for endringer av dagens lovbestemmelser og konkrete forslag til nye lovbestemmelser, samt omtale av økonomiske og administrative konsekvenser. Sluttrapporten bes utformes slik at den i størst mulig grad kan brukes direkte som et høringsnotat. Rapporten leveres departementet senest 1. mars 2007.*

Som følge av ulike forhold, har Statens landbruksforvaltning fått utsatt frist for levering av utredningen til 30.04.2008.

## 1.2 Arbeidsmåte

Oppdraget om utredning av loven ble gitt til Statens landbruksforvaltning. I brev av 14.03.2005 til Landbruks- og matdepartementet gjorde SLF rede for hvordan en så for seg å løse oppgaven. De viktigste elementene i planlagt arbeidsmåte var:

- Utredning ved hjelp av Statens landbruksforvaltnings medarbeidere
- Innhenting av delutredninger som grunnlagsanalyser for lovarbeidet:
  - Sosioøkonomiske endringer
  - Klimaendringer
- Kommunikasjon underveis med
  - Styret og Ankenemnda for Statens naturskadefond
  - Virksomheter med tilgrensende ansvar og oppgaver
  - Møte med representanter for grupper som kan bli berørt av naturskader mv
- Ressursgruppe som skulle bidra til faglig kvalitet, analyser, relevans i utredningen
- For øvrig ordinære lovutredningselementer
  - Beskrivelse av ordningens historie
  - Beskrivelse av organisering av tilsvarende funksjoner mv i andre land
  - Analyse av forarbeider og praksis
  - Begrunnede tilrådinger om endringer og videreføring
  - Lovforslag
  - Økonomiske og administrative konsekvenser

I all hovedsak er arbeidet gjennomført i henhold til de planlagte aktivitetene.

Etter åpen utlysning ble det inngått kontrakt med følgende forskningsvirksomheter for de større utredningsoppdragene:

- Sosioøkonomiske endringer siste og kommende 30 år: ECON (nå Econ Pöyry). Virksomheten er et internasjonalt rådgivningsselskap som arbeider i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk
- Klimaendringer siste og kommende 30 år: Meteorologisk institutt. Utredningen ble utført av en gruppe under ledelse av Met.no. Øvrige bidragsyttere til rapporten har vært FoU-medarbeidere fra NVE, ICG/NGI, CICERO Senter for klimaforskning og NGU.

I tillegg til disse utredningene ble rettshjelper cand.jur. Marianne Smith engasjert for å utrede og vurdere nåværende og forslag til ny naturskadelovs forhold til forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Alle tre utredninger har vært avgjørende bidrag til utredningen.

Ressursgruppen ble oppnevnt i tråd med planen, og har gitt svært nyttige bidrag og innspill i flere faser av arbeidet. Det er grunn til å understreke at SLFs mål med gruppen var å etablere et forum for fri diskusjon om relevante temaer, og at de innspill ressursgruppens medlemmer har gitt, på ingen måte binder deres moderorganisasjoner. Gruppen har bestått av

Underdirektør Nils Ivar Larsen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Forsker, dr. Knut Stalsberg, Norges geologiske undersøkelse

Fagsjef Knut Kristiansen, leder i skadeutvalget, Norsk naturskadepool

Seniorrådgiver Hallvard Berg, Norges vassdrags- og elektrisitetsdirektorat

Styret for Statens naturskadefond har hatt temaer relatert til lovarbeidet oppe på flere styremøter, og har kommet med innspill til arbeidet.

Det planlagte møte med representanter for potensielt berørte av naturskader er ikke gjennomført. Ankenemnda for Statens naturskadefond deltok i enkelte innledende samtaler om behovet for lovendringer.

I tillegg til ovenstående aktiviteter er det gjennomført et møte med virksomheter med ansvaret for de mest sentrale lovverkene / ansvarsfeltene i relasjon til naturskadeloven:

Vannressursloven / vassdragsloven: NVE

Naturvernloven: Direktoratet for naturforvaltning

Kulturminneloven: Riksantikvaren

Samfunnssikkerhet og beredskap (flere lovverk): DSB

Plan- og bygningsloven: Miljøverndepartementet (hadde forfall)

I tillegg møtte Landbruks- og matdepartementet.

### **1.3 Justering av utredningens omfang som følge av andre utredninger**

I lys av det økte fokuset på klimaendringer og naturfarer de senere årene, med særlig vekt på faren for store fjellskred med påfølgende flodbølger som vil true en lang rekke lokalsamfunn langs store fjordsystemer, besluttet regjeringen i 2005 å etablere en interdepartemental gruppe som under ledelse av Landbruks- og matdepartementet skulle vurdere behovet for overvåkning og sikringstiltak knyttet til fjellskredfare i en bredere sammenheng. Statens landbruksforvaltning deltok i en direktoratsgruppe sammensatt av representanter fra Norges geologiske undersøkelse (sekretariat), Statens vegvesen, Jernbaneverket og Statens kartverk, som skulle levere en del av beslutningsgrunnlaget for den interdepartementale gruppen. Gruppen leverte sin utredning i oktober 2006. Det interdepartementale arbeidet skulle i tillegg til å vurdere behovet for tiltak i forhold til store fjellskred, gi tilrådinge om tiltak av juridisk,

økonomisk og organisatorisk art for å bedre koordineringen av statens innsats innen skredarbeidet generelt.

Som oppfølging av arbeidsgruppens forslag er det igangsatt økt innsats for oversiktskartlegging av risikoområder for store fjellskred, og tiltak for økt samarbeid om den statlige innsatsen for informasjon, kartlegging, forebygging og sikring mot skred. (St.prp.nr.1 (2007-2008) Landbruks- og matdepartementet).

I brev av 09.03.2007 fra LMD til SLF framgår videre følgende vurdering fra den interdepartementale gruppen:

*Etter gruppens mening bør plan- og bygningsloven være den loven som inneholder alle bestemmelser om kommunal myndighetsutøvelse i forhold til skred og andre naturskader. Dette vil eventuelt innebære at bestemmelser om bygge- og deleforbud og adgang til å pålegge tiltakshaver / grunneier å sikre tas ut av naturskadeloven. Bestemmelsen om ekspropriasjon bør også vurderes tatt ut av naturskadeloven. Naturskadeloven vil i så fall inneholde de materielle pliktene for kommunene til å sørge for sikring og retten til å søke om statlig finansiering av sikringstiltak. Departementet ber SLF vurdere disse forslagene som et ledd i det pågående arbeidet med å gjennomgå statens naturskadeordning.*

Under ledelse av Olje- og energidepartementet satte regjeringen i 2007 i gang en utredning av en eventuell etablering av en nasjonal statlig skredetat, for eksempel etter modell av NVEs rolle når det gjelder sikring langs vassdrag. Som en del av arbeidet vil en vurdere endringer i ansvarsforholdene mellom statlige etater når det gjelder skredpolitikk. (Statssekretær Heggem, LMD, nasjonal konferanse om fjellskred november 2007). Konklusjonene fra dette arbeidet er pt ikke offentliggjort.

I brev av 27.06.05 fra Landbruks- og matdepartementet til Statens landbruksforvaltning viser departementet til det interdepartementale arbeidet vedrørende statlig virksomhet mht. fjellskredfare, og ber om at SLF ser hen til dette arbeidet med sikte på at det ikke bør skje overlappende vurderinger. Med henvisning til dette, og til senere avklaring i møte med oppdragsgiver for utredningen LMD, har SLF besluttet følgende avgrensning av sitt utredningsarbeid:

Det pågår for tiden vurderinger av etablering av en nasjonal skredetat, og juridiske og organisatoriske endringer på området kartlegging og sikring mot skredfare. I lys av dette ser SLF det ikke som hensiktsmessig å foreta en full gjennomgang av de forhold som i dag reguleres av naturskadelovens kap. 3 om sikring mot naturskade.

En vil derfor i denne utredningen begrense seg til følgende utredningsarbeid på sikringsområdet: En beskrivelse av bakgrunn og historie for dagens sikringsordning, samt hovedtrekk i høringsuttalelser mht. forventninger til nye sikringsbestemmelser i naturskadeloven, i forbindelse med høring av forslag til forskrift for tilskudd til sikring mot naturskader, som ble fastsatt i mai 2007. Videre vil en gi anbefalinger om hvordan tilskudd til sikring mot naturskade kan reguleres inntil evt. ny lovgivning er på plass. Utvalget forutsetter at en full gjennomgang av premisser for og innretning av statlig medvirkning til sikring mot skred, må skje i oppfølgingen av det pågående arbeidet med å vurdere juridiske og organisatoriske forhold og arbeidsdeling på området, herunder vurdering av etablering av en skredetat.

## 2 Naturskadeordningens historie

Dagens naturskadelov fra 1994 med siste endringer som trådte i kraft 01.01.2005 bygger i all hovedsak på den første naturskadeloven fra 1961. Loven har imidlertid gjennomgått til dels betydelige endringer siden den første loven trådte i kraft.

De store endringene har vært etablering av forsikringsdekning på bygninger, først ved endringer i forsikringsavtaleloven (ikrafttredelse 01.01.1980), senere ved innføringen av naturskadeforsikringsloven av 16. juni 1989 som trådte i kraft 1. juli 1990. Senere mindre endringer som reduksjon av lovens dekningsområde og dekningsregler – i takt med samfunnsendringer og etablering av økt forsikringsdekning mot naturskader har ikke berørt lovens innretning.

### 2.1 Forhistorie for den første naturskadeloven. Behovet som skulle ivaretas

Sent på 1800-tallet og tidlig i forrige århundre inntraff det flere alvorlige og omfattende naturulykker som satte fokus på behovet for offentlig hjelp ved slike katastrofer.

I 1893 ble Verdal rammet av et stort leirskred, som medførte tap av 112 menneskeliv og raserte 14.000 dekar grunn. 105 eiendommer ble berørt og mange familier mistet hele sitt livsgrunnlag gjennom tap av jordbruksjord, bygninger og husdyr. Fjellskredene i Loen i 1905 og 1936 samt i Tafjord i 1934 rammet også hardt, med store tap av menneskeliv og materielle verdier. En rekke andre mindre ulykker som følge av storm og skred medførte tap av liv og tap av materielle verdier som hus, redskaper og arealer.

Uten offentlig hjelp var mange prisgitt ulike private initiativ, bl.a. innsamlinger, for å kunne gjenoppbygge sine hjem og gjenoppta sin næringsvirksomhet. Det ble som følge av dette etter hvert fremmet flere initiativ for å få i stand en offentlig ordning for å avhjelpe følgene av naturulykker, dels som initiativ til en offentlig ordning og dels til utbygging av ulike forsikringsordninger for å sikre dekning mot naturskader.

Før det ble fastsatt regler om hjelp ved naturskade var den statlige støtte ved naturskader basert på ad hoc bevilgninger samt skatteletter ved større hendelser.

Før naturskadeloven ble vedtatt, eksisterte det fra 1929 såkalte Midlertidige regler om hjelp ved naturskade. I korthet gikk ordningen ut på at staten dekket 1/3 av skaden etter takst forutsatt at kommunen og skadelidte dekket 1/3 hver. Ordningen var behovsprøvd, slik at bare de ”som vanskelig kunne komme over skaden ved egen hjelp” ble tilgodesett med statlig tilskudd.

Bakgrunnen for Naturskadeloven av 9. juni 1961, som videreført i dagens lov er det direkte grunnlaget for den eksisterende naturskadeordning, var følgelig et ønske om at staten skulle sikre skadelidte ved naturskader erstatning til gjenoppbygging av skadene, slik at bosetting og virksomhet på steder som ble rammet av naturskader kunne fortsette. Tidligere var større og mindre naturulykker som rammet hus, hjem og næringsgrunnlag i mange tilfeller økonomisk sett katastrofer for så vel privatpersoner som hele lokalsamfunn. Behovet for en fast offentlig støtteordning var således stort. Hjelpen skulle være en rettighet for de skadelidte og finansieres gjennom et fond med midler bevilget over statsbudsjettet. Utvalget som utredet

den første naturskadeloven uttrykte behovet for en fast rettighetsbasert ordning på følgende måte:

*Det er i full overensstemmelse med det sosiale syn som preger vår øvrige lovgivning at det offentlige yter bistand til dem som rammes av slik ulykke, og hjelpen bør ikke ha karakteren av en nødskilling. Det er dog først og fremst av praktiske hensyn at utvalget foreslår at den konkrete behovsprøving sløyfes, skal man komme fram til en rasjonell erstatningsordning, som virker hurtig og sikrer en ensartet behandling av skadesakene, må man etter utvalgets mening gå over til så langt som mulig å avgjøre erstatningskravene etter objektive regler. Det vil selvsagt ikke si at man skal erstatte enhver naturskade fullt ut. Både økonomiske hensyn og rimelighetshensyn taler for en sterk begrensning, men denne begrensning bør, så langt det lar seg gjøre, få uttrykk i generelle regler, således at den skadelidte, når vilkårene etter disse regler foreligger, får krav på stønad, eller erstatning som man har foretrukket å kalle det.<sup>2</sup>*

## **2.2 Naturskadeloven av 1961**

### **2.2.1 Formål**

Erstatning for naturskader ble lovfestet som en rettighetsordning ved lov 9. juni 1961 om erstatning for naturskader mv.

Hovedformålet med erstatningsordningen var ikke å gi full erstatning for skadelidtes økonomiske tap, men å sette skadelidte i stand til å fortsette sin virksomhet etter en naturulykke. Dette fremgår ikke direkte av loven, men er forutsatt i forarbeidene, se Innstilling om sikring mot og erstatning for naturskader<sup>3</sup> side 55.

### **2.2.2 Det offentlige rolle – begrensninger i rollen**

Utvalget som utredet den første naturskadeloven la vekt på at det offentlige rolle måtte være særlig å hjelpe skadelidte til å komme over skadene på en økonomisk forsvarlig måte. Det ble videre understreket at det var viktig med hurtig og effektiv hjelp, da man anså at behandlingen av skadesakene etter de da gjeldende regler tok for lang tid. Det ble videre ansett for vesentlig at det ble ytet hjelp i lik utstrekning over hele landet, dvs. ens praksis mht. utmåling av erstatning og praktisering av reglene.

To slags avgrensinger av det offentlige ansvar ble lagt i loven, begrensninger i hvilke skader som kunne gi krav på erstatning og avkortningsregler som bl.a. avgjorde hvor stor del av skaden skadelidte selv måtte bære og forholdet mellom verdien av den skadde eiendom og størrelsen på erstatningskravet.

I Ot.prp. nr. 36 (1960-61) uttales bl.a. at:

---

<sup>2</sup> Innstilling om sikring mot og erstatning for naturskader (1959), kap. VII, 1 side 43, 2.spalte)

<sup>3</sup> Innstilling om sikring mot og erstatning for naturskader (1959)



*..det ikke kan anses urimelig at skadelidte i alle tilfeller selv skal bære en forholdsmessig del av skaden. De fradrag som ellers skal gjøres vil nemlig i flere tilfeller være ubetydelig i forhold til skaden.<sup>4</sup>*

Begrensning av det statlige erstatningsansvaret framgikk videre blant annet av den såkalte glideskalaen, som satte en øvre begrensning for hvor stor erstatning som kunne utmåles (omtales nedenfor).

### **2.2.3 Dekningsområde og dekningsmåte**

Den rettighet skadelidte gjennom loven ble sikret, var erstatning for skade på fast gods og løsøre i privat eie, såfremt skadelidte ikke var forsikret mot skaden. Da loven trådte i kraft, omfattet ikke brannforsikring naturskader slik tilfellet er i dag. Dermed dekket loven i utgangspunktet naturskade på alle ting i privat eie som ikke var unntatt i lovteksten, herunder hus og andre bygninger. Loven gjaldt fastlands-Norge.

Erstatningen ble beregnet på bakgrunn av en takst over de kostnader som var nødvendige for å gjenopprette skaden. Det skulle trekkes en egenandel og erstatningssummen var begrenset gjennom den såkalte glideskalaen.

Glideskalaen (naturskadeloven av 1961 § 14 andre ledd nr 4) begrenset omfanget av den erstatning skadelidte hadde krav på, gjennom at det var satt en beløpsbegrensning av den erstatning skadelidte kunne kreve. Glideskalaen innebar at erstatningen ble utmålt til 80 prosent av de første kr. 50.000 (tilsvarer om lag kr. 500.000 2007-kroner) av beregningsgrunnlaget og deretter en prosentvis nedtrapping for hver kr. 50.000. Høyeste erstatningsbeløp som kunne utmåles var satt til kr. 135.000. Dette maksimalbeløpet tilsvarer om lag 1,35 mill.kr. i 2007-kroner.

Beløpet skulle utbetales etterskuddsvis etter at gjenopprettingen var gjennomført, dog med anledning til å gi forskudd.

### **2.2.4 Sikring mot naturskader**

Naturskadeloven hjemlet rett til å kreve at private avsto eiendom eller måtte tåle bruks- og rådighetsbegrensninger dersom dette var nødvendig for å gjennomføre sikringstiltak mot naturskade. Videre ble det gitt regler om plikt for grunneier eller den som dro nytte av sikringstiltaket til å yte tilskudd til sikringstiltaket. Dette er ekspropriasjonslignende tiltak for å gjøre det enklere å iverksette sikringstiltak.

## **2.3 Endringer i naturskadeloven i 1979 – endring av forsikringsavtaleloven, senere etablering av naturskadeforsikringsloven**

I 1979 ble forsikringsavtaleloven endret slik at brannforsikringen også skulle omfatte naturskade. Lovendringen medførte at alle objekter, fast eiendom og løsøre, som kunne brannforsikres, gjennom brannforsikringen også ble forsikret mot naturskader. Dermed ble

---

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 36 (1960-61) side 7

store deler av de objektene som tidligere ble erstattet gjennom den statlige ordningen, overtatt av privat forsikring. De økonomisk sett viktigste objektene som gikk ut av den statlige ordningen var bygninger. Forsikringsdekningen av naturskader ble i 1989 stadfestet gjennom fastsetting av naturskadeforsikringsloven.

### **2.3.1 Naturskadeloven og naturskadeforsikringsloven**

Naturskadeforsikringsloven av 16. juni 1989 § 1 fastslår at ting som er forsikret mot brannskade også er forsikret mot naturskade dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring. Dette innebærer at bygninger mv. som kan brannforsikres, ikke er omfattet av den statlige erstatningsordningen. Når bygningen er forsikret omfattes også utvendige ledninger med tilknyttet utstyr som fører strøm eller væske til eller fra bygningen frem til offentlig ledning eller brønn.

Også kaskoforsikring på bil, traktor og småbåt/lystbåt inkluderer naturskadedekning.

Naturskadeloven §§ 5 og 6 oppstiller noen unntak fra hovedregelen når det gjelder enkelte skadeobjekter og for tilfeller der skadelidte har krav på erstatning fra tredjemann. Med noen unntak dekkes disse objektene heller ikke av naturskadeforsikringsloven, jf. naturskadeforsikringsloven § 1 andre ledd.

Begrunnelsen for å unnta disse objektene er dels at de er særlig utsatt for naturskade og dels at naturskader på slike objekter ofte kan være en del av virksomhetens vanlige og naturlige risiko og dermed dekkes av forsikringer i disse bransjene. For avlingsskader i jordbruket<sup>5</sup> er det opprettet en egen statlig erstatningsordning.

Den alminnelige dekningen av risiko for naturskader er etter endringen tredelt; ting som kan brannforsikres er dekket av naturskadeforsikring, ting som ikke kan forsikres dekkes av den statlige naturskadeerstatningen og ting som er unntatt fra begge disse ordningene er eierens risiko og ansvar og må eventuelt forsikres ved en spesialforsikring.

### **2.3.2 Begrepet alminnelig forsikringsordning**

Begrepet alminnelig forsikringsordning nyttes for å trekke grensen mellom den statlige erstatningsordningen og det som må dekkes av forsikring. Begrepet er imidlertid lite omtalt i forarbeidene til naturskadeloven og naturskadeforsikringsloven. Man kan likevel finne en viss veiledning i naturskadeforsikringsloven som fastsetter avgrensninger mellom naturskadeforsikring og alminnelig forsikring. Etter § 1 andre ledd er blant annet motorvogn og tilhenger til bil ikke forsikret mot naturskade gjennom brannforsikring på bil. Begrunnelsen for dette er at de alminnelige bilforsikringer (kaskoforsikring) allerede gir dekning for naturskader, slik at en lovfesting av forsikring ikke er nødvendig for denne type skader.

---

<sup>5</sup> Forskrift av 30.8.2001 nr 1001 om katastrofeordningen i planteproduksjon § 19

## 2.4 Senere lovendringer

Dagens naturskadelov, lov om sikring mot og erstatning for naturskader av 25. mars 1994 bygger for det alt vesentligste på Naturskadeloven fra 1961 med de innskrenkninger som følger av Naturskadeforsikringsloven som beskrevet over. Noen viktige endringer skal kort beskrives.

### Glideskalaen

Den beløpsmessige begrensning av erstatningssummen som fulgte av bestemmelser om glideskala ble tatt ut av loven i 1995. Bakgrunnen for denne endringen var bl.a. en rekke større skader som følge av Østlandsflommen i 1995 hvor behovet for erstatning utover det glideskalaen tillot ble tydeliggjort. Siste endring av glideskalaen skjedde 1988 da det ble det gitt erstatning på 80 prosent av de første kr. 150.000, 60 prosent av de neste kr. 150.000 osv. Høyeste erstatning som kunne utmåles var da satt til kr. 405.000 (maksimalbeløpet som ble fastsatt i 1988 tilsvarer knapt 625.000 2007-kroner). For å få tilkjent høyeste erstatning, måtte skadetaksten være på kr. 750.000 (om lag 1,16 mill.kr. i 2007-verdi) eller mer.

Glideskalaen ble videreført i den nye naturskadeloven av 1994, men ble opphevet fra 1. mai 1995 som en følge av Stortingets behandling<sup>6</sup> av Østlandsflommen. Til erstatning for denne begrensningen ble det gitt regler om hvor stor del av beregningsgrunnlaget for erstatning som kunne utbetales. I etterkant av Østlandsflommen ble forskrift om taksering og erstatning endret av Stortinget med tilbakevirkende kraft til 1. mai 1995. Forskriften fikk da de reglene som gjaldt fram til 2005, at det ble gitt erstatning med 85 prosent av erstatningsgrunnlaget, med egendekning oppad begrenset til kr. 50.000, med tillegg av egenandelen som omtalt i nl. § 11 andre ledd nr. 1. Skadelidte fikk tilkjent erstatning med 85 prosent av beregningsgrunnlaget for skadetakster opp til kr. 337.000 (kr. 343.000 etter forskriftsendring pr. 16. mars 2004 der egenandelen ble hevet fra kr. 4.000 til kr. 10.000).

For takster over dette, ble den maksimale egenandelen av taksten skadelidte selv måtte dekke kr. 54.000, uavhengig av takstens størrelse.

Begrensningen på kr. 50.000,- ble opphevet med virkning fra 1. januar 2005. Dette innebærer at skadelidte i dag får dekket 85 prosent av skadetaksten, jf. takseringsforskriften § 14.

Med samme virkningsdato ble stormskader på skog tatt ut av loven. Det ble lagt til grunn at forsikringselskapet Skogbrands dekning av stormskader på skog er en alminnelig forsikringsordning.

Endelig ble erstatningsdekning for skader på hageanlegg, gårdsplass og tilførselsveier i tilknytning til et område på 5 dekar rundt bygninger som kan brannforsikres overført til forsikring.

## 2.5 Hva naturskadeerstatningen har gått til i perioden

Fra 1963 til 1980 omfattet loven naturskader på bygninger. I denne perioden utgjorde skader på bygninger i landbruket gjennomsnittlig 24% av skadetakstene, øvrige bygninger om lag

<sup>6</sup> Innst. S. nr. 48 (1995-96) Innstilling fra finanskomiteen om flomskader på Østlandet

25%, mens skader på arealer, avling, gjerder, bruer og veier m.m. til sammen utgjorde knapt 50% av skadetakstene. Storm/stormflo og flom var de viktigste skadeårsakene, med hhv. 44% og 30% av skadene.

Da bygninger ble tatt ut av ordningen, ble storm relativt sett en mindre viktig skadeårsak, ettersom bygninger er mest utsatte for slike skader. Likevel er perioden fram til år 2000 preget av to store hendelser, nyttårsorkanen på Nordvestlandet i 1992 (særlig store stormskader på skog) og Østlandsflommen i 1995. Som følge av disse to hendelsene er storm/stormflo og flom de to viktigste skadeårsakene også i denne perioden.

I perioden fra år 2000 til i dag har stormskader på skog og skader på hageanlegg/gårdsplass gått ut av ordningen. I perioden er flom viktigste skadeårsak med ca 60%, storm/stormflo med ca 20% og skred med ca 20%. Det er i gjennomsnitt utbetalt mest erstatning etter naturskade på følgende objekter: veier og bruer 37%, arealer (jordbruk, skogbruk, industri) 24%, hage/hageanlegg/ gårdsplass 10%, skog 8%, vassdrag 5%, kaier/moloer 5%, og murer/forbygninger 5%.

### 3 Erstatningsbestemmelsene i dagens naturskadelov

Dagens naturskadelov bygger på de reglene som er gjort rede for over. Naturskadelovens erstatningsordning er en rettighetsordning. Loven bestemmer omfanget av hva som erstattes, og definerer begrepet naturskade. Loven gir den som blir rammet av naturskade en lovbestemt rett til erstatning under visse vilkår.

Loven bestemmer at fondet skal ha et styre og en ankenemnd, og gir regler for sammensetningen av disse organene. Statens naturskadefond er ikke et fond i økonomisk betydning, naturskadelovens erstatningsordning finansieres ved årlige overslagsbevilgninger over statsbudsjettet. Ved større naturkatastrofer, der det ikke bevilges tilstrekkelige midler til å dekke skadelidtes erstatningskrav, kan fondsstyret redusere allerede fastsatte og ikke utbetalte erstatninger, dog under hensyn til eventuelle forpliktelser skadelidte har påtatt seg som følge av erstatningen. Det samme gjelder erstatninger for innværende og kommende budsjettår.

#### 3.1 Formål

Naturskadeloven § 1 angir formålet med loven gjennom å pålegge Statens naturskadefond å yte erstatning for naturskader, med de begrensninger som fremgår av loven, fremme sikring mot naturskade og yte tilskudd til sikringstiltak.

Da oppdraget med å utrede den opprinnelige loven fra 1961 ble gitt, uttrykte man at formålet med ordningen skulle være å forebygge naturskader så langt mulig, og sikre en hurtig og tilstrekkelig hjelp til de skadelidte etter naturulykker. Dette må fremdeles stå fast.

#### 3.2 Det offentliges rolle – og begrensninger i rollen

Naturskadeordningen skal sikre at det eksisterer dekning for den økonomiske belastning ved gjenoppbygging etter en naturskade, og at slik gjenoppbygging skal bidra til videre bosetting og videre drift av næringsvirksomhet.

Følgelig ytes det over den offentlige ordningen erstatning for naturskader på fast eiendom og løsøre på land og i vassdrag i fastlands- Norge. Ordningen dekker ikke skader på ting som kan forsikres, og lovgiver har regulert forsikringsdekningen gjennom Naturskadeforsikringsloven slik at alle brannforsikrede objekter er dekket mot naturskader. Slik har staten sikret at det store flertall bygninger mv. er dekket under en naturskadeforsikring. Naturskadeforsikringsloven hjemler en nært inntil ”obligatorisk” naturskadeforsikring, og trekker opp grensene for arbeidsdelingen mellom privat forsikring og offentlig naturskadeerstatning.

Staten har videre, gjennom naturskadeordningen, beredkapsoppgaver i forhold til å sikre rask behandling av saker og erstatningstilsagn ved store hendelser. En av fordelene ved en statlig naturskadeordning som kanskje ikke er åpenbar trer frem her. Ved at det allerede eksisterer en forvaltning av naturskadeerstatningssaker som har fastsatte regler og rammer for sitt arbeid, fagkompetanse, IKT-løsninger og informasjonsmateriell, kan apparatet relativt raskt øke sin kapasitet til å håndtere mange og store saker som oppstår ved de store naturskadehendelsene.

Av erfaringer på dette området siste 20 år kan nevnes Nyttårsorkanen på Nordvestlandet og i Trøndelag i 1992 og Østlandsflommen i 1995.

Det ytes også tilskudd til sikring mot naturskader samt tilskudd til FOU-prosjekter som anses relevante for sikring mot naturskader.

Ordningen har ikke oppgaver med akutt hjelp, skadestedsledelse eller lignende. Dette er oppgaver som tilligger politiet, kommunene i egenskap av beredskapsmyndighet etc.

### **3.3 Dekningsområde og dekningsmåte**

Naturskadeloven § 3 første ledd fastsetter at erstatning ytes for naturskade på fast gods og løsøre i Norge. For løsøre er det et vilkår at eieren har en tilknytning til landet. Det er kun eieren av skadeobjektet som er berettiget erstatning.

Skade på eiendom som tilhører staten, kommuner eller fylkeskommuner erstattes ikke, jf § 3 andre ledd. I de fleste tilfeller synes dette uproblematisk, men en har behandlet saker der privatpersoner fester eller forpakter eiendom fra stat eller kommune. I slike saker kan det ikke gis erstatning til fester eller forpakter ettersom erstatning kun tilkommer eieren, jf § 3 første ledd. En parallell er der det festes fra private og eieren ikke søker om erstatning. I naturskadeloven av 1961 § 15 andre ledd var det en unntakshjemmel slik at erstatningen kunne gis til andre enn den som var eier ved for eksempel langvarige festeforhold. Denne bestemmelsen ble ikke videreført ved lovrevisjonen i 1994.

Typiske skadeobjekter som dekkes av den statlige naturskadeerstatningen er private veier og bruer, skog, jordbruksareal, kaier/moloer og anlegg for idrett, industri og turisme.

For at en skade skal være erstatningsberettiget, må den direkte skyldes en naturulykke, jf naturskadeloven § 4. Dette er i loven eksemplifisert som skred, storm, stormflo, flom, jordskjelv vulkanutbrudd eller lignende. Naturskadeforsikringsloven § 1 har samme definisjon (med unntak av ”eller lignende”).

Det er styret for Statens naturskadefond som skal ta stilling til om det foreligger en naturskade og om skadelidte har krav på erstatning, jf naturskadeloven § 11 første ledd. Erstatningen skal som hovedregel utmåles på grunnlag av kostnadene ved gjenoppbygging, slik disse blir fastsatt ved takst, jf §§ 10 og 11. Skadelidtes egenandel på 10.000 kroner skal trekkes fra taksten. Fondsstyret kan avkorte erstatningen dersom det finner hjemmel for det i § 11 andre ledd nr 2, 3, 4 og 6. Skaden erstattes deretter med 85 prosent av det beregningsgrunnlaget som fremkommer når egenandelen er trukket fra samt evt. avkortning er foretatt.

### **3.4 Uskreven rett og avklarte tolkningsspørsmål**

Det er få eksempler på uskreven rett som har betydning for erstatningsutmålingen på naturskadelovens område. Det er imidlertid en rekke spørsmål om hvordan bestemmelsene i loven skal tolkes som er løst i praksis, dels også ved utvidende tolkning av lovens ordlyd. Det er i denne sammenheng dels snakk om rettspraksis, for det vesentligste knytte til taksering av naturskader, og dels snakk om praksis fra Ankenemnda for Statens naturskadefond. Ankenemndspraksis er i realiteten forvaltningspraksis, men prinsippene som er referert har ikke vært anket inn for domstolene av skadelidte.

Under følger en kort gjennomgang av de viktigste tolkningsspørsmålene som har oppstått og som har fått en løsning gjennom domstols- eller ankenemndspraksis.

### 3.4.1 ”Direkte skyldes”

Naturskadelovens § 4 1. ledd lyder:

*Ved naturskade forstås skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende.*

Årsakskravet i naturskadeloven er strengere enn det som gjelder i den alminnelige erstatningsrett.

En gjennomgang av ankenemndas praksis vedrørende begrepet viser at det er særlig i klagesaker etter naturskadeforsikringsloven at problemstillingen har vært eksplisitt behandlet. En gjennomgang av praksis de siste 10 årene fremviser følgende lignende saker hvor erstatning er avslått med begrunnelse i at skaden ikke kan anses å direkte skyldes naturulykke:

- Storm blåste et tre mot brygge og skadet brygga (1 sak)
- Båter som under storm hadde forårsaket skader på kaier, enten ved at de ble presset mot kaia eller at de dro kaia med seg (9 saker)
- Storm førte til at flytebrygge ble presset mot kai slik at den ble skadd (1 sak)
- Storm satte is i bevegelse, og isen forårsaket skader (3 saker)
- Storm blåser regn eller snø inn i bygninger (gjennom tak eller vegger) (mange saker)

I ovenstående saker har en naturulykke utvilsomt satt i gang en årsaksrekke som har ført til skade, men da det ikke er naturulykke, som flom eller storm, som direkte har forårsaket skaden anses den ikke forårsaket av naturulykken. Erstatning er imidlertid ytt etter skader som oppstår som følge av at storm tar med seg løse gjenstander (for eksempel bygningsdeler) og gjør skade på annen bygning.

Direktebegrepet har sjelden kommet til eksplisitt behandling etter naturskadeloven, kanskje delvis fordi lensmannsskjønnene i mindre grad har synliggjort grunnlaget for å gjøre slike avveininger. På naturskadelovområdet kan en blant annet tenke seg følgende gråsonesaker:

- Tre blåser overende pga storm og skader annet objekt som omfattes av loven (vei, parkeringsplass etc.)
- Trær eller andre objekter rives med elva som følge av flom, eller etter skred, og gjør skade på annet objekt (bruer etc.)

Ankenemnda har i vedtak og i møter med Sivilombudsmannen i forbindelse med klager vist til lang og konsekvent praksis i tolkningen av direktebegrepet. Sivilombudsmannens har i brev til ankenemnda konkludert med at han ikke har funnet dekning for å si at ankenemndas praksis er i strid med lovens regel, men han mener at praksis er ”nokså restriktiv”.

Årsakskravet i naturskadeloven er omtalt både i lovens forarbeider og i rettspraksis. Fra forarbeidene hitsettes drøftelsen i Ot.prp.nr. 12 (1993-94) som er forarbeider til dagens lovtekst:

*Når det gjelder uttrykket "direkte skyldes" har en vurdert hvor langt loven her skal tolkes i samsvar med den måten dette begrepet anvendes på i medhold av forsikringslovgivningen. Eksempelvis har det vært vurdert om det ut fra naturskadeloven er riktig å anse vannskader på bygning oppstått som følge av regnvær under storm som noe som "direkte skyldes" stormen, når stormen i seg selv ikke har gjort skade på bygningen. Til nå har slike tilfeller vært vurdert på samme måte etter begge regelsett slik at skader av denne art ikke kan kreves erstattet.*

*Uttalelser i utvalgsinnstillingen fra 1959 kan tyde på at det ikke var tenkt lagt til grunn en såvidt streng fortolkning av dette begrepet i naturskadeloven. Det er her sagt at skaden må være voldt "umiddelbart ved naturulykke", men i fortsettelsen står det at "Fjernere følger av ulykken kommer ikke i betraktning, f.eks. skade på varer som må lagres ute fordi lagerhuset er ødelagt av ras." Dette er iallfall fjernere enn skader på grunn av regn som volder skade fordi det samtidig er storm.*

*På denne bakgrunn antar en det ville vært rettslig grunnlag for å si at erstatning ikke er utelukket såfremt den oppståtte skade ikke er tenkelig uten den sekundære årsak, i eksemplet stormen, og årsaksforholdet ikke er påvirket av andre begivenheter i mellomtiden (i eksemplet fra 1959 flytting av varene).*

*Den praksis som har vært ført på dette punkt er imidlertid både fast og langvarig, og ny praksis bør derfor i tilfelle innføres ved lovendring. Dette kan gjøres ved å sløyfe ordet "direkte" slik at spørsmålet om skaden "skyldes" den ene eller annen begivenhet måtte avgjøres på tilsvarende måte som innen erstatningsretten, eventuelt ved at det til dette begrepet knyttes kvalitetskrav som "utvilsomt", "klart" e.l.*

*Når en er blitt stående ved å beholde loven på dette punkt slik den er i dag skyldes dette i hovedsak tre forhold. For det første sammenhengen med de tilsvarende regler i forsikringslovgivningen (se lov om naturskadeforsikring av 16. juni 1989 nr. 70 § 1). For det andre fordi den praksis som føres på grunnlag av gjeldende lov i de fleste tilfelle gir rimelige resultater, og for det tredje fordi en oppmyking vil kunne lede til utgifter for det offentlige av en størrelsesorden som det er vanskelig å ha noen mening om.*

Det fremgår her at erfaringer med et relativt strengt årsaksbegrep og tilsvarende praksis er at det kan virke unødig innskrenkende for hvilke skader som kan erstattes. Imidlertid har en ikke ønsket å bryte med en innarbeidet praksis eller åpne for et mindre restriktivt årsaksbegrep.

Fra rettspraksis gjengis drøftelsen i en tidligere omtalt kjennelse fra Borgarting lagmannsrett, LB-2006-63069 (7. juli 2006):

*Det skal altså legges et relativt strengt årsakskrav til grunn for vurderingen av om det dreier seg om naturskade. I nærværende sak vil dette ha betydning i forhold til grensen mellom skader og verditap som skyldes grunnforhold i sin alminnelighet, og det som direkte er henførbart til flommen. Siden det er naturskaden som skal takseres, må nødvendigvis skjønnsmyndigheten foreta en vurdering av dette, men det fremgår av § 11 første ledd at fondsstyret ikke er bundet av vurderingen. Det vil følgelig ikke være en feil ved skjønnen, slik grunneierne anfører, at en skade ikke takseres fordi den ikke anses som forårsaket av flommen, men av grunnforholdene. I tilfeller der det er samvirkende årsaker vil gjenopprettningstiltakene og kostnadene ved disse måtte vurderes i lys av flommens relative betydning for skadens inntreden og omfang.*



Domstolen legger her til grunn at årsaksbegrepet i naturskadeloven er innskrenkende i forhold til årsakskravet i den alminnelige erstatningsretten, og at dette får betydning for vurderingen av erstatningsansvar etter naturskadeloven.

### 3.4.2 Eierbegrepet

Etter naturskadeloven § 3 er det "eier" som har krav på erstatning etter loven. I Ot.prp. nr. 12 (1993 -94) diskuteres eierbegrepet og tidligere forvaltningspraksis rundt vurderingen av dette begrepet. Det påpekes at forvaltningen ikke kan avgjøre hvem som er eier, og ved tvil om dette må partene avgjøre dette seg i mellom før forvaltningen fatter avgjørelse om hvem som skal tilkjennes erstatning.

Uttalelsene i forarbeidene ble i forvaltningen oppfattet som et signal om at man heretter kun skulle forholde seg til den eier grunnboken utpekte, for å fjerne en hver tvil om at det var eier som var part i erstatningssaken. Den tidligere praksis for å tilkjenne bl.a. tomtefestere erstatning fordi disse kunne likestilles med eiere ble lagt om slik at festere og andre rettighetshavere ikke lenger kunne få erstatning.

Etter hvert kom det til en del klagesaker rundt denne praksis, først og fremst fra eiere av ulike objekter som ikke lå på deres egen grunneiendom. Praksis etter lovendringen i 1994 var at kun grunneiere kunne tilkjennes erstatning, og motsetningsvis ble eiere av for eksempel kaianlegg, moloer eller lignende som var anlagt på en annens grunn avvist med den begrunnelse at de ikke var grunneiere. I mange tilfeller ble dette løst ved at grunneier søkte erstatning og formelt sto for utførelsen. I de tilfeller hvor grunneieren er stat eller kommune har disse sakene endt med avslag på erstatning.

I forbindelse med et avslag på erstatning for et kaianlegg ødelagt av storm, hvor et privat grunneierlag hadde anlagt en kai på kommunal grunn, kom det til rettslig tvist om dette spørsmålet. Tvisten ble avgjort ved Borgarting lagmannsretts dom LB-2007-38557 av 30.07.2007. Lagmannsretten avgjorde at fondets praksis var for restriktiv i forhold til lovens ordlyd og forarbeider, og at skogeierlaget måtte anses å være "eier" i naturskadelovens forstand selv om de ikke eide grunnen under kaianlegget. Følgelig er forvaltningspraksis blitt justert i henhold til uttalelsene fra lagmannsretten.

Praksis i forhold til rettighetshavere som ikke er eiere kan ikke endres uten ved lov, ettersom deres status etter naturskadeloven klart følger av loven og dens forarbeider.

### 3.4.3 "Kan gjenoprettes"

Ordlyden i naturskadelovens § 10 første ledd "Kan skaden gjenoprettes settes erstatningen til omkostningene ved det" har av flere lensmannsskjønn og overskjønn vært tolket til å omfatte både et krav om at skaden rent fysisk/teknisk må kunne gjenoprettes og et krav om at det må være økonomisk forsvarlig/rimelig at skaden skal gjenoprettes.

Et eksempel på en skade som ikke "kan gjenoprettes" i økonomisk forstand fremkom i et overskjønn over skade på en jordekant. Langs kanten på jordet var det gått flere mindre ras ned mot en bekk. Skaden medførte at eier og bruker av jordet måtte sette av en bredere kant mot bekkene for ikke å risikere å kjøre ut i rasområdene med maskinene. Tapet av bruksverdi av jordbruksjorden som følge av dette ble taksert til kr. 50.000. Den utbedring som skadelidte krevde var på grunn av vanskelige grunnforhold med ustabile leirmasser svært omfattende og

arbeidskrevende. Retten takserte likevel gjenopprettingstiltakene og fastsatte en bindende takst på 6 mill.kr. Staten anket skjønnet til lagmannsretten som opphevet dette på bakgrunn av at de takserte gjenopprettingstiltakene ikke sto i noe rimelig forhold til nytten ved tiltaket. Nyttens i denne sammenheng er bruksverdien.

I et overskjønn fra Drammen tingrett drøftet retten spørsmålet og avsto til dels omfattende krav fra grunneierne om taksering av gjenopprettingskostnader på bakgrunn av at disse ikke sto i forhold til nytten. Grunneierne anket overskjønnet inn for Borgarting lagmannsrett med påstand om oppheving på grunn av feil rettsanvendelse. Det ble argumentert med at naturskadeloven § 10 første ledd ikke inneholder noen økonomisk begrensning av omfanget av gjenopprettingsarbeid etter en naturskade. Lagmannsretten avviste anken og fastholdt overskjønnet. Fra begrunnelsen i LB-2006-63069 (kjennelse 7. juli 2006) gjengis:

*I overskjønnet er det lagt til grunn at det i begrepet "kan gjenoprettes" må legges både faktiske og økonomiske begrensninger. Det uttales om dette på side 9:*

*Spørsmålet om hva som kan gjenoprettes har også en annen side, nemlig til hva som er fysisk gjennomførbart. Det finnes skader som ikke kan gjenoprettes. Det finnes også skader som ikke kan gjenoprettes uten uforholdsmessig kostnad sett i forhold til nytten, eller hvor gjenoppretting bare kan skje ved at skadeobjektets karakter eller tilstand endres vesentlig.*

*Forarbeidene gir ikke veiledning om hvordan forutsetningen "Kan skaden gjenoprettes---" i lovens § 10 skal forstås. Sammenholder man med lovens regler om sikring, finner retten at forutsetningen dekker noe mer enn at gjenoppretting må være fysisk og rettslig mulig. Den må også dekke de tilfeller hvor gjenoppretting vil være meningsløs fordi den er uten nytte eller fordi nytten står i åpenbart misforhold til kostnadene.*

og videre:

*Sett i sammenheng med naturskadelovens system for øvrig, er det naturlig å forstå § 10 første ledd som en begrensning i, ikke utvidelse av, skadelidtes krav på erstatning, i forhold til det som ville gjelde om bestemmelsen tenkes borte. Av dette følger naturlig at de ressurser som kan kreves for å gjennomføre gjenoppretting, må stå i et rimelig forhold til det som søkes oppnådd, nemlig opprettholdelse av bruksverdien.*

Lagmannsrettens kjennelse ble påkjært til Høyesterett som avviste kjæremålet etter tvistemålsloven. § 373 tredje ledd nr. 1. Senere overskjønn har lagt lagmannsrettens tolkning av naturskadeloven § 10 første ledd til grunn.

### **3.4.4 Grensen erstatning/sikring**

Også spørsmålet om grensen mellom gjenoppretting og sikring har vært omtvistet, og har vært prøvet for domstolene. Når det gjelder avgjørelsen av spørsmålet og den nærmere rettslige begrunnelse vises det til pkt. 3.2 over, hvor bl.a. domstolens uttalelse om spørsmålet er inntatt.

I tilknytning til naturskader oppstår fra tid til annen en destabilisering av det skadede området. En generell sårbarhet mot naturskader i området kan også bli synliggjort når en faktisk naturskade inntreffer. Det reelle grunnlag for tvistene rundt dette spørsmålet har delvis vært at

skadelidte har krevd taksert som gjenopprettingstiltak arbeider som helt eller delvis har hatt til hensikt å avbøte en generell destabilisering eller en sårbarhet mot naturskader. De tiltakene som er blitt krevd har imidlertid vært langt mer omfattende enn kun utbedring av den aktuelle skade. Det har også vært krevd utbedring av et omfang og på en måte som skal gjøre skadestedet mindre sårbart for en ny naturskade. At en slik forbedring av skadestedet kan være rasjonell er det liten tvil om, men fra statens side har det heller ikke vært tvil om at slik forbedring/forsterkning er sikringsarbeider og at de går utover det som er ren gjenoppretting til samme stand som før skaden.

SLF legger til grunn at den tolkning av den rettslige grensen mellom gjenoppretting og sikring som lagmannsretten og Høyesterett har trukket opp kan oppsummeres med at et hvert tiltak som har til hensikt å hindre eller begrense en fremtidig naturskade i utgangspunktet er et sikringstiltak, og at dette ikke kan takseres som gjenoppretting etter naturskadelovens kapittel 2.

### 3.4.5 "Gjenanskaffelsesverdi"

Begrepsbruken i gjeldende lov er ikke alltid så klar og entydig som ønskelig. Spørsmålet som er reist her går på hva som ligger i begrepet "gjenanskaffelsesverdi" i avkortingsregelen i nl. § 11 andre ledd nr. 2, er det gjenoppretingskostnaden etter en naturskade eller er det kostnaden ved for eksempel å kjøpe tilsvarende objekt i markedet.

I et ikke publisert skjønn fra Drammen tingrett fremkom følgende uttalelse om forståelsen av dette begrepet:

*Når ankenemnda uttaler at temaet for nedsetting av erstatningen knytter seg til sammenlikning av "kostnaden forbundet ved gjenopprettelse av skaden" og "skadeobjektets bruksverdi" og at nedsetting kan skje når kostnadene vesentlig overstiger bruksverdien, må dette i beste fall karakteriseres som en misforståelse. Loven § 11 andre ledd nr. 2 snakker ikke om gjenopprettelseskostnader, men om gjenanskaffelsesverdi"*

Staten har vært uenig i dette syn, i det både styret og ankenemnda for Statens naturskadefond har lagt til grunn at nl. § 11 andre ledd nr. 2 hjemler avkorting der kostnaden ved å gjenopprette skaden overstiger bruksverdien til objektet. I en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett av 19. februar 2007 slår lagmannsretten fast det syn staten har lagt til grunn for vurderingen av begrepet på følgende måte:

*Av lovens system følger at taksten må gi styret i naturskadefondet tilstrekkelig grunnlagsmateriale til at styret kan foreta en vurdering etter § 11 andre ledd. I § 11 andre ledd nr. 2 heter det blant annet at erstatningen kan nedsettes "hvis gjenanskaffelsesverdien er vesentlig større enn bruksverdien". I § 11 annet ledd nr. 6 heter det at erstatningen kan nedsettes hvis den ellers "ville bli større enn skadelidtes økonomiske tap.*

Lagmannsretten bemerker, i relasjon til § 11 andre ledd nr. 2, at "gjenanskaffelse" for alle praktiske formål må tilsvare "gjenopprettelse" i § 10 første ledd første punktum."

### 3.4.6 "Byggverk"

Begrepet "byggverk" er relevant i forhold til naturskadelovens avkortningsregler i nl. § 11 andre ledd nr. 3. Spørsmålet har vært drøftet i forarbeidene, hvor man har lagt til grunn at begrepet omfatter byggverk av ethvert slag, herunder bruer, kaier og veier. Det er antydning at det går en grense mot de enkleste former for driftsveier, uten at dette er nærmere definert.

I praksis har det vært få klager eller tvister rundt spørsmålet om avgrensning av begrepet byggverk. Spørsmålet kom opp i en sak hvor skadelidte klaget en avkortningsavgjørelse inn for tingretten som klage over forvaltningsvedtaket i styret og ankenemnda for Statens naturskadefond. Saken gjaldt erstatning for en bekkelukking, hvor en bekk var lagt i et rør med for liten kapasitet i forhold til den vannmengde det i flomperioder ble utsatt for. I den sammenheng ble det reist spørsmål om bekkelukkingen overhodet var et byggverk.

I ankenemnda kom man frem til at dette var å anse som byggverk. Også i tingretten ble det lagt til grunn at vannrøret, og nedleggelsen av dette i jorda, var å anse som byggverk, men tingretten avgjorde saken til fordel for skadelidte på annet grunnlag og det er derfor vanskelig å legge avgjørende vekt på tingrettens knappe drøftelse av spørsmålet. Saken står p.t. for lagmannsretten.

I styrets praksis har man lagt vekt på om objektet har vært formet/utbygget på en slik måte at det er nærliggende å knytte ansvar til måten det er gjennomført på. Dersom det skal skje avkortning for svak konstruksjon, må nettopp måten objektet har vært konstruert på og det evt. vedlikeholdsbehov objektet har som følge av egenskaper ved konstruksjonen ha vært fremtredende for at skaden kunne oppstå.

## 3.5 Myndighet etter naturskadeloven

Utredning finner det hensiktsmessig å gi en framstilling av omfanget av ulike instansers myndighet etter naturskadeloven, og innskrenkninger av myndigheten gjennom forholdet til annet lovverk med hensyn til prosess / saksbehandling av naturskadesaker. Beskrivelsen gir et nødvendig bakgrunn for de endringsforslag som følger av utredningens del IV og V.

Naturskadeloven legger myndighet til flere ulike instanser. Takststyreren/lensmann ved lensmannsskjønn takserer skadene, fondsstyret fatter vedtak om erstatning, ankenemnda behandler klager på fondsstyrets vedtak. I tillegg fatter kommunen visse vedtak knyttet til sikring, jf. lovens kapittel 3. Her skal imidlertid bare myndighet knyttet til erstatning for naturskader behandles.

Saksbehandlingen etter naturskadeloven foregår i ulike prosesser, hvor forholdet til forvaltningsloven ikke fremgår tydelig av loven. Nedenfor beskrives hvilke organer som har myndighet etter loven, og hvilke konsekvenser dette har for hvilke regler som gjelder for saksbehandlingen.

### 3.5.1 Takststyrer i lensmannsskjønn

Fondsstyret fatter vedtak om erstatning for tap som følge av naturskade. En viktig forutsetning for vedtaket er skadetaksten, som legger grunnlaget for erstatningsutmålingen. Skadetaksten skal fastsettes ved skjønn som styres av lensmannen, namsfogden eller politistasjon med sivile rettspleieoppgaver, jf. naturskadeloven § 8, og skal følge

skjønnslovens regler, jf § 9. Det følger derfor av forvaltningsloven § 4 første ledd b, at forvaltningsloven ikke gjelder for denne virksomheten.

Takststyrer i lensmannsskjønn er imidlertid ikke å betrakte som en særdomstol, selv om disse styres av egne prosessregler. Skjønnsretten er en særdomstol bare når den er opprettet i medhold av plan- og bygningsloven § 60, jf. domstoloven § 2 nr 2. Lensmannen med skjønnsmenn er ikke domstol i domstolovens forstand. For lensmannsskjønn gjelder domstolovens bestemmelser alene i den utstrekning de ved skjønnsprosessloven eller andre lover spesielt er gjort gjeldende.<sup>7</sup> Se for øvrig omtalen av takststyrers myndighet etter naturskadeloven i kapittel 3.6.1.

### 3.5.2 Styret for Statens naturskadefond

Naturskadeloven § 2 oppretter fondsstyret som skal bestå av fem medlemmer med personlige stedfortredere. Styret oppnevnes av Kongen for fem år. Kongen bestemmer hvem som skal være leder og nestleder. Styret består normalt av tre medlemmer som er valgt for å gi en bred politisk representasjon, en representant oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet samt en representant fra Finansdepartementet. Samlet skal styret ha en bred geografisk sammensetning. Landbruks- og matdepartementet har fastsatt en instruks for styret, senest 06.05.2004.

Styret er opprettet som et eget organ, og har særskilte fullmakter som er fastsatt i naturskadeloven § 1. Det er selvstendig i den forstand at det ikke har ikke noe overordnet organ som kan utøve instruksjonsmyndighet i behandlingen av enkeltsaker. Imidlertid er styret underlagt Landbruks- og matdepartementet både administrativt og økonomisk. I forarbeidene til naturskadeloven av 1961 er det lagt til grunn at fondsstyret anses som et forvaltningsorgan:

*I betraktning av at styret blir et rent forvaltningsmessig organ som i loven blir tillagt den avgjørende myndighet i erstatningssaker, finner departementet det naturlig at alle medlemmer oppnevnes av Kongen.*<sup>8</sup>

Også i forarbeidene til nåværende lov fremgår det at forvaltningsloven gjelder for saker etter naturskadeloven så langt naturskadeloven ikke fastsetter særregler.<sup>9</sup> I enkelte bestemmelser er det således gitt unntak fra forvaltningslovens regler om klagerett på enkeltvedtak.

Forvaltningsloven (fvl) § 1 første punktum gjelder ”den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov”. Videre regnes som forvaltningsorgan ”ethvert organ for stat eller kommune”, jf annet punktum. Organer som er organisert som en del av staten er følgelig underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det samme gjelder andre forvaltningsrettslige regler og prinsipper som stiller krav til saksbehandlingen eller innholdet av de vedtak som treffes.

<sup>7</sup> NOU 1993:35

<sup>8</sup> Ot.prp. nr 36 (1960-1961)

<sup>9</sup> Ot.prp. nr 12 (1993-94)

### 3.5.3 Sekretariatet

Statens landbruksforvaltning (SLF) skal ivareta direktoratsoppgaver for Landbruks- og matdepartementet (LMD). SLF er fagmyndigheten som sikrer en enhetlig forvaltning av virkemidler i hele landet og gjennom hele verdikjeden. Brukerrettet og effektiv forvaltning av tilskuddsordninger og juridiske virkemidler samt kontroll / dokumentasjon står sentralt. SLF har om lag 190 medarbeidere, som representerer bredt sammensatt kompetanse på høyt nivå for å løse sine forvaltnings- og utredningsoppgaver.

SLF er sekretariat for styret og ankenemnda for Statens naturskadefond. SLF utfører ordinære sekretariatsfunksjoner med saksforberedelse og vedtaksoppfølging, økonomioppfølging, informasjon til allmennheten og veiledning til skadelidte og andre. Gjennom samarbeid med andre offentlige virksomheter med oppgaver på naturskadeområdet, har SLF bidratt til at den statlige aktiviteten på feltet kan framstå som helhetlig og samordnet.

Om SLFs rolle som sekretariat står det i LMDs budsjettproposisjon for 2008:

*Statens landbruksforvaltning (SLF) er sekretariat for styret og ankenemnda. SLF førebur sakene for styret og ankenemnda og gjer etterarbeidet som følgjer av vedtaka. SLF har òg det administrative ansvaret for ordninga. Styret og SLF skal sørgje for at krav om erstatning for naturskadar og søknader om tilskott til sikringstiltak får ei rask og forsvarleg behandling. SLF skal dessutan raskt kunne setje inn ein målretta og utvida innsats når naturkatastrofar oppstår.<sup>10</sup>*

Styret har delegert beslutningsmyndighet til SLF i erstatningssaker av begrenset økonomisk omfang og faglig kompleksitet. SLF er delegert beslutningen om å begjære overskjønn på styrets vegne, gitt oppgaven som statens representant ved overskjønn, og bistår Regjeringsadvokaten om sakene ankes inn for høyere rettsinstanser.

### 3.5.4 Ankenemnda for Statens naturskadefond

Etter naturskadeloven § 18 kan fondsstyrets vedtak innklages til ankenemnda. Ankenemnda er et organ som er opprettet etter en egen mal når det gjelder sammensetning, to av medlemmene skal bl.a. være jurister med Høyesterettsdommers kompetanse.<sup>11</sup> Det har vært reist spørsmål om ankenemndas rettslige status, nærmere bestemt om ankenemnda må regnes som en særdomstol, eller et forvaltningsorgan.

Domstoloven skiller mellom alminnelige domstoler og særdomstoler. Særdomstolene er definert i domstoloven § 2 nr 3, som ”de overordentlige domstoler, som nedsettes etter § 29”. Etter § 29 skal slike domstoler bare nedsettes i lovbestemte tilfeller. Domstoloven § 30 sier at ”når en overordentlig domstol nedsættes skal det, hvis ikke loven gir regler om det, tillike bestemmes, hvilken domstol skal behandle anke, kjæremaal og begjæring om gjenoptagelse”.

Naturskadeloven beskriver ankenemnda som klageinstans i § 18 andre ledd. Bestemmelsen regulerer imidlertid bare ankenemndas sammensetning, og kravene til medlemmene i ankenemnda. Den sier ingenting om ankenemnda er opprettet som en særdomstol.

---

<sup>10</sup> St.prp. nr. 1 (2007 – 08) Landbruks- og matdepartementet

<sup>11</sup> Ot.prp. nr 36 (1960-1961)

Forarbeidene til naturskadeloven av 1961 er også taus om hva slags organ ankenemnda er ment å være, men det fremgår indirekte at ankenemnda er å regne som et forvaltningsorgan, blant annet fordi forarbeidene drøfter domstolens kontroll med ankenemndas avgjørelser i lys av forvaltningsrettslige regler:

*Det har vært diskutert om en ved å følge utvalgets lovutkast vil risikere å få mange prosesser mot fondet. Departementet har i denne forbindelse drøftet med Justisdepartementet om en burde innføre en sterkere begrensning i domstolens kontroll av ankenemndas avgjørelser enn det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. En har imidlertid ikke funnet å burde innføre noen slik begrensning. Derimot foreslår departementet som siste ledd tatt inn en bestemmelse om at søksmål om lovligheten av et vedtak av fondsstyret ikke kan reises uten at skadelidte har nyttet adgangen til klage etter § 21. En har dermed sikret seg at de klagemuligheter loven gir, blir utnyttet før det kan bli tale om å bringe saken inn for domstolene.<sup>12</sup>*

Også i forarbeidene til eksisterende naturskadelov fremgår det at ankenemnda skal være et forvaltningsorgan. I forbindelse med lovarbeidet ble det vurdert å endre navn fra ”anknemnda” til ”klagenemnda”, men man kom til at navnet skulle bli stående slik det var:

*”I forhold til denne bestemmelsen er språkbruken endret etter mønster av forvaltningsloven. Ut fra dette burde også ankenemnda skifte navn til klagenemnda, men på bakgrunn av at den gjeldende betegnelsen har fått hevd, og fordi nemnda har en mer spesiell funksjon og sammensetning enn det som ellers er vanlig for klageorganer, foreslås det ingen endring på dette punkt.”<sup>13</sup>*

Ovennevnte sitater fra forarbeidene viser at lovgiver har sett ankenemnda som et klageorgan i henhold til forvaltningsloven, og derfor vurderte man å endre navn. Grunnen til at det ikke ble gjort, var ikke fordi ankenemnda ble betraktet som en særdomstol, men fordi sammensetningen var spesiell.

Ikke alle instanser regnes for særdomstol selv om det er sterke likhetstrekk med en domstol. Trygderetten og forbrukertvistutvalget er eksempler på slike instanser. Disse er å regne som forvaltningsorganer. En offentlig utredning om domstolene i samfunnet sier følgende om slike instanser:

*Enkelte forvaltningsorganer har - sammenliknet med andre forvaltningsorganer - en mer utpreget konfliktløsende funksjon av rettslig karakter. Disse forvaltningsorganene består i hovedsak av tre kategorier etter arten av deres oppgaver. Noen har som sin eneste eller vesentligste oppgave å behandle klager over vedtak som treffes av andre forvaltningsorganer, andre avgjør tvister mellom private personer, mens den tredje kategorien består av forvaltningsorganer som treffer vedtak i saker om anvendelse av tvang (i andre saker enn straffesaker). Kombinasjoner forekommer, f.eks at ett og samme organ både fungerer som klageorgan og behandler tvangssaker. Formålet med å legge visse typer forvaltningssaker til særskilte forvaltningsorganer vil være å*

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 12 (1993-1994)

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 12 (1993-1994)

*fremme rettssikkerheten ved å sikre at disse sakene får en særlig betryggende behandling.*

*Viktige særtrekk er at de domstolliknende forvaltningsorganer gjennomgående er nokså selvstendige i sin faglige virksomhet, og at de er organisert utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet. Selvstendigheten kommer til uttrykk ved at disse forvaltningsorganene i sin faglige virksomhet bare i mer begrenset utstrekning kan instrueres av andre (overordnede) forvaltningsorganer, og at deres avgjørelser i alminnelighet ikke er gjenstand for forvaltningsklage, men bare kan overprøves av de alminnelige domstoler. Særtrekkene har gjort det vanlig å rubrisere dem under fellesbetegnelsen domstolliknende forvaltningsorganer, selv om de innbyrdes kan være ganske forskjellige både med hensyn til oppbygging, funksjoner og saksbehandlingsregler. - Ordningen med domstolliknende organer er ikke ny. Slike organer har eksistert siden slutten av forrige århundre. (...)*

*Selv om det er betydelige likhetstrekk mellom de domstolliknende organene og domstolene, er det viktig å presisere at forskjellene er vesentlige. Som tidligere nevnt kan de førstnevntes avgjørelser bringes inn for og overprøves av de alminnelige domstoler, og slik at herreds- og byretten er førsteinstans. Trygderetten representerer her et unntak, idet lagmannsretten er førsteinstans for den rettslige overprøving. Mens domstolenes saksbehandling er regulert gjennom prosesslovgivningen, er utgangspunktet for de domstolliknende forvaltningsorganer at forvaltningsloven kommer til anvendelse. For de sistnevntes vedkommende er også lekmannsinnslaget atskillig mer omfattende enn i domstolene. Det stillingsvern som fagdommerne nyter godt av etter Grunnloven § 22, eksisterer ikke for noen av medlemmene i de domstolliknende organene.*

*I en viss utstrekning kan opprettelse av domstolliknende forvaltningsorganer sies å ha fungert som alternativ til å legge et sakskompleks til domstolene. Begrunnelsen for å opprette slike forvaltningsorganer i stedet for å legge de aktuelle oppgaver til de alminnelige domstolene, kan i hovedsak tilskrives tre faktorer: For det første hensynet til rask saksbehandling, for det andre de langt høyere kostnader for partene ved domstolsbehandling sammenliknet med behandlingen i et forvaltningsorgan, og for det tredje behovet for særlig fagkyndighet. I praksis har ikke disse hensynene slått til fullt ut.<sup>14</sup>*

Både lovtekst, forarbeider og juridisk teori peker mot at ankenemnda må anses som en klageinstans, opprettet som et uavhengig forvaltningsorgan. Dette støttes også av at ankenemnda ikke har det som kjennetegner en særdomstol. Det er ikke egne prosessregler knyttet til saksbehandlingen i ankenemnda, nemndas saksbehandling er underlagt forvaltningslovens regler. I tillegg kan nevnes at rettslig overprøving av ankenemndas avgjørelser skal bringes inn for tingretten. Ankenemnda må derfor defineres som et uavhengig forvaltningsorgan, og ikke en særdomstol.

### **3.6 Saksbehandlingsregler etter gjeldende lovverk**

Søknad om naturskadeerstatning behandles i to ledd, hver etter to ulike regelsett for saksbehandling. Beregning av erstatningskravet underlagt skjønnslovens bestemmelser, og

---

<sup>14</sup> NOU 1999:19 - Domstolene i samfunnet



ikke forvaltningsloven, både mht. prosess og klagemuligheter. Naturskadelovens bestemmelser forøvrig inneholder også enkelte mindre avvik fra forvaltningslovens bestemmelser. I hovedsak gjelder dette bestemmelser som begrenser adgangen til å klage på enkelte av fondsstyrets vedtak under saksbehandlingsprosessen.

### 3.6.1 Saksbehandling etter skjønnsloven

Saken begynner ved at skadelidte melder skaden til lensmannen, namsfogden eller politistasjon med sivile rettspleieoppgaver innen 3 måneder etter at skaden inntraff, jf. naturskadeloven § 7. Saken skal fastsettes ved skjønn, jf. naturskadeloven § 8, og etter skjønnslovens regler, jf. naturskadeloven § 9.

Skjønnsloven inneholder regler om den særlige prosessform som kalles skjønnsprosess. Bestemmelsene i tvisteloven får langt på vei anvendelse også ved lensmannsskjønn.<sup>15</sup> I forhold til ordinær rettergang er prosessen forenklet, både når det gjelder kravene til saksforberedelse og kravene til begrunnelse av de avgjørelser som treffes. Adgangen til overprøvelse er heller ikke den samme.

Lensmannen eller namsfogden er takststyrer (leder av lensmannsskjønnet) i saker om naturskader som en ordinær del av lensmannens sivile oppgaver. Lensmannsskjønnet tar blant annet stilling til om det har skjedd en naturskade, beskriver skaden og fastsetter en takst for kostnader ved gjenoppretting av skaden.

Partene i en skjønnsforretning er skadelidte (saksøker) og fondsstyret (saksøkt). Begjæring om skjønnsforretning skal fremsettes ved prosesskrift eller muntlig for den rett eller den lensmann som skal styre forretningen jf. skjønnsloven § 8. Etter skjønnsloven § 9 er det lensmannen som tar begjæringen til følge, og dersom han nekter, treffes avgjørelsen ved kjennelse. Etter naturskadeloven skal takststyrer (lensmannen) ta stilling til om vilkårene for erstatning foreligger, jf. naturskadeloven § 8, tredje ledd. Dersom lensmannen er i tvil om vilkårene for erstatning foreligger, sendes saken til fondsstyret som avgjør om takst skal holdes. Kopi skal sendes til skadelidte. Hvis fondsstyret avslår anmodning om at takst kan holdes for statens regning, kan skadelidte kreve takst for egen regning.

Etter skjønnsloven § 11 skal takststyrer be tingretten om å oppnevne takstmenn. Fortrinnsvis skal det oppnevnes takstmenn som har kompetanse på saksområdet.<sup>16</sup> En skjønnsbegjæring som er tatt til følge, sendes til forkynning til skadelidte med frist for uttalelse. Deretter avholdes takst, og skadelidte får legge fram sin sak. Skjønnsretten foretar befarings- og nødvendige undersøkelser. Sakkyndig bistand kan innhentes. Skjønnet skrives ut etter reglene i skjønnsloven. Skjønnsgrunnene skal gjøre rede for det rettslige grunnlag skjønnet er bygd på og de faktiske omstendigheter og andre forhold av vesentlig betydning for avgjørelsen. Taksten skal inneholde et takstbeløp for hvert skadeobjekt, samt beskrivelse av skadeobjektet før og etter skade, og av de tiltak som er lagt til grunn ved beregning av taksten. I forbindelse

<sup>15</sup> Skjønnsloven §2 første ledd gir tvisteloven første, annen, fjerde, femte og sjette del, med unntak for kapittel 6 og 16 III, samt §9-6, tilsvarende anvendelse, med mindre annet er bestemt i lov.

<sup>16</sup> Håndbok for lensmenn, namsfogd eller politistasjon med sivile rettspleie oppgaver – Erstatning etter naturskadeloven – 10.7.2007

med takseringen skal det gjøres en vurdering av om erstatningen bør nedsettes etter naturskadeloven § 11 tredje ledd.

Både skadelidte og fondsstyret kan anke over skjønnet. SLF er delegert oppgaven på styrets vegne. Styret kan ikke selv overprøve skjønnets avgjørelser. Ankefristen er 1 måned etter at lensmannsskjønnet ble forkynt. Begjæringen sendes takststyrer, som sender begjæringen sammen med sakens dokumenter til tingretten jf. skjønnsloven §§ 33-33a. Den videre behandling stilles i bero til rettskraftig takst (overskjønn) foreligger.

I overskjønnet sendes pålegg om tilsvaer innen tre uker til skadelidte eller fondsstyret (i praksis SLF). Det oppnevnes som hovedregel fire skjønnsmenn ved overskjønn, men retten kan settes med to skjønnsmenn dersom en av partene krever det og retten finner det ubetenkelig. Normalt settes retten med to skjønnsmenn.

Overskjønnet holdes på samme måte som et rettslig skjønn med hovedforhandling. De alminnelige regler om saksomkostninger hvor tapende part som hovedregel pålegges å bære saksomkostningene gjelder. Overskjønnet forkynnes skriftlig for partene.

Overskjønn kan påankes til opphevelse på grunn av feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen, jf. skjønnsloven § 38.

### **3.6.2 Saksbehandling etter naturskadeloven**

Skadetakst sendes til fondsstyret. Fondsstyret avgjør om det foreligger naturskade, og i hvilket omfang skadelidte har krav på erstatning. Erstatningen fastsettes på grunnlag av takstsummen eller godtatt skadeoppgave (i de tilfeller takst ikke er holdt). Erstatningen kan helt eller delvis nektes i nærmere bestemte tilfeller hvor også andre årsaker enn naturskade har bidratt til skadeomfanget. Fondsstyrets vedtak skal være skriftlig og begrunnet, og gi opplysninger om reglene for klage etter §§ 18 og 19. Erstatningen utbetales som hovedregel når skadene er utbedret, men fondsstyret kan utbetale forskudd i særlige tilfeller.

Vedtak om erstatning kan påklages til ankenemnda for Statens naturskadefond. Klagen må sendes til fondsstyret innen tre uker etter at skadelidte mottok melding om vedtak. Søksmål om lovligheten av et vedtak kan bare reises dersom skadelidte har klaget til ankenemnda, og senest tre måneder etter at ankenemndas vedtak er mottatt.

Saksbehandling etter naturskadeloven skal følge forvaltningslovens regler om saksbehandling, med mindre noe annet er bestemt.

Naturskadeloven fraviker forvaltningslovens regler på visse punkter. Det gjelder blant annet klageadgang over visse prosessuelle vedtak (vedtak om det skal holdes takst eller ikke, jf. § 8 tredje ledd, og vedtak om tilbaketrekking av bevilgede erstatninger jf. § 16 siste punktum).

Naturskadeloven § 16 er i realiteten en utvidet adgang til omgjøring av vedtak til skade for parten sammenlignet med til forvaltningsloven § 35 som også regulerer omgjøring av vedtak uten forutgående klage. Naturskadeloven § 16 omfatter situasjoner hvor det har skjedd større naturkatastrofer, og Stortinget ikke har bevilget tilstrekkelige midler til å dekke de krav som skadelidte har etter lovens bestemmelser. I denne situasjonen kan fondsstyret redusere allerede fastsatte og ikke utbetalte erstatninger i samme grad som erstatningen etter katastrofen må reduseres. Etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd kan slike omgjøringer bare vedtas av klageinstans eller overordnet myndighet. Bestemmelsen er begrunnet med at fondsstyret ikke har herredømme over de økonomiske rammebetingelsene. I praksis er

tilkjente erstatninger ikke vedtatt redusert som følge av utilstrekkelige midler. Stortinget har i stedet gitt tilleggsbevilgning til formålet.

### **3.6.3 Særlig om kombinasjonen mellom behandling etter forvaltningsloven og rettslig behandling**

Naturskadeloven regulerer behandling av søknader i to ulike instanser. Først skjer en rettslig prosess etter skjønnsprosessloven, deretter en forvaltningsbehandling med endelig vedtak om erstatning. Fondsstyret er bundet av taksten. Dersom styret mener taksten er feil, må det anke skjønnet etter reglene i skjønnsloven.

Behandlingen i lensmannsskjønn skjer lokalt med takststyrer og to skjønnsmenn som skal ha sakkunnskap på området. Dette bidrar til å sikre at skadetaksten reflekterer gjenopprettingskostnadene. For skadelidte gir dette økt rettssikkerhet. På den annen side vil store naturskader innen et lokalområde kunne føre til store belastninger på takstapparet, som kan gjøre at det går lang tid før lensmannsskjønn foreligger.

## 4 Erfaringer med erstatningsordningen

### 4.1 En kjent ordning med klare regler

Dagens erstatningsordning har et omfang av i gjennomsnitt 1000-1200 innmeldte skadesaker årlig, og med årlige utbetalinger i snitt rundt 80 mill.kr. Dette er nærmere beskrevet under. Ytterpunkter for saks- og utbetalingsomfang de siste 20 årene: I 1992 (nyttårsorkanen) ble det behandlet vel 6000 saker, og utbetalt vel 200 mill.kr. i erstatninger. Året før (1991), som var et år med uvanlig få naturskader, ble det til sammenligning behandlet 437 saker og utbetalt 11,5 mill.kr. i erstatninger. 1995 (bl.a. Østlandsflommen) ga til sammenligning 3.300 saker og en utbetaling på om lag 158 mill.kr.

Gjennomsnittlig erstatningsutbetaling er ca. kr. 75.000.  $\frac{3}{4}$  av sakene har lavere erstatningsbeløp enn gjennomsnittet. Det er ikke noe øvre tak for erstatningen, og saker med erstatningsbeløp i størrelsesorden 4-5 mill.kr. er ikke ukjent. Det er imidlertid riktig å si at ordningen for det vesentligste håndterer erstatningssaker av begrenset økonomisk omfang.

Ikke desto mindre oppfattes ordningen som viktig for de som rammes av naturskader, ikke minst fordi den omfatter skader hvor det ikke finnes andre dekningsmuligheter og fordi skaden ofte rammer objekter som er avgjørende for skadelidte, slik som private tilførselsveier, gårds- og skogsveier, jordbruksjord og kaianlegg.

Ved store hendelser, som orkanen på Vestlandet i 1992 og Østlandsflommen i 1995, viser det seg at det statlige engasjement for å yte bistand, til gjenoppbygging og opprydding etter naturulykker, har fordel av at det allerede eksisterer et administrativt apparat på naturskadeområdet. Dette er også synliggjort av ECON i deres rapport til lovarbeidet:

*Erfaringene fra Sverige og Skottland viser at det i alle fall ved store katastrofer vil være behov for statlige bevilgninger for å dekke de til dels omfattende skadene som oppstår på offentlig infrastruktur. De private forsikringene dekker ikke nødvendigvis alle utgifter til skadebegrensning og opprydding, og heller ikke alle skader fullt ut. En kommer derfor antakelig ikke utenom et statlig engasjement i forbindelse med store naturkatastrofer.*

*I slike tilfeller kan det være en fordel å ha etablert et profesjonelt apparat som kan håndtere slike situasjoner, og raskt bidra til skadebegrensning og opprydding. Også i forhold til private forsikringsoppgjør kan et slikt apparat være til hjelp, og bidra til mer effektive og smidige oppgjør enn om man må etablere systemer for dette i hvert enkelt tilfelle.*

Erfaringene er at de aller fleste berørte etter naturskadehendelser raskt melder sin skade til lensmannen for å få gjennomført taksering som grunnlag for behandling av erstatningskravet. Det er grunn til å hevde at ordningen gjennomgående er velkjent. Ordningen har fungert i nærmere 50 år, noe som nok medvirker til at de fleste skadelidte både kjenner ordningen eller blir kjent med den når en skade skjer, og at befolkningen har forventninger om at staten dekker skader som ikke er dekningsmessige på annen måte.

#### 4.1.1 Geografisk fordeling og skadetyper

Naturskadefondets statistiske materiale illustrerer hvilke skader som er vanlige, hvilke objekter som rammes og størrelsen på enkeltskadene. Tabell 1 viser antall saker og utmålt erstatning pr. fylke i årene 2004-2007.

Fylke	2004		2005		2006		2007	
	Saker	Erstatning	Saker	Erstatning	Saker	Erstatning	Saker	Erstatning
Østfold	6	134 182	2	2 512	2	26 272	1	388 119
Akershus	31	724 742	4	34 135	6	1 108 875	3	97 404
Oslo	5	177 650	4	266 900	1	0	0	0
Hedmark	42	963 602	16	566 761	14	602 542	18	851 445
Oppland	105	7 645 222	28	1 415 068	45	9 472 890	63	8 353 519
Buskerud	137	18 714 218	38	9 247 156	49	5 575 540	168	18 331 865
Vestfold	14	298 441	17	598 279	13	428 602	4	116 341
Telemark	38	1 556 230	24	901 172	41	3 863 243	22	1 452 095
Aust-Agder	11	259 228	2	13 813	22	729 250	71	4 208 103
Vest-Agder	28	566 853	26	795 718	20	1 191 234	5	203 788
Rogaland	106	5 945 019	211	7 212 397	212	14 064 067	82	8 116 327
Hordaland	29	976 212	150	8 199 206	360	32 075 689	81	8 041 541
Sogn og Fjordane	97	8 108 336	122	6 182 569	278	23 025 020	86	5 017 203
Møre og Romsdal	308	29 221 244	161	23 065 278	76	5 132 458	71	5 862 703
Sør-Trøndelag	77	5 737 638	45	2 205 511	86	4 438 870	28	1 628 847
Nord-Trøndelag	30	942 563	23	797 927	156	6 694 161	23	1 629 635
Nordland	78	2 426 291	51	2 946 978	101	6 217 093	27	1 491 253
Troms	39	822 740	27	737 666	15	177 350	6	353 766
Finnmark	4	121 633	1	665 000	0	0	0	0

Total	1185	85 342 044	952	65 854 046	1497	114 823 156	759	66 143 954
-------	------	------------	-----	------------	------	-------------	-----	------------

Som ovennevnte tabell viser er det fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal som har flest antall naturskader i de siste årene. Det er i fylkene Møre og Romsdal og Buskerud det er utbetalt mest erstatning i samme periode. Det har vært svært få erstatningssaker fra Finnmark, blant annet fordi så stor del av grunnen i fylket har vært betraktet som statseiendom.

Tabell 2 viser hvilke skadeårsaker som ga størst naturskadeutbetalinger i perioden 2004 – 2007 (kr.)

Årsak	2004	2005	2006	2007
Storm	3 952 466	14 700 766	8 682 547	6 843 247
Flom	59 965 028	36 635 907	96 937 314	48 822 084
Jord/leirskred	4 387 312	8 266 023	8 131 184	4 618 708
Flomskred	6 344 869	4 703 509	1 366 137	3 611 444
Snøskred	407 266	126 438	32 385	1 479 254

#### 4.1.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Skaden skal meldes inn til lensmannen i distriktet innen tre måneder. Unntaksvis er dette upraktisk eller umulig. For eksempel kan skadestedet være utilgjengelig, eller snø dekker skadene slik at det ikke er mulig for eieren å se skadene eller få konstatert skadeomfanget. I slike tilfeller kan det gis dispensasjon fra kravet om meldefrist.

Normal saksbehandlingstid frem til vedtak om erstatninger er i dag 4-6 måneder, forutsatt at det ikke klages over takseringen eller forvaltningsavgjørelsen av erstatningskravet. Utbetalingen skjer etterskuddsvis, skadelidte må gjennomføre gjenopprettingen innen tre år etter vedtaket for å beholde retten til utbetaling. På bakgrunn av melding om skadeutbedring, utbetales tilkjent erstatning i løpet av to til fem dager.

#### 4.2 Felles lov for erstatning og sikring

Naturskadeloven har regler om sikring i kapittel 3. Også i lovens tittel går det frem at loven gjelder så vel sikring mot som erstatning for naturskader. Det er imidlertid ingen direkte sammenheng mellom kapittel 3 om sikring og de forutgående bestemmelser om erstatning for naturskader. Erstatning er en ytelse skadelidte har krav på, dersom lovens krav er oppfylt. Sikringsmidler gis som et rent tilskudd staten kan yte etter søknad. Loven har ingen regler som hjemler krav på tilskudd til sikring.

En antar at tankegangen bak å samle to så vidt forskjellige regelverk i samme lov nok dels har vært å samle bestemmelser som angår naturskade i samme lov, og dels legge til rette for felles

administrasjon av henholdsvis erstatnings- og sikringsreglene. Det er klart nok en fordel for naturskadeordningens administrasjon å få kunnskap på begge felt, innsikt i de sikringsbehov som eksisterer samt ha kontakt med de øvrige statlige etater som har ansvar for sikringstiltak i sin sektor samt forskningsmiljøer på området.

Utfordringen med en samlet lov om erstatnings- og sikringstiltak har bl.a. vært å unngå sammenblanding av krav om erstatning for inntrufne naturskader med meldte behov for tilskudd til å gjennomføre sikringstiltak mot nye naturskader. Loven legger opp til at tiltakene skal holdes strengt atskilt, og bevilgede midler til sikringstilskudd har forutsatt en meget streng prioritering. Staten har gjennom naturskadeloven påtatt seg et ansvar for å yte erstatning til gjenoppbygging av naturskader der skadelidte ikke kan forsikre seg mot skaden eller kreve annen dekning. Sikring av privat eiendom mot naturskader er derimot ikke et statlig ansvar. Skillet er et rettslig spørsmål, og har utløst en del tvister om hvor grensen skal trekkes. Spørsmålet har bl.a. vært oppe for lagmannsretten og til behandling i Høyesteretts kjæremålsutvalg.

Gjeldende rett uttrykkes i en kjennelse fra Borgarting lagmannsrett, LB-2005-63069 (RG-2006-1615):

*Destabilisering av grunnen vil kunne finne sted som følge av vannføring, i særdeleshet ved flom, men uten at det nødvendigvis gir seg utslag i en konkret skade som påvirker eiendommens umiddelbare bruksverdi. Noe krav mot fondet utløses følgelig heller ikke. At arbeid for å hindre destabilisering i utgangspunktet er å anse som sikring, kan ikke være tvilsomt, og lagmannsretten kan ikke se at det stiller seg prinsipielt annerledes fordi en konkret skade har inntrådt.*

*Lagmannsretten er enig med naturskadefondet i at erstatningsordningen i lovens kapittel 2 må ses i sammenheng med kapittel 3 om sikring. Dersom en flomutløst fareøkning i tilknytning til en skade, automatisk skulle gi krav på sikring mot fremtidig skader, uthules det skillet som lovgiver har tilsiktet.*

*Lagmannsretten er videre enig i at lovens sondring mellom gjenoppbygging og sikring må tolkes i lys av at erstatningsutbetalingene etter kapittel 2 skjer ad hoc uten rammebudsjetter. Sikringstiltak etter kapittel 3 er gjenstand for årvisse vurderinger og underlagt budsjetttrammer. Disse rammene er etter det opplyste beskjedne, sett i forhold til det som ville følge ved gjennomføring av de tiltak grunneierne har krevd taksert, men som av tingretten er ansett som sikring. At økonomisk forutberegnelighet er søkt hensyntatt ved utformingen av loven, fremgår av [Ot.prp.nr.12 \(1993-1994\)](#) som sitert foran. Merknadene til naturskadeloven § 4 knytter seg til årsakskravet, men har betydning som tolkningsmoment også her.*

Før lagmannsrettens avklaring på dette spørsmålet, avstedkom spørsmålet om skillet mellom erstatning og sikring en del tvister for domstolene.

Selv etter at en tydelig rettslig avklaring er på plass er ikke lovens oppbygging heldig. For skadelidte kan det oppfattes som uforståelig at staten yter erstatning til gjenoppbygging, men ikke bidrar til sikring av objektet for å hindre at skaden gjentar seg. Uten sikringstiltak kan man på lengre sikt forvente at de gjenoppbyggingsarbeider skadelidte har fått erstatning til vil gå tapt i ny naturskade. For skadelidte fremstår ikke ansvarsfordelingen som tydelig når staten gir erstatning til gjenoppbygging og det i tillegg finnes regler om sikring i naturskadeloven.

Saksbehandlingen etter de to delene i loven er også forskjellig. Etter lovens erstatningsdel skal skadene takseres i lensmannsskjønn, det er ankemuligheter dersom skadelidte er uenig i taksten, og deretter vedtas erstatningsutmålingen av styret for Statens naturskadefond, med klageadgang til ankenemnda. En sak om sikring må normalt behandles i kommunen, som må prosjektere tiltaket og stille med delfinansiering. Det er i realiteten ikke klagemuligheter når det gjelder denne avgjørelsen.

Forholdet mellom erstatningsbestemmelsene og sikringsbestemmelsene i dagens naturskadelov er videre drøftet i utredningens del II.

#### **4.3 Rettighetslov på visse vilkår – prosesser om hva som er dekningsmessig**

Dagens lov gir ikke i sin ordlyd klare avgrensinger av statens ansvar for erstatning ved naturulykker. Forarbeidene har i stor grad vært viet de store linjene, hovedprinsipper og i liten grad tolkningen av enkeltbestemmelser. Relativt sett få klager og rettslige tvister har medført at det er lite rettspraksis til tolkning av loven.

Imidlertid har ordningen i de siste årene sett en økning av tvister i rettsapparatet om tolkningen av lovens vilkår for erstatning. Av prinsipiell interesse har særlig spørsmålet om (den rettslige) grensen mellom gjenoppretting og sikring, samt spørsmålet om hvor omfattende gjenopprettingstiltak skadelidte har krav på å få dekket vært.

Spørsmålet om grensen mellom sikring og gjenoppretting har fått sin løsning som nevnt i kapittel 3.4 over. Spørsmålet om hvor omfattende krav skadelidte kan få dekket har vært løst ved fastsetting av og sammenligning med det faktiske tap skadelidte har hatt.

#### **4.4 Forholdet mellom gjenopprettingskostnader og skadelidtes tap**

Når det gjelder omfanget av skadelidtes krav har spørsmålet prinsipielt vært om skadelidte kan kreve dekket kostnader til gjenoppretting av et objekt når disse kostnadene overstiger den bruksverdien objektet har. Fra Borgarting lagmannsretts kjennelse LB-2005-63069 (RG-2006-1615) gjengis:

*Lovens kapittel 2 er en erstatningsordning, og etter vanlige erstatningsrettslige prinsipper vil det naturlige utgangspunkt være at det er skadelidtes økonomiske tap som skal erstattes. Det økonomiske tap har imidlertid ingen sentral plass i loven, som derimot benytter begrepet "bruksverdi" som uttrykk for det som skal takseres etter §10 første ledd, og "verdiforringelse" om det som skal takseres for det tilfelle at gjenoppretting ikke kan skje, jf §10 tredje ledd.*

*I forbindelse med lovendring i 2004 ble lovens hovedformål på side en i [Innst.O.nr.34 \(2004-2005\)](#), under oppsummeringen av gjeldende rett, oppsummert slik:*

*"Hovedformålet med naturskadeloven er å yte erstatning i de tilfeller hvor det ikke er mulig å tegne alminnelig forsikring mot den aktuelle naturskade. Skadelidte skal gjennom erstatningsordningen kunne settes i stand til å fortsette sin virksomhet etter en naturulykke."*

*Det sentrale mål for ordningen er altså å legge til rette for å opprettholde den aktuelle bruken av det skadede området. Dersom dette ikke kan oppnås, skal verdiforringelsen erstattes etter § 11 tredje ledd.*



*Sett i sammenheng med naturskadelovens system for øvrig, er det naturlig å forstå § 10 første ledd som en begrensning i, ikke utvidelse av, skadelidtes krav på erstatning, i forhold til det som ville gjelde om bestemmelsen tenkes borte. Av dette følger naturlig at de ressurser som kan kreves for å gjennomføre gjenoppretting, må stå i et rimelig forhold til det som søkes oppnådd, nemlig opprettholdelse av bruksverdien.*

Erstatning ytes med andre ord til gjenoppretting av det skadde objekt, i regelen har ikke skadelidtes økonomiske tap noen relevans for erstatningsfastsettelsen. Erstatningens størrelse er begrenset ved at den må stå i et rimelig forhold til nytten av tiltaket, det vil si opprettholdelsen av objektets bruksverdi.

#### **4.5 Lensmannsskjønn og forvaltningsmessig erstatningsfastsetting**

Systemet med skjønn til rettslig fastsetting av kostnadene ved gjenoppretting (skadelidtes ”tap” eller erstatningsgrunnlaget, ”utmåling” jf. alminnelig erstatningsrett) og derpå følgende administrativ behandling av det utmålte tap mht. om det er ansvarsgrunnlag, grunnlag for avkortning etc. fungerer greit i de fleste saker. Behandlingstiden for den enkelte erstatningssak er på grunn av tottrinssystemet, med forvaltningsmessig fastsettelse av erstatningskravet først etter taksering ved lensmannsskjønn, lengre enn ønskelig, særlig for de enkle, beløpsmessig små sakene.

Når partene er uenige om skjønnsresultat eller utmåling og det blir snakk om tvisteløsning, er systemet komplisert. På grunn av at det er anledning til omfattende klagebehandling i begge trinn av prosessen er potensialet for svært langvarig saksbehandling stort når partene ikke er enige om takst eller erstatningsutmåling.

For det store flertall av skadesakene innebærer det å avholde lensmannsskjønn hvor en lensmann og to skjønnsmenn i regelen bruker to dager, til sammen seks dagsverk, på å takserer en skade i størrelsesorden kr. 20.000 – 50.000 etter utvalgets oppfatning for stor ressursbruk til fastsettelse av selve gjenoppretingskostnaden. Disse sakene kjennetegnes også av at gjenoppretingsiltakene er relativt få og enkle, det kreves i realiteten lite skjønn og beregningene er enkle.

I de større, mer kompliserte og omfattende sakene trer nytten av en takst etter skjønnslovens system tydeligere frem.

For skadelidte vil det i mange tilfeller fremtre som betryggende at gjenoppretingskostnaden fastsettes på denne måten. Ikke minst påhviler det lite eller intet ansvar på skadelidte i forhold til å dokumentere sitt krav og fremskaffe underlagsmateriale for å begrunne et krav.

Lensmennesenes forutsetninger for å kunne gjennomføre et korrekt skjønn, og behandle klager riktig etter loven, varierer i stor grad. I enkelte lensmannsdistrikt er man vel kjent med naturskadeskjønn, lensmannen har både utdanning i skjønnsledelse og praktisk erfaring med skjønn. I andre distrikt er det sjelden, eller kanskje aldri tidligere naturskader, og lensmannen kan mangle formell eller praktisk utdanning i skjønnsledelse. Både kvaliteten på saksbehandlingen og hvor mye tid som går med vil selvfølgelig avhenge av disse forutsetningene. Det er eksempler både på hurtig og korrekt saksbehandling selv ved mange hendelser over kort tid, og det motsatte hvor saker blir liggende ubehandlet i lang tid.

## 4.6 Erstatningsordningens treffsikkerhet

Naturskadelovens erstatningsdel har som drøftet over som formål å sikre opprettholdelse av bruksverdien for eiendom som blir skadet ved naturulykker. I den sammenheng er det interessant å se litt nærmere på erfaringer med hvor treffsikker ordningens regler for erstatning er sett i lys av dette formålet.

### 4.6.1 Underkompensasjon og skader utenfor lovens virkeområde

Når det gjelder spørsmålet om underkompensasjon og skader som faller utenfor lovens virkeområde er drøftelsen delt. SLF har dels erfaring for at det er en viss underkompensasjon knyttet til skader som ikke dekkes eller hvor erstatningen blir svært lav fordi bruksverdien av en del objekter er lav og gjenopprettingskostnaden følgelig for store i forhold til nytten ved å gjennomføre gjenoprettingen. Dels er det skader som etter gjeldende lov ikke blir erstattet overhodet fordi den som har rådighet over objektet og er direkte skadelidt, ikke tilhører den krets som har rett til erstatning og dels er det

#### Områder med underkompensasjon

Med en nominell egenandel på kr. 10.000 og når dertil erstatning gjøres opp med 85% av beregningsgrunnlaget vil de små skadene få en forholdsvis lav kompensasjon. Dette er et utslag av en fast egenandel. Med en forholdsmessig egenandel ville kompensasjonen for små skader vært forholdsmessig større.

Når erstatningen er knyttet opp til bruksverdien av det skadde areal, vil erstatningen for skader på grunneiendom avhenge av om det er tomtegrunn, veigrunn, jordbruksjord eller lignende, fordi bruksverdiberegningen vil slå forskjellig ut. Dette er relevant både i forhold til om skaden "kan gjenopprettes" jf. nl. § 10 førte ledd og i forhold til avkortningsreglene i nl. § 11 andre ledd nr. 2. Erstatningen for bl.a. jordbruksjord kan bli svært lav om avkortningshjemmelen brukes fullt ut, eller falle helt bort om kostnadene ved gjenopprettning av skaden er uforholdsmessig høye i forhold til bruksverdien.

#### Områder utenfor lovens virkeområde

Det er bare eier av et objekt som kan få naturskadeerstatning. Festere, bruksberettigete, leietaker etc. har ingen rettigheter etter naturskadeloven. I en del tilfeller er det kun, eller for det vesentligste, andre enn eieren som lider tap i bruksverdi eller på annen måte når et objekt rammes av naturskade. Eieren kan ha liten eller ingen interesse av å gjenopprette det skadete objekt. Dersom eier ikke søker naturskadeerstatning blir det heller ikke utbetalt noe i disse tilfellene. Dette innebærer at den direkte skadelidte blir sittende igjen med et udekket tap. Dette gjelder i prinsippet uavhengig av beløpets størrelse, men ved store skader vil eieren i regelen ha en større motivasjon til å søke om erstatning.

En annen problemstilling er i de tilfeller hvor den som har råderetten er en privatperson, og ville hatt rett til erstatning om vedkommende var eier, men eieren er staten eller en kommune som ikke har rett til erstatning. Her vil råderettshaveren under enhver omstendighet måtte lide et tap av bruksverdi som følge av naturskaden.

For den som har rettigheter til objektet og som kanskje har nesten full råderett over dette oppleves det som urimelig ikke å kunne søke om erstatning trass i at en lider tap.

Skogskader er et annet område hvor det etter lovendringen i 2005 ikke lenger er dekning gjennom ordningen for skader forårsaket av storm. Det finnes forsikringsdekning for stormskader, men en legger til grunn at en liten del av skogarealer med relativt lavt eller minimalt produksjonspotensiale er forsikringsdekket. Det medfører at det ikke finnes dekning til oppryddingstiltak eller til erstatning av skader på skog med marginal lønnsomhet.

#### **4.6.2 Områder med overkompensasjon etter dagens ordning**

Dersom en ser bort fra saker hvor skjønnretten feilaktig har taksert sikringstiltak som gjenopprettingstiltak, og saker hvor selve taksten har vært for høy i forhold til objektets bruksverdi, kan en ikke se at det er områder hvor bestemmelsene i gjeldende lov innebærer at inntrufne naturskader overkompenseres.

## 5 Avgrensning mot andre offentlige virksomheter og lovverk – ansvarsprinsippet

Naturskadelovens formål kan forstås slik at loven skal bidra til innbyggernes sikkerhet gjennom å bidra økonomisk til delvis kostnadsdekking etter at de er rammet av større eller mindre naturulykker. Flere lovverk og etater har formål om samfunnssikkerhet og bidrag til den enkelte innbyggers sikkerhet som en del av sine oppgaver. Hovedmålet for det samlede arbeidet på området beskrives i Samfunnssikkerhetsmeldingen slik:

*Arbeidet med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i at kriser skal forhindres og at kriser som har oppstått håndteres på en så god måte som mulig. De mest sentrale målsettinger for arbeidet med samfunnssikkerhet er at avbrudd i viktige samfunnsfunksjoner og større ulykker ikke skal medføre alvorlige samfunnsmessige tap. Hovedmålene med regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet er:*

- 1. Effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner*
- 2. Effektiv håndtering av kriser*
- 3. God organisering av samfunnets beredskapsapparat*

*I denne meldingen omfatter sikkerhetsbegrepet alle relevante kategorier av tiltak som har til hensikt å unngå uønskede hendelser eller tilstander og begrense konsekvensene om disse skulle inntreffe. Begrepet dekker i prinsipp alle aktuelle virksomheter og systemer i samfunnet, uavhengig av hvilke utfordringer vi ser for oss og hvilke spesifikke hensyn som søkes ivaretatt.<sup>17</sup>*

Naturskadelovens virkemidler og forvaltningssystem står derfor i et regulert forhold til annet lovverk og andre sektors ansvarsområder med hensyn til tiltak som har til hensikt å redusere sannsynligheten for eller begrense skadevirkningene av naturskader, tiltak som skal sikre bistand til borgerne under naturskadehendelsen, og endelig tiltak rettet mot borgerne i etterkant av naturskadehendelsen.

Viktige preventive tiltak er:

- Oppbygging og formidling av kunnskap om fareområder
- Risiko- og sårbarhetsanalyser, konsekvensutredninger
- Arealplanlegging og arealbruk
- Sikringstiltak mot fare for naturskader
- Beredskapsplanlegging og beredskapsøvelser

Tiltak av betydning under en naturskadehendelse er bl.a:

---

<sup>17</sup> St.meld.nr. 17(2001-2002)

- Kommunale og regionale kriseteam
- Politiets kriseledelse, inkludert rekvirering av faglig kompetanse og kapasitet for innsats
- Innsats fra andre myndigheter med ansvar for krisehåndtering

Tiltak som iverksettes etter en naturskade:

- Forsikringsoppgjør
- Oppgjør etter statlige erstatningsordninger
- Ivaretagelse av ulike hensyn ved gjenoppbygging av skader
- Eventuelt tiltak for sikring mot fremtidig skade

Nedenfor beskrives i hovedsak offentlige virksomheter som i størst grad berører naturskadelovens virkefelt.

## 5.1 Politiet

Politiet har en todelt rolle på naturskadefeltet. Politiet er jf. nl § 8, første ledd tillagt rollen med å gjennomføre lensmannsskjønn etter skjønnslovens bestemmelser:

*Taksten fastsettes ved skjønn som styres av lensmannen, namsfogden eller politistasjon med sivile rettspleieoppgaver. Skaden skal takseres så snart som mulig.*

Politiet har også en rolle i akuttfasen når en naturskade truer, er under utvikling eller nettopp har skjedd. Denne rollen omtales i Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet slik:

*Politiet er i politilovens § 27 tredje ledd gitt en klar hjemmel for, og en plikt til, å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med ulykkes- og katastrofesituasjoner som rammer materielle verdier. Bestemmelsen innebærer at politiet er gitt et akutt sektorovergripende operativt ansvar ved ulykker og katastrofer i fred innenfor alle samfunnsområder. Vedkommende politimester har med andre ord i en akutt fase myndighet til å fatte beslutninger som også berører andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet...*

*For øvrig er politiet ansvarlig for å iverksette og gjennomføre etterforskning i forbindelse med ulykker og katastrofer, og har et ansvar for kontakt med og underretning overfor pårørende.<sup>18</sup>*

## 5.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt Justis- og politidepartementet.

---

<sup>18</sup> St.meld.nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet

Direktoratet skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, og være en pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. DSB skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering. DSB skal bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø og materielle verdier i forbindelse med ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser i fred, krise og krig.

Direktoratet er nasjonal fagmyndighet for fylkesmennene, som samordner og fører tilsyn med beredskapsplanleggingen i fylket. Fylkesmennene veileder og støtter kommunenes beredskapsarbeid og er ansvarlig for samarbeidet mellom sivil og militær beredskap i fylket.

DSB har ansvaret for å koordinere og legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende arbeid og gode beredskapsforberedelser innen offentlig forvaltning og samfunnskritiske virksomheter, bl.a. for å redusere faren for hendelser med potensial for store ulykker.

Direktoratet arbeider videre for at kommunene skal ta sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i kommuneplanleggingen. Direktoratet oppfordrer blant annet kommunene til å vurdere risiko og sårbarhet i forbindelse med utbygging av nye arealer, med sikte på å unngå at boligområder, infrastruktur og andre kritiske samfunnsfunksjoner legges til områder som er utsatt for potensielle naturulykker.

På naturskadeområdet følger DSB opp sivilforsvarsloven og *Retningslinje for Fylkesmannens bruk av innsigelse – Sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i kommuneplanleggingen*. Retningslinjene gir fylkesmannen myndighet til å fremme innsigelse på kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner dersom planen kan føre til fare for liv og helse, som for eksempel utbygging i område utsatt for naturskader.

### **5.3 Statens vegvesen**

Statens vegvesen er ledet av Vegdirektoratet, som er et direktorat under Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratet er sentralmyndighet for riksvegene, fylkeskommunene er vegmyndighet for fylkesvegene og kommunen er vegmyndighet for de kommunale vegene, jf. vegloven § 9. Disse myndighetene har ansvar for sikring og vedlikehold av de respektive vegene i forhold til naturskader. Veger skal ikke legges i områder som kan være truet av naturskader som ras eller flom. Dersom veger likevel må ligge i slike områder, må de sikres tilstrekkelig. Vegmyndighetene har således et lovhjemlet ansvar for å sikre vegene i forhold til naturskader ved planlegging og vedlikehold.

Utenfor vegområdet har vegmyndighetene i prinsippet ikke ansvar og dermed heller ikke vedlikeholdsplikt. På rasfarlige partier blir det imidlertid foretatt inspeksjoner i terrenget utenfor vegområdet med sikte på å forutse og varsle ras som kan true vegene og eventuelt forebygge dette. Fra Vegdirektoratets *Håndbok 111* (siste utgave fra 2000):

*Snø og skredsikringsanlegg skal beskytte trafikanter og vegkonstruksjoner mot skade fra skred. Konstruksjoner og andre anlegg skal inspiseres og eventuelt utbedres før hver vintersesong for å sikre full funksjonsdyktighet.*

Vegvesenet har et uaktsomhetsansvar og kan bli erstatningsansvarlig ved manglende sikring eller for å ha forårsaket for eksempel ras gjennom byggeaktiviteter. Saksøkerne har svært sjelden vunnet frem i saker der Vegvesenet er blitt saksøkt for påstått manglende sikring eller for forårsake ras eller lignende.

## 5.4 Jernbaneverket

Jernbaneverket er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet som forvalter det nasjonale jernbanenettet mht. drift, vedlikehold og investeringer i linjenettet.

Jernbaneverket har ansvar for sikkerheten langs jernbanenettet, herunder sikkerhet mot ras og utglidninger (jernbaneansvarsloven). Ansvar for å legge jernbanetraseene utenfor områder som er utsatt for naturskader og å utføre sikringstiltak, er hjemlet i Forskrift om krav til jernbane:

*Traseen skal så langt som mulig legges utenom rasfarlige områder eller områder med ustabile grunnforhold. Hvis banen likevel må fremføres gjennom slike områder, må det iverksettes tiltak for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet, ved installasjon av rasvarslingsanlegg eller hyppige linjevisitasjoner. Kontaktledning og spor må sikres mot trefall e.l.<sup>19</sup>*

## 5.5 Norges geologiske undersøkelse

Norges geologiske undersøkelse (NGU) er et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og handelsdepartementet (NHD) som skal framskaffe kunnskap om Norges berggrunn, løsmasser, grunnvann og mineralressurser. NGU skal bidra til å dekke samfunnets behov for geologisk basiskunnskap gjennom å etablere og drifte nasjonale databaser. NGU skal som del av sitt arbeid bidra til bedre oversikt over grunnvarme- og grunnvannsressursene, skredfare og forurenset jord, og bidra med geologisk kunnskap som kan redusere risiko for overskridelser i utbyggingsprosjekter.

*NGU skal vedlikeholde og videreutvikle skreddatabasen [www.skrednett.no](http://www.skrednett.no) og fortsette arbeidet med oversiktskartlegging knyttet til store fjellskred, kvikkleireskred og snøskred. NGUs ansvar er begrenset til oversiktskartlegging. Når et mulig rasfarlig område er identifisert, er det den enkelte kommune sitt ansvar å følge opp arbeidet med detaljerte undersøkelser, risikovurderinger og eventuelle sikrings- og overvåkningstiltak ved kjøp av tjenester fra fagmiljøer med spesialistkompetanse. NGU som forvaltningsorgan skal ikke engasjere seg i oppdragsvirksomhet i konkurranse med private firmaer. Dersom det er fagområder hvor kun NGU innehar spesialistkompetanse, kan etaten påta seg oppdrag.<sup>20</sup>*

## 5.6 Norges vassdrags- og energidirektorat

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er et forvaltningsorgan under Olje- og energidepartementet (OED) med ansvar for forvaltningen av energi og vannressursene i Norge. Ett av hovedmålene for NVE er å sikre samfunnet mot vassdragsulykker og ivareta sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen.

<sup>19</sup> Forskrift om krav til jernbane (04.12.01), nr. 1334, § 14-4 c:

<sup>20</sup> St.prp.nr. 1 (2007 – 2008) Nærings- og handelsdepartementet

*NVE skal bidra til at beredskapen er tilpasset mer ekstreme nedbørmengder, hyppigere og større flommer, og flere skred i tilknytning til vassdragene. NVE skal fortsatt ha søkelys på kartlegging av fareområder langs vassdrag, gi bistand og uttalelser til kommunale arealplaner, og gjennomføre sikringstiltak i og langs vassdrag. NVE skal planlegge sine forbygnings- og sikringstiltak slik at de med høyest forventet samfunnsmessig nytte prioriteres.<sup>21</sup>*

NVE gir varsel om flom og gir råd og veiledning til kommuner, politi- og redningsmannskaper, fylkesmenn og andre om skadereduserende tiltak. NVE kan gi eier av vassdragsanlegg pålegg om å gjennomføre tiltak for å begrense skader, eller selv iverksette tiltak når det er særskilt fare for alvorlig skade. NVE behandler søknader om konsesjon for tiltak i vassdrag etter vannressursloven. NVE kan yte materiell eller økonomisk bistand i en krisesituasjon til tiltak som skal avverge skade.

NVE arbeider for å redusere risikoen for flomskader ved å kartlegge risiko for flom, ved å gi råd og veiledning til kommunens arealplanlegging og ved å gi bistand til planlegging og bygging av sikringstiltak.

## **5.7      Direktoratet for naturforvaltning**

*Direktoratet for naturforvaltning er Miljøverndepartementets sentrale rådgivende og utøvende fagorgan innen naturforvaltningen. Direktoratet arbeider blant annet med skogsvern og nasjonalparker, forvaltning av truede arter, lakseforvaltning, marin naturforvaltning, vassdragsforvaltning og tilrettelegging for friluftsliv. Direktoratet har bred oversikt over naturtilstanden i Norge og rapporterer fortløpende om dette. Direktoratet har faglig instruksjonsmyndighet overfor miljøvernavdelingene ved fylkesmannsembetene.<sup>22</sup>*

DN har det nasjonale ansvaret for forvaltning av naturvernloven, som er et sentralt virkemiddel for å sikre viktige områder med biologisk mangfold. Lovens hovedfunksjon er å sikre at alle beslutninger om arealdisponering blir tatt i et langsiktig perspektiv. Vernebestemmelser (forskrifter) gitt i medhold av naturvernloven vil derfor "gå foran" annet regelverk. Det kan f. eks ikke iverksettes tiltak eller virksomhet i et verneområde uten at det skjer i samsvar med, eller blir gitt dispensasjon fra, vernebestemmelsene. For tiltak som berører områder som er vernet etter naturvernloven må det alltid innhentes tillatelse.

## **5.8      Riksantikvaren**

*Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltningen og er Miljøverndepartementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner og kulturmiljø. Riksantikvaren skal medvirke faglig til departementets arbeid med kulturminneforvaltning. ... Direktoratet har en rådgivende funksjon overfor annen offentlig forvaltning, allmennheten og næringslivet. ... I saker der*

---

<sup>21</sup> St.prp.nr. 1 (2007 – 2008) Olje- og energidepartementet

<sup>22</sup> St.prp.nr. 1 (2007 – 2008) Miljøverndepartementet



*Riksantikvaren utøver myndighet etter særlov, skal både kulturminnefaglige og andre samfunnshensyn legges til grunn for avgjørelsene.<sup>23</sup>*

Riksantikvaren har det nasjonale forvaltningsansvaret for Kulturminneloven. For tiltak som berører vernede kulturminner og kulturmiljøer må det alltid innhentes tillatelse. Lovens formål:

*Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.*

*Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.*

*Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.<sup>24</sup>*

## 5.9 Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet ivaretar selv direktoratsfunksjonene etter plan- og bygningsloven. Naturskadelovens kapittel III har henvisninger til plan- og bygningslovens bestemmelser, slik det framgår av § 20:

*Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven §§ 25 - første ledd, nr. 5 og 68, samt ved nødvendige sikringstiltak.*

*Kongen kan ved forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette at staten skal hjelpe til med visse slag sikringstiltak.<sup>25</sup>*

## 5.10 Norsk naturskadepool

Norsk naturskadepool (NP) omfatter alle skadeforsikringsselskaper som dekker naturskade i henhold til naturskadeforsikringsloven § 1. NP er kontaktledd mellom pooldeltakerne og den statlige naturskadeordningen. Den utlikner naturskadeerstatningen mellom selskapene og ivaretar reassuransedekningen av norsk naturskadeforsikring. NP har et styre og et skadeutvalg.

*Skadeutvalget forestår den løpende kontakten mellom NP og Statens naturskadefond. Kontaktutvalget mellom NP og Statens naturskadefond har til oppgave å behandle*

<sup>23</sup> St.prp.nr. 1 (2007 – 2008) Miljøverndepartementet

<sup>24</sup> Kulturminneloven § 1

<sup>25</sup> Naturskadeloven § 20

*saker av felles interesse for partene. Utvalget skal bestå av tre representanter fra hver side. Det skal holdes møte i utvalget hver fjerde måned. For øvrig skal det holdes møte når en av partene krever det for å drøfte en sak av felles interesse. NP og Statens naturskadefond skal gi hverandre de opplysninger som er nødvendige for at den annen part skal kunne utføre sine gjøremål.<sup>26</sup>*

På flere sentrale områder har naturskadeloven og naturskadeforsikringsloven felles begrepsbruk og definisjoner. Det forutsettes for det vesentlige at objekter i privat eie skal kunne dekkes av ett av lovverkene når naturskade inntreffer.

## **5.11 Oppsummering**

SLF konkluderer med at ansvars- og rolledelingen mellom naturskadeloven / SLF og annet relevant lovverk / virksomheter er klar og følger av ansvarsprinsippet.

---

<sup>26</sup> Instruks for Norsk naturskadepool § 17

## 6 Ordninger i andre land

### 6.1 Innledning

Vi vil her beskrive hvordan noen utvalgte land organiserer seg når det gjelder spørsmålet om dekning for naturskader. I utredningen for øvrig vurderes lovens virkeområde bl.a. ut fra hva som anses som et naturlig omfang for statlige ytelser i forhold til den risiko den enkelte grunneier selv må bære, gjennom å tegne forsikring eller på annen måte. Dette kapittel ser nærmere på hvordan spørsmålet er behandlet i noen andre land, og beskriver bl.a. noen alternative måter å løse problemstillingen på.

Definisjonen av naturulykker varierer i ulike land, men begrepet omfatter som oftest flom, skred, ras og storm. Alminnelige forsikringsordninger er det mest vanlige med hensyn til erstatning etter naturskader. Hvorvidt disse reguleres og/eller administreres av staten, varierer. Sikring er ofte finansiert over statlige midler med lokale ansvarlige myndigheter som utøvere.

En grov inndeling kan gjøres som følger:

- Land uten statlige erstatningsordninger (forsikringsdekning er dominerende);  
Storbritannia, Sverige, USA
- Land med erstatnings-/forsikringsordninger med statlig medvirkning og/eller lovregulering: Norge, Frankrike, Spania, Island, Sveits
- Land med erstatnings-/forsikringsordninger med statlig medvirkning under utvikling: Danmark, Finland, Nederland, Taiwan

### 6.2 Naturskadedekningen i enkelte land

#### 6.2.1 Spania

I Spania er forsikring mot skader som følge av flom, storm, jordskjelv og terrorisme obligatorisk som en del av de alminnelige forsikringspoliser for skade på eiendom og person. Finansieringen er organisert gjennom en tilleggspremie (et gebyr), som gir sikrede tilleggsdekning mot naturskade. Premieinnbetalingen og søknader om naturskadeerstatning håndteres av det spanske statsmonopolet for naturskade; 'Concorcio de Compensacion de Seguros'. Den spanske naturskadeforsikringen dekker naturskader etter flom, storm, jordskjelv og terrorisme. Ordningens reservefond ble etablert med offentlige midler. I praksis kommer det så vidt høye premieinntekter til Concorcio at det er midler til også å overføre midler til reservefondet, og administrasjonskostnadene dekkes av renteinntekten fra fondet.

Det er det enkelte selskap som administrerer polisene, CCS behandler søknader og dekker krav om kompensasjon.

### 6.2.2 Frankrike

Frankrike har et blandet system der private forsikringsselskaper har en lovpålagt plikt til å tilby naturskadeforsikring til en offentlig fastsatt premierate, og forsikringen er en obligatorisk del av alle husforsikringsavtaler. Forsikringsselskapene kan reassurere disse risikoene hos en statlig etat, la Caisse Centrale de Reassurance (CCR). CCR har en avtale med Staten, men har ikke monopol på naturskadeforsikring.

Ordningen trer i kraft først dersom politiske myndigheter har erklært naturkatastrofe. Alle eiendommer som har eiendomsforsikring er dekket av ordningen. Naturkatastrofer som er dekket av ordningen er: flom, jordskred, jordskjelv, leirras, tsunami og snøskred. CCR har ingen kontroll over den politiske avgjørelsen om å erklære en hendelse som naturkatastrofe, eller av definisjonen av naturkatastrofe, risikoanslag eller avkorting.

Det finnes en del mulige svakheter ved denne modellen. De offentlig fastsatte reglene innebærer at forsikringsselskapene kan ta et relativt høyt administrasjonsgebyr for å forvalte naturskadedekningen. Dette kan være en av årsakene til at forsikringsordningen går i underskudd og jevnlig må tilføres midler over statsbudsjettet. Den franske staten utreder mulighetene for å gjøre om dette systemet til å bli en ren forsikringsordning og ikke en statlig subsidiert ordning.

### 6.2.3 Island

Island har et fond for naturkatastrofer, finansiert hovedsakelig over statsbudsjettet. Fondet dekker f.eks kostnader ved opprydningsarbeid og hjelpearbeid etter naturulykker, men kan også dekke tap av bygning og innbo.

Naturskadeforsikring tilbys fra Iceland Catastrophe Insurance, som er et uavhengig forsikringsselskap og ikke et katastrofefond. Styret blir utpekt av regjeringen. Forsikringen dekker direkte tap etter jordskjelv, vulkan, snø- og jordskred og flom.

Boliger og næringsbygninger, broer og havner må forsikres. Forsikringspremiene er lovregulert. Verdien på bygninger er fastsatt etter brannverdien.

### 6.2.4 Sveits

Sveits har en blanding av statlig og forsikringsbasert dekning for tap etter naturskade. Alle husholdninger må tegne den kantonale forsikring mot brann og naturskade. Kantonal Gebaudeversicherungen består av 19 offentlige selskaper som tilbyr forsikring innen de forskjellige kantonene med monopol for bygningsforsikring innen kantonen. Forsikringen dekker normalt bygningen, men i enkelte tilfeller også innbo. Ikke alle kantoner har egne selskaper som tilbyr naturskadeforsikring – her dekkes naturskader av alminnelige private forsikringsordninger.

I tillegg til forsikringsordningen finnes en statlig erstatningsordning for naturskader som ikke dekkes av forsikring. Ordningen forvaltes av "Schweizerischer Fonds für Hilfe bei nicht versicherbaren Elementarschaden" ([www.elementarshcadenfonds.ch](http://www.elementarshcadenfonds.ch)). Det såkalte elementærskadefondet (statlig fond) gir tilskudd til utbedring av ikke forutsigbare skader forårsaket av naturulykker som man ikke kan forsikre seg mot. Skadelidte har ikke rettslig krav på bidrag. En forvaltningskommisjon fastsetter erstatning etter skjønn, og ordningen omfatter fysiske personer (ikke juridiske) uavhengig av nasjonalitet som bor og har

grunneiendom i Sveits. Det kan også gis tilskudd ved tap i landbruks- og skogbruksbedrifter og transport- / veibedrifter.

### 6.2.5 Sverige

I Sverige dekkes naturskade av private forsikringstilbud som er utviklet i dialog mellom forsikringsselskapene og myndighetene. Staten kan gi tilskudd ved ekstraordinære kommunale kostnader til opprydnings og sikringsarbeid. Ved større naturkatastrofer eller -skader kan regjeringen beslutte at kompensasjon til enkeltpersoner skal utbetales. Det finnes ingen fastsatte kriterier for når og hvordan slik statsstøtte skal utbetales, og dette gjøres bare unntaksvis. Et eksempel på statlige tilskudd er tilskuddet til sikring av gjenvekst i skog etter stormen Gudrun i 2005.

”Klimat och sårbarhetsutredningen” i Sverige har gjort flere utredninger om økt risiko for naturskade som følge av klimaendringer. I deres vurderinger er det også diskutert hvordan statlige ordninger og private forsikringer skal utvikles i fremtiden. Utredningen har særlig fokusert på skader etter storm, ekstremnedbør, flomskader og jordskred.

I hvilken grad alminnelige forsikringstilbud dekker naturskader varierer med skadetype. Flomskader dekkes på private eiendommer og foretak. Egenandelen er 10%. Naturskade etter skred dekkes uten egenandel for bolig, næringsvirksomhet og landbruk.

### 6.2.6 Storbritannia

Storbritannia har naturskadedekning gjennom markedsbaserte forsikringstilbud. Association of British Insurers (ABI) har overenskommelse med staten (Defra og UKCIP). Flomforsikring er en standard forsikring for hus og næringsvirksomhet og er tilgjengelig for nesten alle husholdninger i Storbritannia. I områder der risiko for flom er større enn 1.3% og hvor det ikke er planlagt sikringstiltak, dekker ikke forsikringen flomskader. Dette gjelder ca. 400 000 husstander. Ren forsikringsbasert dekning av naturskade har ført til høy forsikringspremie, lav dekningsgrad, og lave huspriser i flomutsatte områder.

The Environment Agency har hovedansvaret for sikring mot flom. Kommunene har ansvaret for å vurdere flomrisiko samt å vedlikeholde sikringsinnetninger. Kommunene kan etter søknad få statsstøtte til konkrete tiltak.

### 6.2.7 USA

The Federal Emergency Management Agency (FEMA) er en del av USAs Department of Homeland Security (DHS). DHS har som mål å redusere tap av liv og eiendom samt beskytte nasjonen fra alle typer katastrofe f.eks naturskade, terrorisme osv. De foretar en risikobasert krisehåndtering samt beredskap, sikring og redning.

Organisasjonen forvalter erstatning for skader gjennom the Public Assistance Programme (PA) til forskjellige administrative nivåer samt ikkestatlige organer f.eks Røde Kors for gjenoppbygging og redning av infrastruktur og eiendom. Privatpersoner kan søke katastrofehjelpe for naturskade som ikke er dekket av forsikring. Dette gjelder hovedsakelig redningsarbeid og ikke gjenoppbygging. Lån for gjenoppbygging kan tilbys gjennom the Small Business Administration og andre veldedige organisasjoner.

Sikringsmidler er tilgjengelig gjennom flere ulike programtyper. Hazard Mitigation Grant Program (HMGP) er tilgjengelig i områder etter at en har erklært et område som naturkatastrofeområde. Flood Mitigation Assistance (FMA) Program har midler for flomsikring. Midlene tildeles til lokale myndigheter.

Senatet antydet i januar 2007 at flomforsikringstilbudet skal gjennomgås. En tar sikte på å bygge på det eksisterende National Flood Insurance Program samtidig som forbrukere bør få bedre dekning. Kongressen vurderte flere modeller for statlig medvirkning for naturskadedekning, blant annet opprettelse av et føderalt forsikringsprogram, eller muligheten for forsikringselskaper å kunne sette av skattefrie fond for visse katastroferisikoer.

### **6.2.8 Canada**

Ved store naturskader vil den Canadiske stat gi tilskudd til regionale styremakter gjennom the Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA). DFAA administreres av Public Safety Canada (PS). PS regionale kontorer hjelper til med taksering og skadesaksbehandling. Hoveddelen av tilskuddene finansierer gjenoppretting av skader på kommunal eiendom, privat eiendom, gårder og mindre foretak.

### **6.2.9 Taiwan**

Taiwanske myndigheter har etablert Residential Earthquake Insurance Program (TREIP), som er en obligatorisk forsikringsordning som fra 2007 dekker tap etter jordskjelv, brann eller eksplosjoner som følge av jordskjelv, jordskred, setningsskader, jordbevegelse og sprekker, tsunami, flodbølger og flom som følge av jordskjelv. En tar sikte på at andre naturskader skal inkluderes i polisen slik at TREIF i fremtiden kan bli Taiwans naturskadedeforsikringsetat.

	Spania	Sveits	Island	Frankrike	Canada	Storbritannia
Modell	Alle som tegner eiendomsforsikring må betale et tilleggsgebyr som gir naturskadedekning. Gebyret og søknader for naturskadeerstatning behandles av det spanske statsmonopolet for naturskade; CCS	Blandet modell av statlig og forsikringsbasert erstatning: Kantonal Gebaudeversicherungen består av 19 offentlige selskaper som tilbyr forsikring i de ulike kantonene med monopol for bygningsforsikring innen kantonen.  I tillegg finnes en statlig erstatningsordning for naturskader som ikke dekkes av forsikring.	Island har et fond for tiltak ved naturkatastrofer, finansiert hovedsakelig over statsbudsjettet. Naturskedeforsikring er opprettet gjennom Iceland Catastrophe Insurance.	Blandet system av privat naturskedeforsikring til en bundet premierate som inngår i alle husforsikringsavtaler. Forsikringselskapene kan deretter reassurere risikoene med en statlig etat, le Caisse Centrale de Reassurance (CCR). CCR har en avtale med Staten men har ikke monopol på naturskedeforsikring.	Ved store naturskader gir den Canadiske stat tilleggsbevilgninger til lokale og regionale styremakter gjennom the Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA). DFAA administreres av Public Safety Canada (PS).	Storbritannia har et markedsbasert forsikringssystem for naturskadedekning der Association of British Insurers (ABI) har overenskommelse med staten (Defra og UKCIP).
Naturskade-forsikringens dekningsgrad	Dekning er obligatorisk og knyttet til alminnelig forsikring for eiendommer og innbo.	For alle husholdninger og bygninger er forsikring for brann og naturskade obligatorisk.	Forsikring for boliger, næringsbygg, broer og havner er obligatorisk.	Katastrofeforsikring er obligatorisk.		Flomforsikring er en standard forsikring for husholdninger og forretninger, og er tilgjengelig i områder som ikke er særlig flomutsatt.

	Spania	Sveits	Island	Frankrike	Canada	Storbritannia
Hva dekkes av naturskade-forsikringen	Forsikringen dekker direkte skader, oppryddingsarbeid, avbruddstap og personskade	Forsikringen dekker normalt skade på bygninger, men i enkelte tilfeller også innbo.	Forsikringen dekker bl.a. oppryddingsarbeid og hjelpearbeid, men kan også dekke tap av bygning og innbo. Bare direkte tap dekkes	Alle eiendommer som har eiendomsforsikring er dekket av ordningen.	Utbetalinger til å gjenopprette skader på kommunal og privat eiendom, landbruksforetak og mindre foretak.	
Naturskade-definisjon	Flom, jordskjelv, vulkan, storm og meteoritter samt sosiologiske risikoer f.eks terrorisme, protester og opptøyer.	Brann og naturskade	Opprydningsarbeid og hjelpearbeid	Flom, jordskred, jordskjelv, leirras, tsunami og snøskred		Flom
Egenandel / begrensning av erstatningen	7 % egenandel		5% egenandel for hvert tap.			



### 6.3 Forsikring og erstatning

Storbritannia og USA har kun rent markedsbaserte forsikringssystemer for naturskadedekning. I de siste årene har England opplevd økende flomhendelser. I flomutsatte områder er det nå vanskelig for huseiere å skaffe flomforsikring til en overkommelig pris, og i noen områder er dette umulig.

Flere land for eksempel Sveits, Taiwan og Spania, krever at eiere av fast eiendom tegner forsikring mot naturskader. Forsikringstilbudene har forskjellige finansierings- og administrasjonsmodeller. Sveits har både en statlig erstatningsordning for naturskader en ikke kan forsikre seg mot og en påbudt forsikringsordning for alle huseiere med private forsikringsavtaler i kantonene. Spania har en obligatorisk forsikringsordning som administreres av en statlig etat.

Norge ser ut til å ha den mest omfattende statlige dekning av naturskader, og flere andre land ser til Norge som et godt eksempel på effektiv forvaltning og håndtering av naturskadeerstatning (se ECONs rapport). Sveits har også en statlig erstatningsordning for skader det ikke er mulig å forsikre seg mot. Erfaringer med statlige ordninger er generelt positive.

EU har et solidaritetsfond som ble etablert i 2002 for å hjelpe EUs medlemsland med naturskadekostnader som ikke dekkes av forsikring. Fondet har et årlig budsjett på en milliard Euro, og kan dekke naturskade, terrorisme, epidemier og industrielle katastrofer. Det enkelte medlemsland kan søke EU om midler. Prosessen både før og etter tildeling av midler er administrativt krevende.

### 6.4 Sikring

Tilsvarende som for forsikring/erstatning er det flere ulike modeller som benyttes for å finansiere og iverksette sikringstiltak i forskjellige land:

- Offentlige (nasjonale/regionale) tilskuddsordninger: Storbritannia, Norge, Island, Østerrike, Italia
- Ad.hoc. statlige tilskudd for eksempel etter store hendelser: Sverige
- Kombinasjon av statlig og forsikringsfinansiert sikring: Sveits

Det mest vanlige er at sikring initieres og styres fra kommunenivå med mulighet for å søke om statlige midler. I mange land kan offentlige regionale eller nasjonale kompetansemiljøer bidra i planlegging og/eller gjennomføring av sikringsprosjektene. Krisemidler ble for eksempel tildelt fra nasjonalt nivå etter stormen Gudrun i Sverige i 2005.

Island har et statlig fond for opprydnings- og hjelpearbeid som finansieres over statsbudsjettet. Storbritannia finansierer omfattende tiltak for flomsikring og -demping gjennom the Environment Agency. Flomsikringsmidler fordeles delvis av the Environment Agency til dels kommunenivået, dels direkte av etaten som utfører sikringsarbeidet selv. I Sveits er forsikringssikringsselskapene pålagt å gi bidrag til effektive sikringstiltak. Italia,

Østerrike og Canada har omfattende sikringsordninger. Den Østerrikske sikringsordning er finansiert med midler fra eiendomsskatten.

## 6.5 Sammenligning

Svenske myndigheter har i det pågående utredningsarbeidet gjort vurderinger av om forsikring kan dekke hele behovet for erstatning etter naturskader. Forsikringsbransjens holdning har etter det utvalget oppfatter vært at det er mulig å forsikre seg mot nær sagt alle eventualiteter. Enkelte objekter er så vidt vanskelige å forsikre, ikke minst av hensynet til en rimelig utligning av premie på mange forsikringstakere, at privatpersoner i realiteten ikke vil ha råd til å forsikre f. eks private veier, broer, anlegg osv. i sin helhet. Kommunal infrastruktur osv. vil også måtte dekkes av statlige midler. I tillegg ser vi at forsikringspremier øker som følge av naturkatastrofer og at med en økende frekvens av slike hendelser har reassuranseselskaper varslet at forsikringspremiene vil fortsette å øke i kommende år. Storbritannia erfarer at noen privatpersoner i flomutsatte områder ikke tilbys forsikring og at flomforsikringspremiene har økt betydelig i store deler av landet.

Flere land har erstatningsmodeller der en blanding mellom statlige og private forsikringsordninger skal dekke befolkningens behov for erstatning etter naturskade. Myndighetene i flere land (Sveits, Spania, Taiwan, USA) har etablert eller vurderer å sørge for at det blir etablert statlige tilbud til borgerne. Utvalget mener å se en bevegelse mot at det etableres faste / forutsigbare tilbud til befolkningen slik at gjenoppbygging og erstatning etter naturskader kan skje effektivt og lite konfliktfylt i perioder som allerede er belastende.

Både Frankrike og Sveits har ”statlige forsikringsordninger” som innebærer samarbeid om ordningen mellom staten og forsikringsselskapene. Den sveitsiske naturskadeetaten er selvfinansiert, en statlig instans tar inn og forvalter forsikringspremien. Den franske forsikringsordningen tilføres statlige midler ved større naturskader.

Ulike finansieringsmodeller inkluderer finansiering over statsbudsjettet til fond for naturskadeerstatning og/eller sikring (Island, Østerrike) samt fra forsikringspremier (Norge, Spania og Sveits) for naturskadeerstatning. Der det er etablert gode administrative modeller for forvaltning av statlige erstatningsfond ser det for utvalget ut som de ulike modellene bidrar til kostnadseffektive og konfliktdependende erstatningsordninger.

Sikring er i all hovedsak finansiert av statlige midler og forvaltet på lokalt myndighetsnivå med ulike etater som sørger for at tiltak er planlagt og implementert på helhetlig måte.

## 6.6 Fordeler og ulemper med en fast, statlig ordning

I en rapport innhentet fra ECON, Rapport 2006-085 som er nærmere omtalt under, er det på bakgrunn av en sammenligning mellom land med forsikringsordninger og vår ordning gjort en vurdering av hva forskjellen kan innebære. ECONs vurderinger gjengis som et supplement til framstillingen i delkapitlene over.

### ”Svenske og skotske ordninger ansvarliggjør i større grad den enkelte

Som det fremkommer av omtalen av ordningene i Sverige og Skottland retter disse seg kun mot lokale myndigheter, og disse kan videre kun få støtte i spesielle tilfeller og etter en forholdsvis omfattende søknadsprosess. For private aktører finnes det ikke

noen offentlig ordning som dekker eventuelle kostnader, alle er her henvist til ”vanlige” forsikringer. Til gjengjeld har man en mer rikholdig flora av private forsikringer i Sverige og Skottland, som blant annet omfatter en del av den typen anlegg som i Norge omfattes av den statlige naturskadeordningen. En fordel med slike systemer er at de antakelig i større grad ansvarliggjør den enkelte enn de mer kollektivt rettede ordningene i Norge. Forsikringspremien er i langt større grad avhengig av hvor utsatt objektet er for skade, mens man i Norge gjennom Norsk naturskadepool betaler samme premie uansett risiko. Dette gir forsikringstakerne i Sverige og Skottland bedre incentiver til å gjennomføre sikringstiltak for å redusere skaderisikoen. Økte incentiver til individuell sikring kan imidlertid også oppnås i det norske systemet ved å legge opp til differensierte premier og avkorting av utbetaling dersom det bedømmes at forsikringstakeren har gjort for lite for å sikre seg mot skadene.

Et alternativ til dagens opplegg vil være å overlate all erstatningsutbetaling til det private forsikringsmarkedet. Dermed vil alle private og kommunale aktører i større grad måtte vurdere lønnsomheten i egne sikringstiltak. Dette kan gi positive samfunnsøkonomiske effekter.

#### Den norske ordningen gir kanskje mer effektiv håndtering av store skader

Erfaringene fra Sverige og Skottland viser at det i alle fall ved store katastrofer vil være behov for statlige bevilgninger for å dekke de til dels omfattende skadene som oppstår på offentlig infrastruktur. De private forsikringene dekker ikke nødvendigvis alle utgifter til skadebegrensning og opprydding, og heller ikke alle skader fullt ut. En kommer derfor antakelig ikke utenom et statlig engasjement i forbindelse med store naturkatastrofer. I slike tilfeller kan det være en fordel å ha etablert et profesjonelt apparat som kan håndtere slike situasjoner, og raskt bidra til skadebegrensning og opprydding. Også i forhold til private forsikringsoppgjør kan et slikt apparat være til hjelp, og bidra til mer effektive og smidige oppgjør enn om man må etablere systemer for dette i hvert enkelt tilfelle.

#### Den norske støtteordningen gir antakelig bedre incentiver til kollektiv sikring

Sikring er svært ofte et kollektivt gode. For eksempel gir vassdragsregulering og sikring av store rasfarlige områder nytte for mange individer uten at ett individs gevinst er til fortrensel for andre..... Dette er et argument for at det offentlige bør gripe inn slik at godet blir produsert i en mengde som tilsvarer summen av betalingsvilligheten til alle som kan tenkes å bli berørt. Bare den sikringen som påvirker den enkeltes eiendom alene slik som bygging av flomvern rundt et hus, er et rent privat gode.

Offentlige etater vil dessuten ofte ha mer informasjon og kunnskap om risikoen for naturkatastrofer og -skader enn private aktører. Det er i virkeligheten selvfølgelig ikke full informasjon om sannsynligheten for ras, flom etc. og hvor store konsekvensene kan komme til å bli. Etater som NVE og NGU har imidlertid spesialkunnskap og erfaring som tilsier at de bør rekkes inn i sikringsarbeidet for å minimere risikoen for ulike typer skader.

Kollektive sikringstiltak er etter vår vurdering svært viktig for de fleste typer naturskader. En fast, statlig støtteordning gjennom et organ som også kan arbeide for å spre kunnskap om naturkatastrofer og oppfordre til sikring kan dermed i større grad

bidra til å realisere omfattende sikringstiltak som er for kostbare til at lokalsamfunnene ser seg i stand til å gjennomføre dem. Den samfunnsøkonomiske nytten av en slik støtteordning må imidlertid vurderes løpende, slik at man får et riktig nivå på sikringstiltakene og bidrar til at de tiltakene med høyest forventet avkastning realiseres.”

## **6.7 Vurdering**

Den norske kombinasjonsløsningen for dekning av tap etter naturskader, med naturskadedekning gjennom boligforsikringen, samt en supplerende statlig erstatningsordning, gir så langt SLF har sett, mer omfattende tapsdekning enn det finnes i andre land. Noen land har ingen faste erstatningsordninger for tap ved naturskade, og bidrar eventuelt ad hoc etter store hendelser. Flere og flere land ser ut til å bidra til at innbyggerne har en viss tapsdekning etter naturskader, enten ved lovgivning, statlig støtte til etablering og/eller drift av forsikringsordninger, eller ved økonomiske bidrag til kombinasjonsløsninger som ligner på den norske modellen. I tillegg til den direkte effekten av ordningen anses en fast statlig erstatningsordning som en del av beredskapen for å håndtere store naturskadehendelser.

# 7 Utredning av klimaendringer og sosioøkonomiske endringer – tilpasninger av en naturskadeordning

## 7.1 Innledning

Bakgrunnen for den eksisterende naturskadeloven er i hovedsak naturskadesituasjonen i Norge slik den så ut på slutten av 1950-tallet. Loven har vært gjenstand for revisjon flere ganger, men en fullstendig gjennomgang i forhold til den klimatiske og sosioøkonomiske utviklingen har ikke skjedd. Det har derfor vært nødvendig å få kartlagt de sosioøkonomiske endringer relevante for naturskadesituasjonen som har skjedd i Norge samt å få utredet hvilke klima- og værforhold vi ut i fra dagens kunnskap kan forvente i Norge i fremtiden, med en tidshorisont på 30-50 år.

Utredningen om vær- og klimautvikling er kommet til gjennom et samarbeid mellom Meteorologiske institutt (Met.no) og CICERO, i Oslo. Det var også nødvendig for Met.no og CICERO å innhente informasjon fra andre miljøer i Norge, og de virksomheter som har bidratt direkte i rapporten er NGU, NVE og NGI.

Klimautredningens mandat innebar å beskrive de klimatiske/værmessige forholdene vi kan forvente i Norge på kort og lang sikt, og de klimatiske endringenes betydning for forventet utvikling i antall og omfang av naturskader.

Den sosioøkonomiske utredningen er foretatt av ECON. ECON fikk i oppdrag fra SLF å kartlegge ulike sosioøkonomiske forhold som påvirker befolkningens sårbarhet for naturulykker. ECON har i sin utredning sett på hvilken betydning sentralisering/urbanisering, økt bruk av naturen, utviklingen i jordbruk og skogbruk, fiske- og oppdrettsnæringen, utviklingen i reiselivsnæringen, transport og infrastruktur vil ha for sårbarheten for naturskader. Sårbarhet er et uttrykk for hvor godt rustet et samfunn er for å takle en uønsket hendelse og konsekvenser av slike hendelser. Har et samfunn muligheten til å sikre seg mot uønskede hendelser vil risikoen for sårbarheten reduseres.

Nedenfor redegjøres for hovedkonklusjonene til utredningene fra CICERO og ECON. Rapportene er for øvrig vedlagt denne utredningen i sin helhet.

## 7.2 Meteorologisk institutt og CICERO–utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer

### 7.2.1 Hovedkonklusjoner

Klimascenarier gir en klar indikasjon på at en kan vente en økning i hyppighet av alle værtyper som fører til naturhendelser. Regionale analyser viser klare trender i utvikling av naturhendelser, men det mangler tilstrekkelig detaljert informasjon til å si med sikkerhet om hvor, og i forhold til hvilke typer naturhendelser, sårbarheten vil være størst.

Det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom størrelsen på naturhendelsen og størrelsen på den økonomiske eller faktiske skaden. En stor naturhendelse (snøskred) i et område med lite infrastruktur og bebyggelse kan gi lav eller ingen økonomisk skade, og en mindre naturhendelse i et tettbebygde område kan føre til omfattende økonomisk skade. Følgelig må de klimatiske endringene sees i sammenheng med sosioøkonomiske forhold og endringer om en skal kunne danne et fullstendig bilde av endring i sårbarhet.

Det er viktig å ta hensyn til hvilke områder som kan bli utsatt for naturhendelser når nye boligområder og veier planlegges. Det som dermed er viktig, gitt kunnskapen som en har om at det blir en økning i naturskadehendelser i tiden som kommer, er å tilpasse samfunnet slik at omfanget av skadene blir så små som mulig. Kunnskap og forskning på dette området må utvikles hvis Norge skal ha mulighet til å tilpasse seg både ventede og uventede klimaendringer og resulterende naturhendelser. Der hvor infrastrukturen ikke er tilpasset kan skadene fra naturhendelser bli større. Satsing på sikring, god arealplanlegging og god byggeskikk er alle viktige elementer for å begrense skader fra naturhendelser.

### 7.2.2 Flom/isgang

*Scenariene tyder på at vårflommen vil bli redusert, som følge av flere mildværperioder om vinteren og dermed mindre snømengder enn før. Snøsmelteflommene vil komme tidligere enn før. Variabiliteten fra år til år er imidlertid stor, og det kan derfor fortsatt være enkelte år med stort snøfall og påfølgende storflom. Sene høstflommer vil bli vanligere, likeså mindre vinterflommer. Med høyere temperaturer kan lokale regnskylt med påfølgende skadeflommer bli vanligere, ikke minst i innlandsområder der årsnedbøren er lav og vassdragene er dårlig tilpasset kraftige regnskylt. Gitt scenariene for økt nedbørintensitet vil antallet og omfanget av regnflommene øke langs kysten. Om høsten kan denne økningen forsterkes ved at mindre av nedbøren faller som snø enn før under ekstremisituasjoner. Isganger er mest typiske for kjølige perioder med innslag av mildvær. Det kan fortsatt skje isganger som følge av kraftige mildværsepisoder om vinteren i elver. Sonen hvor isganger kan utløses vil rykke lenger inn i landet enn før. Økt smelting på isbreene vil føre til betydelig økt sommervannføring i breelvene. Det er også fare for at det kan skje brå uttømminger av bredemte sjøer etter hvert som breene blir tynnere. (CICERO s. 7)*

*Klimaendring er bare en av flere årsaker til endring i flomregimet i Norge. Endring i arealbruk og i utnyttelse av vann i kraftproduksjon betyr svært mye for størrelsen av framtidige flommer. Flere regnflommer vil særlig ramme urbane strøk, der ledningsnettets kapasitet kan avgjøre om det blir flomskade eller ikke. Kraftregulering virker normalt flomdempende, spesielt i de store elvene, men for de største flommene er muligheten til å dempe flommene mindre. (CICERO s.18 flg.)*

### 7.2.3 Storm

*Resultat fra ulike studier gir forskjellige svar: Noen antyder en økning i stormaktiviteten mens andre indikerer mindre stormaktivitet over våre områder. Klimamodellene gir foreløpig heller ingen entydig indikasjon på verken øket eller svekket lavtrykksaktivitet.*

*Det er store variasjoner fra år til år og fra tiår til tiår i hyppighet av vind av storm styrke i Norge, men analyser av lange serier av "geostrofisk vind" tyder på at det ikke har vært noen klar trend i stormhyppighet i hav- og kystområdene i Norge siden 1880. Scenariene for endringer i vindforhold de neste 50-100 år gir heller ikke noe entydig resultat, men flere*

*undersøkelser tyder å at de aller kraftigste stormene vil bli mer hyppige i fremtiden. (Cicero s. 28 flg.)*

#### **7.2.4 Springflo/stormflo**

*Globale scenarier tyder på at midlere havnivå vil øke på grunn av avsmelting fra isbreer og termisk utvidelse av havvann. RegClim scenariene tyder ikke på betydelige endringer i stormflo-forholdene i våre områder, men det kritiske i denne sammenheng er om den forventede økningen i midlere havnivå langs norskekysten vil bli større enn landhevingen. Dersom havnivået øker med mer enn 25 cm de neste femti årene vil dagens springflo- og stormflo-nivå komme på toppen av en høyere midlere vannstand enn under dagens forhold. (CICERO s. 31)*

#### **7.2.5 Skred – snø, leire, jord, stein**

*På bakgrunn av de utførte analysene kan vi lage en kvantitativ vurdering av forventede endringer i hyppigheten av de analyserte skred. Denne vurdering beskriver endringen for alle skredtyper og må ses som en vurdering basert på foreløpige data. I en del regioner foreligger det ikke nok data til en sikker vurdering. I den største region med innlandsklima, samt de nordlige kystregionene forventes det en liten øking i hyppigheten av skred. I de sørlige kystregionene forventes det en moderat til sterk øking i hyppigheten av skred (CICERO s.33)*

*Intens kortvarig nedbør er den faktoren med størst betydning for utløsning av skred. For kystområdene er det nedbør på skreddagen som er viktigst, mens det for innlandsområdene er total nedbørmengde de siste tre døgn som er mest avgjørende. De nest viktigste utløsningsfaktorene er henholdsvis dagtemperatur for steinsprang og jordskred, og vindstyrke for snøskred. (CICERO s. 37).*

#### **7.2.6 Jordskjelv/tsunami**

*Endret klima vil trolig ikke føre til noen endring i opptreden av jordskjelv eller undersjøiske skred. Jordskjelv er styrt av jordskorpebevegelser som nok er kontrollert av andre faktorer enn klima. Flodbølger kan bli utløst av undersjøiske skred og fjellskred i fjorder. Undersjøiske skred er trolig heller ikke særlig betinget av de klimatiske forholdene. (CICERO s.50)*

*Utglidning av store fjellmasser (fjellskred) i vann kan danne flodbølger. Disse bølgene kan bli høye (flere titalls meter) og bevege seg over store distanser. De utgjør dermed en risiko for kystnær bebyggelse og annen infrastruktur. Endringer i for eksempel permafrostens utbredelse vil kunne føre til en økt hyppighet av store fjellskred og der ustabile fjellpartier ligger over vann vil dette medføre en økt risiko for flodbølger (CICERO s. 50)*

#### **7.2.7 Permafrost**

*Den forventede fremtidige temperaturøkning vil føre til at permafrosten varmes opp og at permafrostutbredelsen endres i de deler av Norge som har permafrost. Dette gjelder særlig områder over ca. 1200 m o.h. i Sør Norge og over ca. 700 m o.h. i Nord Norge. Den nedre*

*grense for permafrost vil trekke seg høyere opp. Dette kan føre til opptining i fjellpartier som nå er frosset, noe som kan medføre større ustabilitet i utsatte fjellpartier. (Cicero s.47)*

### **7.3 Vurdering av konklusjonene i klimautredningen – betydningen for naturskadeordningen.**

SLF leser rapporten slik at det særlig er flom og skred samt kanskje stormflo som er de naturskadehendelser vi må forvente dels større hyppighet av og dels endret mønster for i fremtiden. Den forventede havnivåstigningen vil kunne øke effekten av stormflo, og flom, og slik øke sannsynligheten for naturskader.

Økt flomfare vil påvirke ordningen direkte ettersom flom er den viktigste årsak til naturskader som dekkes under ordningen i dag. Det at det antydes at flommer vil kunne skje til andre tider av året og at nedbørsflommer vil bli mer vanlig har foruten direkte betydning ved at det kan bli flere skadevoldende flommer også en betydning i forhold til at befolkningen som lever nært vassdragene vil kjenne større sårbarhet for naturskader når flomsituasjonen blir mer uoversiktlig og en kan forvente flom i en større del av året.

Økt hyppighet av skred i deler av landet kan ha store følger for bl.a. samferdsel ved at skred hyppig rammer veier og toglinjer. Videre er det i en del regioner mange bolig- og næringsområder som ligger utsatt til for skred. Direkte betydning for naturskadeordningen har skred først når det rammer private veier, jordbruksarealer og faste installasjoner en ikke kan forsikre. Av disse er antagelig veier de enkeltobjekter som i størst grad vil være utsatt, og som har størst akutt betydning for befolkningen.

SLF legger til grunn at det å fastholde gode erstatningsordninger, private, statlige eller en kombinasjon, er viktig for å bevare forutsigbarhet og trygghet for befolkningen i områder som er utsatt for økt hyppighet og økt omfang av naturskader. Velfungerende ordninger bidrar videre med å avbøte virkningene av inntruffet naturskade ved raskt å sikre midler til gjenoppretting av skaden.

SLF anbefaler at en som en forberedelse til kommende klimaendringer, sørger for å ha en klar og, så langt mulig, enkel naturskadelov. En legger til grunn at omfanget av naturskadehendelser vil øke som en følge av klimaendringene, og det er også av den grunn behov for en klar erstatningslov det er enkelt å forholde seg til

På bakgrunn av de scenarier som trekkes opp og erfaringer fra store hendelser siste to tiår finner utvalget grunn til å foreslå at loven inneholder bestemmelse om fravikelse av lovens saksbehandlingsregler ved naturkatastrofer el. Når potensialet for store skader er stort, bør selve saksbehandlingen være rask og smidig for å være et effektivt hjelpemiddel for innbyggerne.

Flom vil, slik SLF tolker delutredningen, fortsatt være den skadeårsaken som vil føre til flest naturskader, og en må forvente at antallet skader vil øke med årene. Hvor stor økningen vil være, er i tillegg til klimaendringene i stor grad avhengig av beslutninger om planer for, bruk av, og sikring av flomutsatte arealer

SLF legger til grunn at antallet skredhendelser vil øke noe som følge av klimaendringene. Intens kortvarig nedbør er den faktoren som har størst betydning for utløsning av skred. Også med hensyn til skred er arealplan- og arealbruksbeslutninger svært avgjørende, både i bolig-



og hytteområder. Dersom det tas hensyn til skredfare i planarbeidet, kan de økonomiske effektene av klimaendringene begrenses betydelig.

Stormskader rammer for det meste objekter som er omfattet av forsikringsordninger. De fleste stormskader som dekkes etter naturskadeloven er storm- eller stormfloskader på steinmoloer. Med henvisning til ekspertvurderingene, forventer en ikke vesentlig økt omfang av utmålt naturskadeerstatning etter stormskader som følge av klimaendringene.

I perioden 2001 – 2007 er det gitt erstatningstilsagn på gjennomsnittlig 86 mill.kr. hvert år. Det er store variasjoner mellom år, men tilsagnene fordeler seg gjennomsnittlig slik mellom skadeårsaker: flom 60%, storm/stormflo 20% og skred (jord- og leire-, flom- og snøskred) 20%. Som det framgår over er det grunn til å forvente økning av både flom og skred, og sannsynligheten for stormflo øker også, som følge av havnivåstigningen.

Gjennomsnittlig erstatningstilsagn pr. år de siste årene har altså vært 86 mill.kr (2007-kroner). I hvilken takt klimaendringene vil øke erstatningsutbetalingene etter vår ordning er ikke kjent. Om en grovt estimerer 1% årlig økning i erstatningsomfanget pga klimaendringer gir dette forventning om erstatningstilsagn på om lag 95 mill.kr. (2007-kroner) om 10 år. I tillegg kommer inflasjon og evt. andre faktorer. En må forvente minst like stor variasjon mellom enkeltår i erstatningsomfang som tidligere.

## **7.4 ECON – samfunn i endring – hva betyr det for naturskadeordningen?**

### **7.4.1 Hovedkonklusjoner**

ECON uttrykker at det er vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt endringer i de sosioøkonomiske forhold har ført til eller vil føre til økt sårbarhet for naturulykker. Det er imidlertid sannsynlig at vi som følge av urbanisering og sentralisering kan se en økning i sårbarheten i enkelte områder og innen enkelte samfunnssektorer.

Utviklingen innen oppdrettsnæringen og reiselivsnæringen har gjort at disse er mer sårbare mot naturskader enn tidligere. ECON anfører at utviklingen innen jordbruks- og skogbrukssektoren har medført en redusert sårbarhet mot naturskader, mens transportnæringen kan bli mer sårbar for naturskader i fremtiden. Utredningen viser at det er store lokale variasjoner i sårbarheten, både mellom regioner og landsdeler og internt i de enkelte områdene.

### **7.4.2 Den økonomiske utviklingen**

*Den økte veksten i norsk økonomi siden 1960 har medført at staten Norge og Norges innbyggere er blitt rikere. Dette har medført at vi har fått flere og mer kostbare bygg- og gjenstander som gjør oss mer sårbare mot naturskader. Vi er imidlertid bedre rustet for å takle naturskader. En naturskade betyr relativt mindre økonomisk sett og vi har fått bedre forutsetninger for å sikre oss mot naturskader og mot at de får store virkninger. En bedre økonomi gjør også at offentlig sektor og private har større muligheter til å tegne forsikringer for å sikre seg mot naturskader. En sterk økonomi gjør også at det er mulig å bruke ressurser på å sikre oss mot naturskader i større grad. (ECON s. 2)*

*Veksten i økonomien vil høyst sannsynlig fortsette også i overskuelig fremtid, om enn kanskje i et lavere tempo. Dette betyr blant annet at vi vil få flere og dyrere gjenstander som kan ødelegges i naturulykker, men samtidig vil vi få bedre muligheter for å sikre oss mot skadene og effektene av denne. (ECON s. 84)*

### **7.4.3 Sentralisering og urbanisering øker presset i noen områder**

*Siden 1970-tallet har det funnet sted en sentralisering av befolkningen, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Prognoser tyder på at denne trenden vil fortsette i årene som kommer. Utviklingen fører til at mange småkommuner langsomt fraflyttes, mens vekstkommuner opplever et arealpress. Utbyggingspresset fører både til en fortetting av bebygde områder, og at ubebygde mark tas i bruk til boliger, næringsområder og tilhørende infrastruktur. Økt sentralisering kan føre til at både individers og myndigheters eiendom blir mer sårbar for naturskader. Urbaniserte områder består for en stor del av fast dekke, som kan hindre absorbering av nedbør og med økt overflateavrenning som resultat. For å hindre skader må avløpssystemet dimensjoneres slik at det på best mulig måte tar unna vannet i nedbørs- og flomsituasjoner. Slike skader rammer ikke bare privat forsikrede bygninger, men også infrastruktur som kommer inn under naturskadeerstatningen.*

*Det er også sannsynlig at vi er blitt mer sårbare for skred gjennom økt bosetting i og rundt tettsteder og dette har etter vår vurdering mer enn motvirket en eventuell nedgang i sårbarheten for andre typer skred, blant annet som følge av fraflytting av skredutsatte områder i spredtbygde strøk.*

*Økt utnyttning av sjø- og vassdragsnære arealer i byområder kan også ha betydning for omfanget av objekter som kommer inn under naturskadeerstatningen. På disse arealene kan privateide veier, broer eller kaier og moloer være ekstra utsatt for storm, stormflo og flom. (ECON s.3)*

*Blant annet som følge av de forventede endringene i næringsstrukturen antas det som svært sannsynlig at urbaniseringen og sentraliseringen vil fortsette i overskuelig fremtid. Dette antas å gjøre oss mer sårbare, blant annet fordi en fortetting av bebygde områder og at ubebygde mark bebygges. Dette vil gi økt overflateavrenning. Vi kan også bli mer utsatt som følge av at mer skredutsatte og flomutsatte områder tas i bruk. På den annen side kan økt oppmerksomhet om disse faktorene og mer omfattende tiltak for å redusere risikoen og begrense skadene redusere sårbarheten. (ECON s. 85)*

### **7.4.4 Økt bruk av naturen kan ha økt vår sårbarhet og den vil øke i fremtiden**

*Når det gjelder bruken av naturen i rekreasjonsøyemed, er det kanskje først og fremst den økte hyttebyggingen som er relevant i forhold til naturskadeordningen. Ikke bare bygges det flere hytter, men stadig flere hytteeiere krever høyere komfort, og bilvei helt frem til hytta. Slik sett kan økt infrastruktur i tilknytning til hytter bety en økning i omfanget av objekter som dekkes av erstatningsordningen for naturskader. Samtidig er den reelle risikoen for skader i tilknytning til hytter avhengig av lokaliseringen av hyttene. Med bakgrunn i dagens lovgivning kan det tenkes at myndighetene er strengere med byggetillatelse for hytter i dag enn tidligere. Muligens blir da færre av dagens hytter lokalisert i storm-, skred- eller flomutsatte områder. (ECON s. 3)*

*En del av den økte rikdommen må forventes tatt ut i økt fritid. Med dette følger blant annet økt bruk av naturen, men ikke minst også økt hyttebygging og økt komfort i forbindelse med dette. Denne utviklingen vil i noen grad være avhengig av lokaliseringen av hytteområdene, noe som lokale myndigheter i betydelig grad kan påvirke. (ECON s.85)*

#### **7.4.5 Næringsutviklingen i Norge og utviklingen i sårbarhet mot naturskader.**

*Endringene i næringsstrukturen i Norge over de siste 30 årene gir ikke noe entydig grunnlag for å konkludere med om vi er blitt mer eller mindre sårbare overfor naturskader.*

*Tjenesteytende næringer er generelt mindre sårbare enn primærnæringene og vareproduserende næringer, noe som isolert sett taler for at vi er blitt mindre sårbare. Utviklingen innenfor jordbruk og skogbruk tyder også på at disse næringene er blitt noe mindre sårbare. (ECON s. 62 og 63)*

#### **7.4.6 Jord- og skogbrukssektoren**

*Utviklingen i jordbruk og skogbruk har antakelig gitt marginalt mindre sårbarhet. Det er vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner med hensyn til om jordbruk og skogbruk er blitt mer eller mindre sårbare overfor naturskader ettersom ulike utviklingstrekk trekker i ulike retninger, og forholdene vil variere betydelig lokalt. Mye tyder imidlertid på at endringene i løpet av de siste 30 årene totalt sett har vært marginale, selv om de kan ha vært betydelige enkelte steder. Vår samlede vurdering trekker i retning av at både utviklingen i jordbruket og skogbruket de siste 30 årene har ført til noe mindre sårbarhet for naturskader. Selv om driftsformene i jordbruket er betydelig endret blant annet gjennom overgang fra beiteland til korndyrking på det sentrale Østlandet, og en blant annet har fått en del nydyrking i flomutsatte arealer, er sårbarheten neppe særlig økt som følge av dette. Økt bakkeplanering kan imidlertid ha økt risikoen for flommer, men dette er neppe av stor betydning totalt sett. Sårbarheten for kvikkleireskred og jord/steinskred er antakelig også noe redusert som følge av bedre kartlegging og økt bevissthet om potensielle skader som følge av dette.*

*Det økte skogvolumet på Østlandet kan ha redusert risikoen for flom en del steder, og grøfting i skog kan også ha hatt en flomdempende effekt. Den omfattende byggingen av skogsbilveier har imidlertid økt flomrisikoen, både ved at det kan gi raskere avrenning og ved at omfanget av potensielle skadeobjekter for naturskader har økt. Det forventes ingen store endringer i omfanget av dyrket areal i årene framover. Omfanget av skog kan imidlertid komme til å øke betydelig blant annet som følge av gjengroing. Dette, sammen med den økte bevisstheten om naturskader i disse næringene og ulike sikringstiltak kan forventes å bidra til noen redusert sårbarhet for naturskader i årene framover. (ECON s. 3 og 4)*

#### **7.4.7 Oppdrettsnæringen**

*Fremveksten av oppdrettsnæringen har sannsynligvis gjort oss mer sårbare for naturskader. Selv om tradisjonelt fiske også har vært utsatt for naturskader, antas denne sårbarheten å være redusert som følge av ulike sikringstiltak som moloer etc. Som følge av forventet økt vekst i oppdrettsnæringen i årene framover må det forventes at sårbarheten øker noe, selv om det gjennomføres tiltak for å minimere risikoen. Det kan også tenkes at nye oppdrettsanlegg i økende grad tvinges til etablering i mer utsatte områder, for eksempel i mer åpne havområder, som følge av konflikter i forhold til annen bruk av strandsonen. (ECON s.4)*

#### 7.4.8 Reiselivsnæringen

*Tjenestenæringene har opplevd kraftig vekst siden 1960-tallet, og i dag finner en tre av fire årsverk innenfor disse næringene. Nesten halvparten av alle årsverk er private tjenester, som varehandel, transport, finans, formidling av informasjon, reiseliv, underholdning, rådgivere, hjelp til vask, vakthold og en rekke andre tjenesteformer. Tjenesteytende næringer er generelt mindre sårbare for naturulykker enn primærnæringene og vareproduserende næringer, noe som isolert sett taler for at vi er blitt mindre sårbare. Et unntak fra dette er sannsynligvis reiselivsnæringen, som har vokst kraftig i senere år.*

*Dette er en naturbasert næring som potensielt er mer sårbar for naturskader enn øvrige tjenestenæringene. Kombinasjonen av flere turister, i dårlig vær, med mangelfull kunnskap om vær- og naturforhold, kan komme til å bidra til å øke turistenes og reiselivsbransjens sårbarhet overfor ekstremvær og naturskader. Profesjonalitet og solid kompetanse hos tilbyderne av reiselivsaktiviteter vil være avgjørende for å minimere risikoen for at turister blir rammet av naturskader. (ECON s. 4)*

#### 7.4.9 Infrastruktur og transport

*Kritisk infrastruktur som kraftforsyning og elektronisk kommunikasjon er sårbar ettersom dagens samfunn er svært avhengig av at disse funksjonene fungerer som normalt.*

*Samtidig er strukturen i norsk kraftforsyning og i ekomsektoren slik at sårbarheten for samfunnet stort ikke vurderes som spesielt stor, ettersom de for en stor del er avhengig av en desentralisert produksjon og forekomst av alternative nett mv. For den enkelte, bedrifter og for et lokalsamfunnet kan imidlertid sårbarheten for et utfall av infrastrukturen, og da spesielt kraft, være betydelig (ECON s. 5)*

*Isolert sett har utbyggingen av veinettet og den økte transportmengden av gods og mennesker gjort samfunnet mer sårbart for naturskader, ettersom det er flere veier og flere personer eller bedrifter som kan bli rammet. Samtidig betyr flere veier redusert sårbarhet i og med at hvis en vei blir tatt i et skred så finnes det som regel omkjøringsalternativer. (ECON s. 4 og 5)*

*Det norske jernbanenettet vurderes av sårbarhetsutvalget å være svært sårbart, men samtidig mindre sårbart for naturhendelser enn vei. Det som gjør jernbanen sårbar er først og fremst at den er bunden til skinnene, og at omkjøringsmulighetene er få, samt at reparasjonstiden på ødelagt skinnegang i mange tilfeller er svært lang. Øvrige transportslag, dvs. sjø- og lufttransport er generelt sett lite sårbare for naturulykker. (ECON s. 66)*

#### 7.4.10 Utviklingen fremover

*Omstillingene mellom næringene vi har sett de siste 30 årene vil sannsynligvis fortsette i årene framover. Dette betyr blant annet at jordbrukets direkte betydning i økonomien vil reduseres ytterligere, ved at antall årsverk vil gå ned. Det forventes ingen store endringer i omfanget av dyrket areal i årene framover. Omfanget av skog kan imidlertid komme til å øke betydelig blant annet som følge av gjengroing. Dette, sammen med den økte bevisstheten om naturskader i disse næringene og ulike sikringstiltak kan forventes å bidra til noe redusert sårbarhet for naturskader i årene framover. Tjenesteytende sektor vil vokse betydelig, spesielt omsorgssektoren blant annet som følge av en aldrende befolkning. For blant annet å frigjøre arbeidskraft til dette vil sysselsettingen i industrien reduseres noe, kanskje også*

*produksjonen. Disse endringene i hovedsammensetningen av næringer vil ikke føre til noen store endringer i sårbarheten for naturskader.*

*Utviklingen i enkelt næringer kan derimot få større betydning for sårbarheten. En næring som oppdrettsnæringen kan forventes å vokse betydelig i årene fremover, noe som kan øke sårbarheten selv om det gjennomføres tiltak for å minimere risikoen. Det kan også tenkes at nye oppdrettsanlegg i økende grad tvinges til etablering i mer utsatte områder, for eksempel i mer åpne havområder som følge av konflikter i forhold til annen bruk av strandsonen. Dette kan bidra til å øke sårbarheten ytterligere.*

*Produksjon innenfor petroleumssektoren forventes å gå noe ned, men utviklingen er usikker og blant annet avhengig av nye funn. Dette vil neppe påvirke sårbarheten i nevneverdig grad. Heller ikke den forventede utbyggingen av ulike typer infrastruktur som veier, kraftforsyning, telekommunikasjoner må antas å påvirke sårbarheten i særlig grad, ettersom det er relativt høy bevissthet om dette blant utbyggerne.*

*Også utviklingen i turistnæringen kan i årene fremover gjøre oss mer sårbare, men dette kan være mer avhengig av hvilken retning utviklinger tar. Økt vekt på naturbaserte opplevelser, ekstrem sport og lignende kan gjøre oss mer sårbare, men økt kompetanse og profesjonalitet hos turoperatører og lokale kjentfolk kan motvirke dette. (ECON s. 84)*

#### **7.4.11 Kommunenes arbeid med sikring mot naturskade**

*ECON har i sin utredning foretatt en spørreundersøkelse av noen utvalgte kommuner. Undersøkelsen viser at disse kommunene er blitt mer bevisst sårbarheten for naturskader. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunen. Mye tyder på at fokus på naturskader er avhengig av hyppigheten og omfanget av hendelse. Også enkeltpersoner og Staten er blitt generelt flinkere til å kartlegge potensialet for naturskader og å sikre oss. (ECON s.5)*

*Ettersom Norge som nasjon blir rikere vil også kommunene få økte ressurser. Kommunene vil imidlertid i årene fremover få store og tunge oppgaver innenfor omsorgssektoren som følge av en eldre befolkning. Relativt få personer i arbeidsdyktig alder gjør at mulighetene for å øke inntektene gjennom beskatning blir begrenset dersom man skal unngå uheldige virkninger på arbeidstilbudet. Dette kan føre til at blant annet sikringstiltak vil bli nedprioritert til fordel for oppgaver innenfor omsorgssektoren som oppleves som mer presserende. Dette kan være en riktig prioritering som blant annet vil være gjenstand for en demokratisk vurdering gjennom valgte politiske organer. Et resultat av dette kan imidlertid bli økt sårbarhet for naturskader i enkelte områder. (ECON s. 85)*

#### **7.5 Vurdering av konklusjonene i utredningen av samfunnsendringer – betydningen for naturskadeordningen.**

Generelt påpeker ECON at velstandsutviklingen gir større potensiale for naturulykker fordi vi eier mer som kan bli skadet og fordi utbygging av arealer til bolig og fritidsformål samt infrastruktur er stor og økende. På den annen side innebærer velstandsutviklingen at befolkningen generelt har større evne til å bære tap selv, evt. bære utgifter til forsikringsdekning der slik dekning finnes.

Sentralisering og urbanisering kan gi økt sårbarhet dels fordi det skaper egne naturskadeproblemer, og dels fordi det kan skapes et press om utbygging av arealer i sentrale

områder uten hensyn til faren for naturskader i området. På grunn av urbanisering og avrenningsproblematikk i den forbindelse, vil en kunne se en viss økning i mindre naturskader som rammer boligeiendommer. SLF vil peke på at dette er en utvikling som i stor grad kan motvirkes dersom en har tilstrekkelig fokus på problemene ved planlegging og utbygging av utsatte områder.

SLF legger til grunn at en del næringer fortsatt vil være sårbare for naturskadehendelser. Noen næringer vil få økt sårbarhet.

Til utredningen av samfunnsendringer vil SLF bemerke at stormskader i skog ikke omfattes av den statlige erstatningsordningen, men omfattes av en alminnelig forsikringsordning. Naturskadeloven dekker derfor bare naturskade som følge av flom og skred på skogbruksareal.

Videre er de fleste naturskadene i jordbrukssektoren skader på veier og broer, samt skader på jordbruksarealer. Arealene beskrives i liten grad i ECONs utredning. SLF antar at dyrket mark fortsatt vil være sårbar for flom- og skredskader.

Oppdrettsnæringen vil i følge ECONs rapport være mer sårbar for naturskadehendelser. De fleste skadene i denne næringen kan dekkes gjennom en alminnelig forsikringsordning. Denne utviklingen er derfor ikke direkte relevant for nærværende ordning.

Reiselivsnæringens sårbarhet for naturskadehendelser vil ikke berøre naturskadeordningen i vesentlig grad.

Anlegg for fritidsaktiviteter, f.eks. veier til hytter og golfanlegg, vil være berørt av ordningen. Det har de siste årene vært en svak tendens til økning i skader på golfanlegg. Om dette er områder som tidligere var dyrka mark og som ev. har hatt flomskader tidligere er ikke kjent. Dersom slike anlegg viser seg særlig skadeutsatt er det grunn til å se nærmere på hvilke sikringstiltak en må forvente at utbygger iverksetter ved utbygging av anlegget, basert på erfaringer med flomsituasjonen for det aktuelle arealet. Utbygging av hytteområder med tilførselsveier og annen infrastruktur vil gi en økning i objekter som kan falle inn under ordningen. Når det gjelder skader på det som er mest relevant for denne ordningen, hytteveier, viser en til at kun veier over en viss standard/bearbeidingsgrad vil kunne erstattes som veianlegg. Skader på helt enkle veier vil vurderes som skader på selve grunnen. Dette innebærer i regelen lav eller ingen erstatning ved skader, særlig der veien går i uproduktive utmarksområder.

Utredning oppfatter at det er en forventning i samfunnet om at staten har et ansvar for at det er dekningsmuligheter ved naturskader. Det er viktig at det er enkeltindividets mulighet til fortsatt å gjøre bruk av skadeobjektet som skal ivaretas og ikke samfunnsøkonomiske tilpasninger.

SLFs oppsummering og vurdering av konklusjonene i ECONs utredning er at det ikke er grunn til å forvente generelt økt sårbarhet i årene framover som følge av samfunnsendringer. Samfunnsendringene har ført til at innbyggerne har større verdier enn før som kan rammes av naturskader, men gjennomgående bedre økonomi til å håndtere tap. Befolkningen har større forventninger enn tidligere til at offentlige myndigheter skal bistå dem når naturulykker rammer. De som fatter beslutninger om planlegging og bruk av arealene, fra den enkelte grunneier, via kommunale, regionale og nasjonale myndigheter, har i stor grad muligheter til å påvirke om samfunnet skal bli mer eller mindre sårbart for naturskader i framtida.

## **Del II Ny naturskadeerstatningslov og videreføring av bestemmelser om sikring i dagens lov**

## 8 Sikring mot naturskade

### 8.1 Lovregulering av sikring mot naturskader fra 1961 og fram til i dag

Naturskadeloven § 20 viser til plan- og bygningsloven §§ 25 første ledd nr 5 og 68 og sier at kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader etter disse bestemmelsene. Henvisningen har ingen rettslig betydning, ettersom loven kun gjentar en plikt kommunen allerede har. Den kan likevel ses på som et pålegg eller en føring om at tiltak etter ovennevnte regler i plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med naturskadeloven.

Tidligere lov hadde, i likehet med dagens lov, ingen bestemmelse som påla plikt til å sikre eiendommer. Kongen kunne kreve avstått fast eiendom eller rett over fast eiendom når det var nødvendig for å gjennomføre tiltak mot sikring. Her var regelen uklar, både med hensyn til om naturskadeloven hjemler pålegg om sikring, og eventuelt hvem et slikt pålegg skal rettes mot. Et av lovens formål var, som i nåværende lov, å yte kommuner og private bistand til sikring mot naturskader. En viktig del av arbeidet det ble gitt bistand til, var å undersøke skredfarlige steder etter anmodning fra vedkommende grunneiere eller kommune og om nødvendig å komme med forslag til sikringstiltak.

Fra forarbeidene til naturskadeloven av 1961 er det mye som tyder på at fondets oppgave ikke var å pålegge plikt til sikring. Heller ikke kommunen var pålagt ansvar for sikring der det kunne finnes nødvendig.

*Det er imidlertid forutsetningen at fondets oppgave begrenser seg til å være behjelpelig ved utførelsen av slike arbeider. Det er ikke meningen at fondet skal utføre sikringsarbeidene for egen regning. Riktignok er det i § 24, første ledd forutsatt at også staten skal kunne forestå utføringen av sikringstiltak. Denne bestemmelse er imidlertid tatt med da en må regne med at et tiltak vil kunne ha betydning for en statsinstitusjon som er villig til å forestå utføringen. Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for at tiltak blir planlagt og satt i verk, har lovutkastet heller ingen bestemmelser. Det blir i prinsippet fremdeles overlatt til interesserte grunneiere eller til kommunen både å ta initiativet til igangsetting av et arbeid og til å stå som byggherre for arbeidet. Skulle en hatt bestemmelser på dette punkt, ville det mest nærliggende sannsynligvis være at kommunen ble pålagt et slikt ansvar. Det skal nevnes at dette spørsmålet er reist i de foreliggende uttalelser. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag antar således at det bør tas opp til overveielse. Departementet finner imidlertid at kommunene ikke bør pålegges dette ansvar, dels fordi mange av disse enda har et lite utbygd teknisk apparat, dels fordi et sikringstiltak av denne art i enkelte tilfelle vil ha en så begrenset privat interesse at det vanskelig vil kunne ses som en kommunal oppgave å gjennomføre det.<sup>27</sup>*

Videre fremgår det av proposisjonen at loven av 1961 ikke skulle gi adgang til sterkere inngrep enn tinglysning av erklæring om fare. Departementet forutsatte i stedet at det ble etablert et samarbeid mellom fondstyret og bygningsmyndighetene vedrørende godkjenning av reguleringsplaner for områder med skredfare.

---

<sup>27</sup> Ot.prp. nr 36 (1960-61)



I 1979 ble reglene om sikring endret slik at styret for Statens naturskadefond skulle yte en mer aktiv innsats for å hindre naturskade. Når fondsstyret fikk kjennskap til at et område var truet av naturskade, skulle saken tas opp med kommunen for å søke å avverge skade. Fondsstyret fikk blant annet hjemmel til å tinglyse erklæring på grunn som var utsatt for naturskader. Videre ble bygningslovens krav om at byggegrunn skulle ha tilstrekkelig sikkerhet utvidet.<sup>28</sup>

Da Naturskadeloven ble revidert i 1994, ble ansvaret for kartlegging av fareområder overført til Miljøverndepartementet. Det ble også pekt på at kommunene var pålagt ansvar for sikringsarbeid mot naturskader etter plan- og bygningsloven § 25 nr 5 og § 68. Fra å være et regelverk som la vekt på kartlegging av fareområder, og langt på vei overlot initiativet til sikringsarbeid til private grunneiere (dog med sterke føringer for slike tiltak i erstatningsvilkårene), definerte loven ansvaret for sikring og kartlegging hos kommunene. Det som er igjen av realiteter i lovens bestemmelser om sikring, er reglene om støtte. Reglene om tinglysing av fareområder på fast eiendom er også beholdt.

I forarbeidene til lovrevisjonen ble følgende sagt om fremtidig ansvarsdeling for sikringsarbeid:

*Det er i dag først og fremst kommunene som har interesse av kartlegging av fareområder og som er brukere av kartmateriale fra disse områder. Det er av spesiell interesse å tilpasse kartleggingsarbeidet slik at det i større grad kan dekke de lokale myndigheters behov for grunnlagsdata når de står overfor oppgaven å vurdere skredfaren i konkrete tilfeller.*

*Etter § 12 i plan- og bygningsloven har fylkeskommunen plikt til å gi kommunene råd og hjelp i generalplanarbeidet. Videre er fylkeskommunen pålagt ansvar for samordning av statens, fylkeskommunens og kommunenes planlegging når det gjelder utnyttning av naturressursene og utvikling av bosettingsmønsteret og næringslivet. Det er derfor naturlig å peke på fylkeskommunen som samarbeidspartner når det er tale om veiledning og kontroll med basis i skredkart.*

*Miljøverndepartementet har det sentrale ansvaret for helhetsvurdering og samordning av forvaltningen av naturressursene. Dette departement skal i samråd med andre departementer påse at planer og tiltak innenfor vedkommende sektor undergis en tilfredsstillende ressurspolitisk vurdering. I dette inngår også de vurderinger som knytter seg til risiko for naturskader og tiltak for å unngå slike. Det er gjennom planleggingsvirksomheten at de statlige organer får en kartfestet informasjon om landets ressurser og nødvendige tiltak i denne sammenheng.*

*Det synes på denne bakgrunn naturlig at Miljøverndepartementet overtar ansvaret for kartlegging av områder som er utsatt for skredfare og at det videre får ansvaret for veiledning og bruk av dette kartgrunnlaget.*

*Det er videre naturlig å foreslå at midler til kartlegging og generelt forebyggende arbeid, forvaltes av Miljøverndepartementet.*

...

---

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 46 (1978-1979)

*En oppfølging av plan- og bygningsloven og det generelle ønsket om å delegere myndighet og ansvar til kommunene, tilsier at også ansvaret for sikringsarbeidet i forbindelse med naturskader overføres til kommunene. Departementet foreslår derfor en slik løsning og tilsvarende tilpasning av bestemmelsene i naturskadeloven. I praksis innebærer dette liten realitetsendring siden kommunene allerede har et ansvar for sikringsarbeidet.*

*Når det gjelder tilskudd til sikringstiltak, vil departementet legge til grunn at det statlige tilskudd til sikringstiltak videreføres, men at midlene styres mer målrettet mot kommuner med spesielt vanskelig økonomi og stort sikringsbehov.*

*I det fremlagte utkast til lovtekst er det forutsatt at myndighet vedrørende sikringstiltak som tidligere var tillagt fondsstyret eller departementet, overføres til kommunene.<sup>29</sup>*

Gjeldende naturskadelov § 20 bygger derfor på at kommunen skal inneha hovedansvaret for sikring mot naturskader. I kommentarene til bestemmelsen forutsettes det likevel at kommunen plikter å vurdere om sikringstiltak er nødvendige for å unngå naturskader. På bakgrunn av det som er sagt ovenfor, kan man imidlertid ikke legge til grunn at § 20 gir hjemmel til å pålegge kommunen å igangsette sikringstiltak.

## **8.2 Historien til naturskadelovens sikringsordning**

### **8.2.1 Forskrifter og regler om sikring**

Det statlige engasjementet på området sikring mot naturskader oppsto bl.a. som følge av fjellskredulykkene i Tafjord i 1934 og Loen i 1936. Statlige tilskudd til sikringstiltak mot naturskader ble lovhjemlet ved naturskadeloven 9.juni 1961. Arbeidet for å få til en statlig ordning for sikring mot naturskader/skred har imidlertid pågått lenger og hatt kort framstilt hatt følgende stadier:

#### Foreløpige bestemmelser (1938-1952)

Som følge av at Norges geologiske undersøkelse (NGU) sorterte under dette departementet, fastsatte Handelsdepartementet 25. mai 1938 Foreløpige bestemmelser angående undersøkelser og foranstaltninger vedrørende bergskred mv. Bestemmelsene innebar at søknader om undersøkelse kunne sendes inn av grunneieren eller andre interesserte til Norges geologiske undersøkelse (NGU), gjennom vedkommende kommune.

#### Overenskomst (1953-1961)

Som følge av at det på slutten av 1940-tallet ble opprettet et Fonnvernutvalg og siden en snøskredforskning under Landbruksdepartementet, ble det 16. mars 1953 satt opp en overenskomst mellom Landbruksdepartementet og Norges geotekniske Institutt (NGI) om oppgavene til Steinskredgeoteknikeren. Overenskomsten var gjeldende inntil sikringsforskriften i medhold av den nye naturskadeloven kom i 1962.

---

<sup>29</sup> Ot.prp. nr 12 (1993-1994)

Sikringsforskrift (1962-1994)

I medhold av §1 pkt.2 og 3 i naturskadeloven av 9.juni 1961 ble det fastsatt Forskrifter om sikring mot naturskader. Forskriften ble opphevet ved ikrafttredelse av ny naturskadelov i 1994.

Periode uten formaliserte regler (1995-1996)

Av naturskadeloven av 1994 §§ 20-21 framgår det at Kongen ved forskrift eller i det enkelte tilfelle kan fastsette at staten skal hjelpe til med visse sikringstiltak. Departementet valgte å vente med fastsetting av forskrifter til det forelå rapport og innstilling fra en utredning om oppgave- og ansvarsfordeling knyttet til sikring mot naturskader. Tilsagn om sikringstilskudd ble i denne perioden gitt med direkte hjemmel i naturskadeloven § 1 pkt.2 og 3.

Midlertidige regler (1997-2007)

I påvente av en forskrift om sikring, fastsatte styret for Statens naturskadefond 12.02.1997 Midlertidige regler for tilskudd til sikring mot naturskader, med henvisning brev av 16.desember 1996 fra Landbruksdepartementet. Reglene ble justert i 2001.

Ny sikringsforskrift (2007-dd.)

I 2006 la SLF fram forslag til forskrift om tilskudd til sikring mot naturskader. Forslaget ble sendt ut til ca. 900 høringsinstanser og det kom hørings svar fra en rekke instanser.

Mange høringsinstanser ga anbefalinger om å vente på ny naturskadelov og ny organisering av de statlige sikringsoppgavene, før det ble fastsatt sikringsforskrift. En fant det likevel ikke naturlig å utsette forskriftsarbeidet. En la vekt på fordelene ved forskriftsregulering av området. Fastsetting av forskriften binder ikke på noen måte innholdet i ny lovregulering av og eventuelle organisatoriske endringer for sikring mot naturskade.

Av øvrige høringsuttalelser nevnes spesielt anbefalinger om å innarbeide hensynet til liv og helse, krav om ROS-analyser i planleggingsfasen og hensynet til miljø og naturvern i forskriften. Disse momentene – samt ønske om mulighet for tilskudd til utredning av sikringsbehovet - ble tatt inn i sikringsforskriften.

Videre viste mange høringsinstanser til at sikringsarbeidet kan være hemmet av svak økonomi og geoteknisk kompetanse mv. i kommunene. Ellers nevnes forhold omkring varsling og akutt sikrings-/redningstiltak, samordningsbehov for statlige tilskuddsordninger til sikringstiltak, meldeplikt og godkjenning av gjennomførte sikringstiltak, tilsyn med gjennomførte sikringstiltak og forbud mot inngrep i verna vassdrag. Enkelte høringsinstanser pekte videre på et ønske om regulering av samfinansiering fra flere offentlige, evt. også private parter, ved sammensatte sikringsprosjekter.

Klage på statlige vedtak om tilskudd til sikring mot naturskader ble i perioden 1962 til 1994, i henhold til bestemmelser i naturskadeloven, behandlet i Landbruksdepartementet.

Naturskadeloven av 1994 bestemmer at ankenemnda for Statens naturskadefond skal behandle klager på vedtak også i sikringssaker. Ankenemnda har i sin høringsuttalelse til sikringsforskriften - og også tidligere - gitt uttrykk for at nemndas medlemmer finner det unaturlig at nemnda skal behandle slike klager.

SLF anbefaler at blant annet ovennevnte høringsuttalelser blir tatt opp til vurdering når ny lov om sikring mot naturskader skal utformes.

Forskrift om tilskudd til sikring mot naturskader ble fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 9. mai 2007 med hjemmel i lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader § 20, jf. kongelig res. 12. januar 1996. Formålet med forskriften er å gi kriterier for Statens naturskadefonds tildeling av tilskudd til sikring for å redusere samfunnets belastninger ved naturskader.

### **8.2.2 Tilskudd til sikringstiltak**

Styret for Statens naturskadefond gir tilskudd til tiltak for sikring mot naturskader innenfor rammen av Stortingets bevilgninger. Det gis tilskudd til sakkyndig utredning av faren for naturskader, tiltak som fjerner eller reduserer fare for naturskader, og tiltak som reduserer konsekvensene av naturskader. Det forutsettes at kommunen normalt er tiltakshaver for sikringstiltaket og en kommunal delfinansiering på minimum 25 prosent av kostnadene ved det aktuelle sikringsanlegget.

Styret gir normalt sikringstilskudd to ganger i året. Søknader der ett eller flere av nedenstående elementer inngår, prioriteres normalt:

- Skredfare (snø-, stein-, kvikkleire-, løsmasseskred)
- Tiltaket skal bidra til kompetanseutvikling
- Tiltaket bør ha stor samfunnsøkonomisk nytte

Det stilles krav til dokumentasjon av søknader om sikringstilskudd. Søknaden må blant annet inneholde en risiko- og sårbarhetsanalyse, en beskrivelse av de objekter som trues av naturskader og verdien av truede objekter. Søknaden må underbygges med dokumentasjon fra sakkyndige på det aktuelle området, kostnadsoverslag, finansieringsplan basert på anbud samt kartdokumentasjon. Basert på søknad gis det tilskudd til sikringstiltak. Gjennomføringsfristen er 3 år, og utbetaling av tilskuddet skjer etterskuddsvis.

#### Føringer for fordeling av sikringsmidler

Som det framgår over, fatter styret for Statens naturskadefond vedtak om tilskudd til sikringstilskudd. Ved enkelte anledninger de siste 15 årene er det gitt klare føringer for fordeling av de bevilgede midlene til navngitte prosjekter.

I årene 1996 – 1999 ble det gitt føringer i St.prp. nr 1 om at en vesentlig del av sikringsbevilgningen skulle benyttes som tilskudd til sikringstiltak mot omfattende kvikkleireskred i strandsonen i Talvik i Alta kommune. Føringer ble fulgt opp av styret innenfor den økonomiske rammen som sto til rådighet for de enkelte årene. Samlet tilskudd ble 4,4 mill.kr., eller ca. 43 prosent av kostnadsgrunnlaget for prosjektet.

Som følge av store snømengder og skredtilfeller i Nord-Norge vinteren 1999/2000, ble det gitt føringer om at styret for Statens naturskadefond burde gi tilskudd til sikringsanlegg mot snøskred i Hammerfest og noen få andre kommuner i Nord-Norge. Naturskadefondet ble gitt belastningsfullmakt på inntil 12,0 mill.kr. på KRDs budsjett i tillegg til egen ramme. Føringer ble fulgt opp av styret for Statens naturskadefond. Beløpet ble senere bevilget på posten.

Samlet tilskudd i perioden 2000-2007 var 29,2 mill.kr., eller ca. 47 prosent av kostnadsgrunnlaget for prosjektet.

Det ble i St.prp. nr 1 for årene 2004-2007 gitt spesifikke føringer om hvilke beløp av sikringsbevilgningen som skulle allokere som tilskudd til Åknes/Taffjord-prosjektet i kommunene Stranda og Norddal. Samlet tilskudd ble 64,5 mill.kr., eller ca. 99 prosent av kostnadsgrunnlaget for prosjektet.

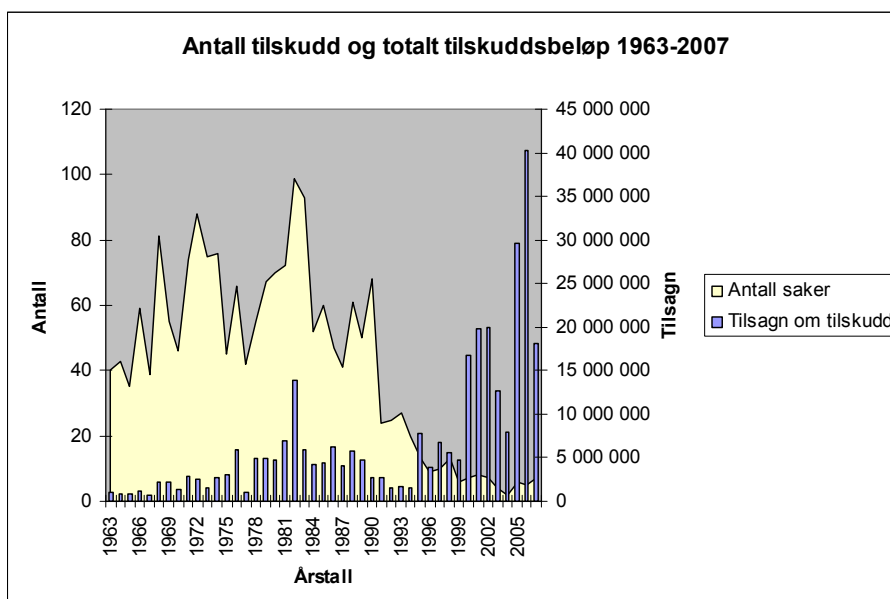
### Sakstyper som har fått tilskudd

Det er gjennom hele perioden 1962-2008 gitt prioritet for tilskudd til søknader som gjelder sikringstiltak mot ulike typer skred, i hovedsak løsmasseskred (jord- og leireskred) og steinskred, men det er også gitt tilskudd til sikring mot snøskred.

I perioden 1962-1996 ble det utelukkende gitt tilskudd til sikringstiltak på og for enkelteiendommer. Dette innebar ofte en sikringsløsning i form av flytting av bolighus innen en eiendom og i mange tilfeller en full fraflytting av eiendommen. Dette gjorde det mulig for staten å båndlegge hele eller deler av skredtruet eiendom i form av samtykke fra eierne til tinglysning av skredfare på eiendommen. Det ble i perioden tinglyst i alt 338 erklæringer om skredfare på enkelteiendommer, som direkte eller indirekte har medført byggeforbud på disse eiendommene. Søknader fra kommunene om sikringstiltak der hensynet til kommunale interesser var fremtredende ble ikke prioritert for tilskudd i denne perioden.

I perioden 1997-2008 har det vært gitt prioritet for tilskudd til søknader fra kommuner, og tiltakene har så å si utelukkende gått til gjennomføring av forbygningsanlegg for flere eiendommer der kommunene selv har vært sterkt involvert. Endringen i praksis fulgte av ny naturskadelov som kom i 1994. Det har i denne perioden ikke blitt gitt tilskudd til flytting eller fjerning av bolighus, med ett enkelt unntak (Kongshaug i Modum), der flytting av hus var nødvendig for å etablere et sikringsanlegg for flere eiendommer.

Endringene i lov og forskrift har ført til reduksjon i antall tiltak som har fått sikringstilskudd hvert år, og økt størrelse på tilskudd til det enkelte sikringsprosjektet. Figuren nedenfor viser antall sikringstilskudd og totalt tilskuddsbeløp som er gitt det enkelte året.



### 8.3 Ansvar for sikring etter plan- og bygningsloven

Kommunenes ansvar for sikring følger av dagens plan- og bygningslov. Sikring mot naturskader gjennomføres blant annet gjennom arealplanlegging gjennom valg av arealbruksformål i planarbeidet. Etter plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr 5 kan man definere et område som *fareområde*. I tillegg er tilsvarende vurderinger aktuelle gjennom at det kan stilles krav til byggegrunn (plan- og bygningsloven § 68).

#### 8.3.1 Fareområdet

Valget av arealbruksformål etter kommuneplanens arealplan eller reguleringsplanen er underlagt fritt skjønn. Hvorvidt et område skal klassifiseres som fareområde etter plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr 5 er derfor ikke avhengig av styre for Statens naturskadefonds vurderinger. Beslutninger etter naturskadelovens kapittel III vil derfor være relevante momenter for innholdet i reguleringsplanen.

Rundskriv T-5/97 om Fareområder, utarbeidet av Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet (nå Kommunal- og regionaldepartementet) gir veiledning for hvordan kommunen skal håndtere arealplanlegging og byggesaksbehandling innenfor dette området.

Rundskrivet fremhever at kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer både ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelse. I sin arealplanlegging må kommunen påse at det er innhentet tilstrekkelig fagkyndige uttalelser om faren dersom det er grunn til å tro at et område kan være utsatt for en naturbetinget fare. I rundskrivet er det også forutsatt at dersom det oppstår skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, vil kommunen kunne få et økonomisk ansvar.

Om plan- og bygningsloven § 25 første ledd nr 5 sies det:

*Områder som på grunn av ras-, skred- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygget eller bare skal bebygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten, kan med hjemmel i pbl § 25 nr. 5 legges ut til fareområde. De mest typiske eksempler er flom-, ras-, og skredutsatte områder.*

*Formålet "fareområde" nyttes for arealer som er utsatt for fare på grunn av naturgitte forhold og/eller på grunn av miljømessige farer (ulemper og farer skapt ved menneskelig aktivitet), som f.eks., forurensning i luft og grunn, ildsfarlig opplag o.l. Slike arealer skal i utgangspunktet ikke bebygges.<sup>30</sup>*

#### 8.3.2 Krav til byggegrunn

Regulering til «fareområde» innebærer at alle byggetiltak innenfor planen er forbudt eller bare tillatt på spesielle vilkår. Det er reguleringsmyndigheten som ut fra en vurdering basert på faglige kriterier avgjør hvilke restriksjoner som skal innføres. Det følger av plan- og bygningsloven § 68 at grunn bare kan deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Kriteriene

---

<sup>30</sup> Rundskriv T-5/97 Fareområder

som legges til grunn etter § 68 skal samsvare med de retningslinjer som praktiseres for behandling av reguleringsplan.

Etter plan- og bygningsloven § 68 første ledd kan grunn bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Etter andre ledd har kommunen hjemmel til å nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal. Etter ordlyden er det opp til kommunens skjønn om slikt forbud eller krav skal gis, men rundskrivet påpeker at § 68 uttrykker det grunnleggende prinsipp at tiltak ikke skal plasseres der det foreligger forhold som utgjør en fare eller en vesentlig ulempe for beboere eller brukere.

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om området er regulert eller ikke, og også der området er regulert, men ikke definert som fareområde. Plan- og bygningsmyndighetene kan derfor ikke gi byggetillatelse dersom forhold i eller ved området kan innebære fare eller vesentlig ulempe som følge natur- eller miljøforhold.

Om tilstrekkelig sikkerhet etter plan- og bygningsloven for øvrig sies det i forarbeidene at:

*I vurderingen av hvorvidt tomten kan bebygges eller ikke må bygningsrådet i nødvendig utstrekning legge vekt på ekspertuttalelser. Men dette utelukker ikke at bygningsrådet til slutt skal foreta en selvstendig totalvurdering av risikomomentene. Det avgjørende må være sannsynligheten for at noe vil skje, og graden av fare/skade som kan oppstå.<sup>31</sup>*

Rundskrivet nevner følgende eksempler på tilfeller som vil rammes av plan- og bygningsloven § 68:

*Et klart tilfelle som rammes ville være om det foreligger en statistisk sannsynlighet for at en bygning vil kunne gå fullstendig til grunne i løpet av sin påregnelige levetid som følge av en fare. Det må også sees hen til om det vil oppstå forhold som kan karakteriseres som ulemper flere ganger i løpet av tiltakets levetid. F.eks. at det er påregnelig at kjelleren vil bli fylt av vann på grunn av flom en gang hvert 5-6 år.<sup>32</sup>*

Begrepet "fare" er nærmere regulert i Forskrift 1997-01-22 nr 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) § 7-32 om sikkerhet mot naturpåkjenninger. Etter denne skal sikkerhet mot skred vurderes ut fra den nominelle årlige sannsynligheten for skred sammenholdt med kvaliteten på bygningen. Når det gjelder øvrige farer som flom mv, vil vurderingen av sannsynlighet for skred etter forskriften § 7-32 gi veiledning.

Rettspraksis viser også at kommunen har en viss plikt til å ta hensyn til faglige vurderinger generelt, herunder naturskadefondets vurderinger.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Ot.prp. 57 (1985-86)

<sup>32</sup> Rundskriv T-5/97 Fareområder

<sup>33</sup> RG 1987 s. 640

### 8.3.3 Tilsyn og kontroll

Etter plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunen føre tilsyn med plan- og bygningsloven i kommunen. I 1995 gjennomførte man en byggesaksreform som overlot et stort ansvar til private aktører i byggesaker. Dette medførte at offentlig bygningskontroll, det vil si at bygningsmyndighetene selv gjennomførte kontroll av tiltakene, ble avvirket. Den gamle kontrollen bidro i større grad enn nåværende ordning til faktisk involvering og kontroll fra kommunens side.<sup>34</sup>

Byggesaksreformen ga en ny rollefordeling mellom offentlig myndighet og utbyggersiden ved at ansvaret for kontroll av prosjektering og utførelse er lagt til kvalifiserte foretak som gis ansvarsrett av kommunen. Kommunens oppgave består i hovedsak av å kontrollere søknaden opp mot gjeldende arealplaner, omgivelser, grunnforhold etc. I ettertid har man konstatert svakheter ved byggesaksreformen, og at en av årsakene til dette var uklarhet om hva som lå i tilsynsbegrepet. I tillegg har det vist seg at tilsynsoppgaven er blitt nedprioritert til fordel for løpende saksbehandling.<sup>35</sup>

## 8.4 Fremtidig offentlig engasjement på området sikring mot naturskader

Det har de siste år vært et økende fokus på sikkerhet mot naturskader, både med hensyn til farekartlegging, regler for å ta hensyn til naturfarer ved planlegging og bruk av arealer, vurdering av organisatoriske forhold på sikringsområdet, og eventuelt også bevilgningsnivå. Delvis antar en at det økte engasjementet henger sammen med store naturskadehendelser og synliggjøring av store potensielle fareområder de senere årene, delvis med forventninger om større og hyppigere naturskadehendelser som følge av inntrufne og forventede klimaendringer.

SLF mener økt vekt på kartlegging av og tiltak mot naturfarer er helt nødvendig. Det er av stor betydning at beslutningstakere på alle nivåer får tilgang til oversiktsdata om områder som krever detaljundersøkelser før konkrete bygge- og utviklingstiltak kan igangsettes. Det er av stor betydning at befolkningen kan føle seg sikre på at områder der de bor og ferdes er akseptabelt sikre mot skred, flom og andre naturfarer. Beslutningstakerne må derfor både settes i stand til og sette seg i stand til å ta beslutninger på gode, faglige grunnlag. At ansvaret for detaljkartlegging og sikringstiltak nå normalt legges på utbygger, innebærer endringer i finansierungsansvar, men ikke reduserte krav til kompetanse og vurdering hos beslutningstakerne. Det bør også, på alle beslutningsnivåer, settes av ressurser slik at nødvendige sikringstiltak kan gjennomføres, om en i etterkant oppdager at det må gjennomføres tiltak for eksisterende bebyggelse og andre installasjoner.

Sikkerheten mot naturskader kan aldri bli fullstendig. Vi akseptere å leve med en viss grad av usikkerhet. Økt vekt på forundersøkelser og kvalitetskontroll før tiltak iverksettes, løpende kontroll og tilsyn, samt økt vekt på beredskapsarbeid gir grunnlag for at befolkningen kan ha en akseptabel trygghet for at naturskader ikke rammer dem.

---

<sup>34</sup> NOU 2005:12 *En mer effektiv bygningslovgivning II*

<sup>35</sup> NOU 2003:24 *En mer effektiv bygningslovgivning*



SLF oppfatter også sikkerhet for dekning av skader og tap dersom ulykken skulle inntreffe, gjennom forsikring og statlige ordninger, som en del av grunnlaget for trygghet. Samme funksjon har kjennskap til at politi, sivilforsvar og andre myndigheter og organer vil bistå den enkelte om krisen skulle inntreffe.

Med bakgrunn i de pågående utredninger av etablering av en nasjonal skredetat mv., har en ikke funnet det hensiktsmessig å gjennomgå sikringsområdet i hele sin bredde. Dette innebærer på ingen måte at utvalget mener kartlegging, arealdisponering og sikring mot naturskader er mindre viktig.

## 9 Skille erstatning og sikring

### 9.1 Svakheterne ved felles lov om erstatning for og sikring mot naturskader

Det har vist seg at det å ha bestemmelser om både erstatning og sikring mot naturskader i samme lov er lite oversiktlig og har medført uklarheter. SLF foreslår at bestemmelsene om erstatning i dagens naturskadelov oppheves, slik at det kun er bestemmelsene i tilknytning til sikring som videreføres i den gamle loven. Samtidig foreslås som nevnt en ny lov om erstatning for naturskader.

Det skaper etter SLFs oppfatning uoversiktighet når en blander en lov som gir rett til erstatning etter en naturskade med regler om hvordan staten kan gi tilskudd til sikringstiltak. Tilskudd til sikring kan gis uten at dette er nedfelt i lov og reglene gir anvisning på en betydelig skjønnsutøvelse ved avgjørelsen av om et tiltak skal få tilskudd eller ikke. Det er vanskelig å ha en reell klagebehandling av saker som i så stor grad er avhengige av skjønn, og hvor bevilgningene over statsbudsjettet er relativt beskjedne. Domstoloverprøving av slike vedtak er vanskelig å forestille seg. Erstatningsdelen har, og bør etter utvalgets oppfatning fortsatt ha, en helt annen profil som en rettighetslov med vesentlig mindre skjønnspregede avgjørelser.

Rett til erstatning gir ikke en rett til tilskudd til sikringstiltak. Vurderingene er forskjellige, og det er ingen helt klare samvirkninger mellom gjenoppretting av naturskader og sikring mot naturskader. Det er i mange tilfeller ingen forutsetning for sikring at en skade gjenoprettes. Det er heller ikke alltid rasjonelt å sikre en eiendom fordi om den har vist seg skadeutsatt, og det er ikke nødvendigvis slik at det aktuelle skadestedet er der det er mest effektivt eller rasjonelt å iverksette tiltak. Sammenhengen mellom erstatning og sikring er altså ikke alltid åpenbar.

Det er knyttet en del ulemper til å ha både erstatnings- og sikringsordningen i samme lov. Særlig i behandling av enkeltsaker etter erstatningsordningen er det erfaring for at en felles lov skaper problemer. Dette fører igjen til prosesser for domstolene som kunne vært unngått, og skaper misforståelser rundt dekningsområdet til erstatningsordningen. Slike misforståelser er det senere vanskelig å rette opp uten at skadelidte oppfatter at forventningene til ordningen er brutt.

Problemet er for det første at felles lov for ordningene fører til sammenblanding av rett til gjenopprettingstiltak etter erstatningsdelen på den ene siden, og behov for sikringstiltak mot at skaden skjer igjen på den andre siden. Forvaltningen møter hyppig denne problemstilling under behandling av erstatningssaker etter gjeldende lov, og heller ikke i domstolene har dette skillet vært lett å kommunisere. For å få riktige avgjørelser i underdomstolene har naturskadefondet måttet bringe spørsmålet inn for lagmannsretten for å få en presedens å vise til. I mange mindre saker blandes erstatning og sikring uten at det er ressursmessig forsvarlig å bruke rettsmidler for å få rette opp feilen. Det er heller ikke alltid mulig for forvaltningen å se at slik sammenblanding er gjort. Slik brukes erstatningsmidler til sikring, mot lovgivers intensjon.

Det er derfor etter SLFs oppfatning klart at en felles lov gjør det vanskelig å kommunisere til skadelidte at selv om han har fått en naturskade, fører ikke det nødvendigvis til at hans behov for sikring kan prioriteres innenfor reglene for og bevilgningen til tilskudd til sikring.

## 9.2 Styrken ved felles forvaltning av erstatnings- og sikringsbestemmelsene

I motsetning til samordning av erstatnings- og sikringsordningen i samme lov, ser SLF noen fordeler knyttet til felles forvaltning av erstatnings- og sikringsordningene, men da basert på separate regelverk.

Ut fra de erfaringer som er gjort med den eksisterende felles forvaltning av ordningene mener SLF at slik organisering kan gi et større kunnskaps- og erfaringstilfang i forvaltningsorganet, på bakgrunn av at erfaring og kunnskap på et felt kan nyttiggjøres også på det andre. Slik samler man kunnskap og erfaring på begge områder samtidig. På samme måte kan det tenkes at forvaltningsorganet kan ha større samlet kontaktflate mot andre organer, andre aktører, kunnskapsmiljøer etc. når den forvalter begge ordningene.

Det virker også intuitivt sett enklere å lage et ”publikumsvennlig” system for skadelidte som vil kreve erstatning og samtidig søke om sikring dersom ordningene er samlet og i de tilfellene hvor det vil være naturlig, rasjonelt og effektivt å se samlet på gjenopprettings- og sikringstiltak vil dette etter utvalgets oppfatning, og basert på erfaringer fra eksisterende ordning, være betydelig enklere enn om flere uavhengige etater skal samarbeide på tvers av ansvarsområde og regelverk.

## 9.3 Separat forvaltning av erstatning for og sikring mot naturskade

Det har i de senere år vært et økt fokus på spørsmålet om sikringstiltak mot naturskader. Denne oppmerksomhet har nok fått næring bl.a. av oppmerksomheten rundt muligheten for uvanlig store naturskader på Vestlandet og i Nord-Norge, i form av store fjellskred. I den sammenheng har det vært arbeidet med statens engasjement i forhold til denne type naturskader. Regjeringen utreder nå opprettelse av en statlig etat med ansvar for skredsikring. Flomsikring er allerede ivare tatt gjennom det sikringsarbeid NVE står for i tilknytning til vassdrag.

Uansett organisering av et slikt arbeid med et eget statlig organ med ansvar for sikring vil det være naturlig at det gis regler i lov, instruks eller retningslinjer for virksomheten. I den sammenheng vil det være en fordel om det allerede eksisterende regelverk for statens virksomhet på området har en selvstendig karakter. Dette vil forenkle arbeidet med omorganisering av statens aktivitet i tilknytning til sikring mot naturskade.

## 9.4 Egen erstatningslov

SLF anbefaler at det gis en lov om naturskadeerstatning som kun har regler om erstatning for inntruffet naturskade, og som skiller skarpt mot sikringstiltak for å hindre fremtidige skader. De viktigste momentene i denne sammenhengen er at erstatningsordningen er en rettighetsordning, hvor den som er rammet av naturskade har krav på erstatning dersom lovens vilkår er oppfylt. Det er kun gjenoppretting av funksjonen rett før skaden skjedde skadelidte har et krav på å få erstattet.

Erfaringene har vist at det er viktig å ha klare skiller mellom de to ordningene, og det er slik utvalget ser det kun ved separate regelverk at dette kan oppnås på en tilfredsstillende måte. SLF ser ingen umiddelbare fordeler med samlede regler.

## 9.5 Videreføring av sikringsbestemmelsene i gjeldende lov.

SLF anbefaler at bestemmelsene som gjelder erstatning i dagens lov oppheves, mens bestemmelsene som knytter seg til sikringsordningen videreføres, jf. endringsbestemmelsene i lovforslagets § 21.

SLF har også vurdert om det burde foreslås en helt ny sikringslov eventuelt om ordningen med tilskudd til sikring kunne reguleres ved instruks.

Lovteknisk ville det mest hensiktsmessige sannsynligvis være å foreta en full revidering av sikringsordningen og fastsette en helt ny lov, men på grunn av usikkerheten i forhold til organisering av oppgaver tilknyttet til en ny skredetat, jf. kapittel 9.3 og kapittel 1.3 har SLF begrenset utredningsarbeidet på sikringsområdet. SLF anser det derfor ikke hensiktsmessig eller formåltjenlig å foreslå en ny lov på det nåværende tidspunkt. SLF mener den beste løsningen per i dag er å foreslå at dagens regler videreføres inntil videre. Dette innebærer at det ikke foreslås endringer i dagens sikringsordning eller endringer for å tilpasse loven til plan- og bygningslovgivningen. Det foreslås at arbeidet med å revidere bestemmelsene i dagens naturskadelov som gjelder sikring gjøres når rammen for en statlig skredetat er fastsatt.

SLF bemerker at det vil kunne bli nødvendig å foreta endringer i dagens naturskadelov dersom tilskuddsordningen skal legges til en annen etat før ny lov om naturskadeerstatning trer i kraft. Dersom det ikke foreligger nye sikringsbestemmelser innen den tid ny naturskadeerstatningslov trer i kraft vil dagens regler gjelde.

Forslaget vil imidlertid medføre enkelte endringer. SLF foreslår at tittelen i dagens lov endres. Det foreslås videre at § 24 sjette ledd oppheves, fordi ordningen med lensmannskjønn foreslås opphevet, jf. kapittel 15. Konsekvensene av endringsforslaget er at en eventuell klage vil gå til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28.

I og med at hele kapittel to i gjeldende lov foreslås opphevet følger det ikke lenger av loven at ankenemnda for Statens naturskadefond blir klageinstans etter loven. SLF er enig med ankenemnda i at det er unaturlig at de opptrer som klageorgan i sikringssaker, jf. kapittel 8.2.1. Det foreslås derfor ingen ny bestemmelse om klagenemnd i sikringssaker. Det er svært få vedtak som blir påklaget hvert år og tildelingen av tilskudd avhenger av skjønnsmessige vurderinger innenfor budsjettmessige rammer og hvor mange søknader som kommer inn. Det er heller ingen hindringer for å søke på nytt. Departementet vil dermed bli klageinstans i disse sakene. En annen løsning er at man foreslår at det ikke gis en klagerett i disse sakene.

SLF anbefaler på det nåværende tidspunkt at sikringsbestemmelsene i dagens naturskadelov gjelder inntil videre. Det vil være hensiktsmessig å kunne tilpasse nye regler til det mandat og den bevilgningsramme en kommende statlig skredetat vil få, og foreta en tilpasning i forhold til hvordan etaten vil organisere arbeidet.

## **Del III Statlig medvirkning til dekning av privates tap ved naturulykker**

## **10 Statens naturskadeordning. Paralleller til andre statlige erstatningsordninger for privates tap. Obligatoriske forsikringsordninger**

Tilgang på helsetjenester, alders- og uførepensjon, bistand ved sosial nød og andre grunnleggende behov er sikret gjennom statlige ordninger. I utgangspunktet omfatter ikke disse ordninger som dekker materielle tap som følge av skader, kriminalitet og lignende. Vi må selv søke å beskytte oss mot slike tap bl.a. gjennom forsikringsordninger.

En del skader er imidlertid av en slik art at staten har etablert ordninger som sikrer at skadelidte kan få dekket sitt tap. Det som kjennetegner slike ordninger er at staten i større eller mindre grad opptrer som ”garantist” for at det finnes dekningsmuligheter for tapet.

En type skader hvor staten regelmessig sikrer dekning av tap er hvor en har omfattende, betydelig og faste skadefølger av en ellers samfunnsmessig ønskelig virksomhet. Det kanskje klareste eksempelet på dette er bilansvarsloven, som gir sikkerhet for full dekning av tap som følge av skader motorvogner gjør. Loven gjør det til et vilkår for å bruke et kjøretøy at det er forsikret for skader kjøretøyet kan volde andre, så vel personskader som materielle skader. Gjennom en tvungen forsikring dekkes de tap biltrafikken forårsaker.

Yrkesskadeerstatning kan være et annet eksempel på en ordning i denne kategori.

Et annet grunnlag for statlig aktivitet er skader det er vanskelig å sikre seg mot gjennom preventive tiltak eller privat forsikring, og hvor det fremstår som urimelig eller uheldig at den enkelte skal bære tapet fordi skadene rammer tilfeldig og er vanskelig å sikre seg mot. Typiske eksempler på dette er voldsoffererstatning og naturskadeerstatning.

Det fremgår av eksemplene over at staten organiserer ansvaret for å dekke tap på ulike måter. Voldsoffererstatning er et eksempel på ”ren” erstatningsordning i den forstand at staten både forvalter og finansierer ordningen. Bilansvarsloven er eksempel på det motsatte. Staten pålegger trafikkforsikringsselskapene forvaltningen av ordningen og finansieringen skjer gjennom forsikringstakernes innbetaling av premie. Naturskadeordningen fremstår som en kombinasjon av de to ovennevnte eksempler på organisering.

Gjennom naturskadeforsikringsloven er forsikringsselskaper som tilbyr brannforsikring pålagt å inkludere naturskadedekning i denne forsikringen. Med det omfang brannskadeforsikring har, blant annet vil som regel enhver pantlover kreve at bygninger det er pant i er dekket av brannskadeforsikring, er denne form for forsikring nært inntil en obligatorisk naturskadeforsikring når det gjelder objekter som kan rammes av brann. I tillegg tilbys det i markedet en rekke frivillige forsikringer mot naturskader som i første rekke innretter seg mot næringsvirksomhet.

For de skader som ikke er dekket under brannskadeforsikring eller en av de forsikringstilbud som tilbys i markedet, sikrer naturskadeloven erstatning til gjenoppbygging av objekter som er skadet som følge av en naturulykke.

Samlet utgjør dette kombinerte systemet et tilnærmet fullstendig erstatningssystem for naturskader. De naturskader som faller utenom denne dekningen er relativt få. Det er naturlig

ved gjennomgangen av naturskadeloven å vurdere slike skader nærmere, men det vil under en hver omstendighet alltid være noen skader som faller utenfor ordningens samlede dekningsområde, for eksempel fordi skadelidte ikke tilhører den personkrets som har rett til erstatning eller fordi vedkommende ikke har tegnet en forsikring mot naturskade som er vanlig. SLF antar at statens oppgave må være å legge premissene for en omfattende og forutsigbar ordning, men ikke å garantere at en hver naturskade gjenopprettes eller at gjenoppretting av alle dekningsmessige skader alltid erstattes fullt ut.

Grunnlaget for ordningen må som tidligere omtalt være å sikre videre næringsdrift og bosetting, også i de områder som er mer utsatt for naturskader enn gjennomsnittet, og hvor grunnlaget for næringsvirksomhet er svakt. Derved bidrar ordningen til trygghet i forhold til konsekvensene av naturulykker for befolkningen overalt i landet, den virker mot avfolkning av, og bidrar til næringsutvikling i, utsatte strøk.

# 11 Naturskadedekning kun gjennom forsikring

## 11.1 Innledning

Statens oppgave på området naturskadeerstatning er som vi har sett å dekke en del nærmere bestemte skader en privat part ikke kan forsikre seg mot. Formålet kan utledes til at staten tar ansvar for at det ikke er skader av stor materiell betydning som ikke er dekket under en erstatningsordning av noe slag. Det ansvar staten har påtatt seg for å sikre at skader etter naturulykker helt eller delvis er dekket er likevel mer omfattende enn naturskadelovens erstatningsdel direkte omfatter.

I sin opprinnelige form dekket naturskadeloven langt flere skader enn dagens lov. Størst betydning hadde bygningserstatningen. Bygninger som erstatningsmessige objekter etter loven ble tatt ut ved lovendringen i 1979. Staten medvirket imidlertid til at naturskader på bygninger samtidig ble tatt inn i vilkårene for erstatning i forsikringssekskapenes villaeier- og hjemforsikring. Følgelig fortsatte dekningen av naturskader på bygninger, men nå under forsikring. Når naturskadeforsikring på denne måten ble knyttet opp til en forsikringsdekning de langt fleste husstander i Norge har tegnet, nærmer ordningen seg en obligatorisk eller tvungen forsikring med hensyn til den personkrets som er dekket av ordningen.

## 11.2 Alminnelig forsikringsordning

Begrepet alminnelig forsikringsordning brukes for å trekke grensen mellom den statlige erstatningsordningen og det som må dekkes av forsikring. Begrepet er imidlertid lite omtalt i forarbeidene til naturskadeloven og naturskadeforsikringsloven. Man kan likevel finne en viss veiledning i naturskadeforsikringsloven som fastsetter avgrensninger mellom naturskadeforsikring og alminnelig forsikring. Etter § 1 andre ledd er blant annet motorvogn og tilhenger til bil ikke forsikret mot naturskade gjennom brannforsikring på bil. Begrunnelsen for dette er at de alminnelige bilforsikringer (kaskoforsikring) allerede gir dekning for naturskader, slik at en lovfesting av forsikring ikke er nødvendig for denne type skader.

Naturskadeloven §§ 5 og 6 oppstiller noen unntak fra hovedregelen når det gjelder enkelte skadeobjekter og for tilfeller der skadelidte har krav på erstatning fra tredjemann. Med mindre unntak dekkes disse objektene heller ikke av naturskadeforsikringsloven, jf naturskadeforsikringsloven § 1 andre ledd. Begrunnelsen for å unnta disse objektene er dels at de er særlig utsatt for naturskade og dels at naturskader på slike objekter ofte kan være en del av virksomhetens vanlige og naturlige risiko og dermed dekkes av forsikringer i disse bransjene.

Den alminnelige dekningen av naturskader er altså tredelt; ting som kan brannforsikres er dekket av naturskadeforsikring, ting som ikke kan forsikres dekkes av den statlige naturskadeerstatningen og ting som er unntatt fra begge disse ordningene er eierens risiko og ansvar og må eventuelt forsikres ved en spesialforsikring.

Etter lovendring 01.01.05 ble naturskadeforsikringsordningen utvidet. Naturskadedekningen i tilknytning til forsikring på bolighus og fritidshus omfatter etter dette naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplass, oppad begrenset til 5 dekar, inkludert den delen av tilførselsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget eller gårdsplassen.



Med hageanlegg i lov om naturskadeforsikring forstås en hage knyttet til bolig- eller fritidshus. Forsikringen skal dekke grunn, beplantning og forstøtningsmurer, samt tekniske eller andre innretninger som er en naturlig eller nødvendig del av hageanlegget. Med gårds plass forstås det areal som er bearbeidet med sikte på transport inn til bebyggelse, samt parkering og snuplass m.m.,- det som gjerne kalles tunet på eiendommen. Med gårds plass menes gårds plass både i tilknytning til bolig- og fritidshus og landbrukseiendommer.

En tilførselsvei er en vei som er opparbeidet for eller er nødvendig for å komme fra eller til eiendommens bebyggelse.

### 11.3 Behov / muligheter for endret grensedragning

At staten medvirker til eller krever en forsikringsdekning, er en måte å sikre innbyggerne på uten at staten påtar seg økonomisk eller administrativt ansvar for ordningen.

Det finnes etter SLFs oppfatning grenser for hvor langt man bør gå for å oppnå slike ordninger. Forsikringsselskapene er private juridiske personer som bør kunne forvente ikke å bli pålagt urimelig tyngende vilkår for sin virksomhet. Man kan følgelig tenke seg områder hvor det å pålegge selskapene, gjennom lovgivning, å tilby bestemte former for forsikringsdekning ikke er faktisk og rettslig eller politisk ønskelig. Særlig antar en at det vil kunne vanskeliggjøre selskapenes samfunnsoppgave med å tilby trygghet gjennom rimelige, lett tilgjengelige og presise forsikringsordninger dersom de blir pålagt å fordele kostnadene ved kostbare særordninger for mer uvanlige, uregelmessige eller potensielt svært omfattende naturskader på hele kundebasen.

Endelig vil det slik utreder ser det neppe være mulig å sikre seg mot alle former for naturskade gjennom rent private, frivillige forsikringsordninger. For å kunne tilby en alminnelig forsikring må det ansvar selskapene påtar seg være mulig å beregne, det må være mulig å administrere tilbudet med et visst overskudd og det forutsettes også at det må være mulig å utligne ansvaret på en tilstrekkelig stor krets forsikrede.

SLF antar at dersom en likevel skulle ønske å etablere en ordning der private kun har dekning for tap etter naturskader gjennom (obligatoriske) forsikringsordninger, vil dette kreve en ny naturskadeforsikringslov, sannsynligvis også med en helt ny organisering, der naturskadedekningen løsrives fra brannforsikringen. Alternativt kan det fastsettes en ny lov som supplement til dagens lov, der naturskadedekning for ting som ikke kan dekkes gjennom brannforsikringen hjemles. Dette krever en omfattende utredning som involverer flere parter. En har ikke oppfattet at undersøkelser av denne type inngår i mandatet, og slike vurderinger inngår følgelig ikke i utredningen.

Som beskrevet tidligere i utredningen har naturskadedekning gjennom alminnelige forsikringsordninger økt i omfang gjennom årene. Dekning for tap etter stormskader på skog og naturskader på hage, hageanlegg, gårds plass mv. omfattes ikke lenger av naturskadeloven men er dekket gjennom alminnelige forsikringsordninger. Naturskadelovens virkeområde er de naturskader en ikke har dekning for gjennom alminnelige forsikringsordninger.

SLF har, slik det innledningsvis i dette kapitlet understrekes, lagt til grunn at hoveddelen av de ulike tap som oppstår ved naturulykker, fremdeles skal være dekket, enten gjennom forsikring eller statlig erstatning. En forutsetter at det vil bli gjort en løpende vurdering av om

flere deler av det som i dag dekkes av naturskadeloven kan eller bør anses dekket av forsikring. En kan ikke umiddelbart se nye enkeltobjekter det vil eller kan være naturlig å overføre til forsikring på kort sikt. Det forutsettes at en vil følge både samfunnsutviklingen og utviklingen i forsikringstilbudene nøye, som grunnlag for beslutning om eventuelle endringer i grensesnittet mellom naturskadeforsikring og –erstatning.

Den etablerte og lovfestede kontakten mellom Norsk naturskadepool og Statens naturskadefond oppleves av partene som konstruktiv og nyttig. Partene har felles problemstillinger og kompetansebehov, og kontakten medvirker til at det ikke oppstår uønskede gråsoner mellom de to ordningene.

#### **11.4   Anbefaling**

SLF anbefaler at omfanget av dagens naturskadedekning i hovedsak videreføres. En vurderer det ikke som realistisk at en slik naturskadedekning med tilnærmet dekningsområde / dekningsgrad som dagens kan etableres kun gjennom en eller flere obligatoriske forsikringstilbud. En anbefaler derfor at delingen mellom en tilnærmet obligatorisk forsikringsdekning og en statlig erstatningsordning for tap etter naturskader, videreføres. Som en konsekvens av dette anbefales det at den lovpålagte kontakten mellom naturskadepoolen og den nasjonale forvaltningen av den statlige erstatningsordningen videreføres.

En kan ikke se at det i dag er åpenbare områder som kan egne seg for overføring fra naturskadelovens til naturskadeforsikringslovens virkeområde. SLF anbefaler derfor ikke at det på kort sikt igangsettes et omfattende utredningsarbeid på dette feltet. En tilrår i stedet en årvåkenhet for mulige justeringer av grensesnittet mellom de to ordningene i årene framover.

## 12 Statlig ansvar for erstatning ved naturulykker – måter å organisere ansvaret på

Dersom en, som utreder, forutsetter at staten i større eller mindre grad skal ha et ansvar for at det finnes erstatningsordninger for materielle skader som følge av en naturulykke, oppstår spørsmålet om når ansvaret skal tre inn, hvor langt ansvaret skal rekke og dernest hvordan ansvaret bør organiseres.

### 12.1 Ansvar – for alle skader eller kun katastrofeansvar?

I dag er de samlede naturskadeordninger som virker i Norge organisert slik at de aller fleste naturskader i større eller mindre grad blir erstattet enten gjennom forsikring eller gjennom naturskadefondet. Sammenlignet med de ordninger som tilbys i andre europeiske land og i verdenssammenheng er dette en omfattende dekning. Få eller ingen andre land har så gode ordninger som Norge når det gjelder erstatning for naturskade. Bakgrunnen for dette er nok, som en også ser av forarbeidene til naturskadeloven, dels at vi har erfaring for at naturulykker regelmessig rammer oss i større eller mindre grad og med ujevne mellomrom, og dels den tankegang som har gitt oss flere ”sikkerhetsnett” for innbyggerne, som for eksempel folketrygdloven.

Som omtalt i kapittel 6 er det forskjeller med hensyn til hvilken grad av engasjement staten har påtatt seg både i våre naboland og ellers i Europa. Ytterpunktene er kanskje på den ene siden vår egen ordning og på den andre siden de land som i statlig regi kun i ekstremisituasjoner har tilbudt ren katastrofehjelpe til de rammede. Graden av statlig engasjement antas å være dels politisk, dels økonomisk begrunnet.

I Norge har det i liten grad vært stilt spørsmål til omfanget av det statlige engasjement når det gjelder erstatning av naturskader. Bakgrunnen for dette antar vi er dels at ordningen slik den fremstår i dag ikke er svært kostbar for staten, utgiftene over statsbudsjettet ligger grovt regnet mellom 90 – 120 mill.kr. pr. år. Videre fungerer ordningen godt, det er relativt få klager over saksbehandling og erstatningsutmåling både når det gjelder saker som behandles i den statlige ordningen og når det gjelder saker som behandles av forsikringselskapene.

Dersom en legger til grunn at det alt vesentligste av naturskader fremdeles bør være dekket av en eller annen form for erstatningsordning er det vanskelig å se noe alternativ til en statlig ordning som kan dekke opp den delen av naturskadene som vanskelig kan dekkes av en forsikringsordning, jf. kapittel 11. Spørsmålet er bl.a. om ordningen bør dekke de mer vanlige og mindre omfattende saker som oppstår regelmessig hele året, hvert år over hele landet, eller om den statlige ordningen bør reserveres de større, mer omfattende hendelsene som rammer en større krets og medfører et samlet sett stort tap av eiendom som ikke kan dekkes under en forsikringsordning, med andre ord en form for ”katastrofeordning”.

Argumenter for å reservere ordningen til de store hendelsene er bl.a. at det er først her at det samfunnsmessige tap blir merkbart, på en slik måte at det kan være ønskelig eller nødvendig å bruke statlige midler til gjenoppretting for å hindre lokal stagnasjon i næringsliv, fraflytting og lignende. Med i denne argumentasjonen hører også at flertallet av de erstatningssakene som dekkes under den eksisterende naturskadeordningen er av mindre omfattende karakter, har økonomisk sett relativt liten betydning i den forstand at erstatning fra staten ikke alltid

eller ikke ofte vil være avgjørende for skadelidtes bosituasjon, næring eller lignende. Det kan anføres at både privatpersoner og foretak har mulighet til å bygge opp reserver for å møte denne type hendelser.

På den annen side kan en se de samlede erstatningsordningene for naturskade som en av mange rammebetingelser som muliggjør bosetting og næringsgrunnlag i de områder av vårt land som regelmessig rammes av ulike naturskader, noe som gjelder store deler av landet. Den statlige naturskadeordningens betydning i denne sammenheng, ut over den rene økonomiske betydningen av at skader på objekter som ikke kan forsikres også dekkes, er å medvirke til at det finnes dekning for hoveddelen av skadevirkningene av naturulykker. Dette inngår som del av grunnlaget for bosetting og virksomhet i de fleste deler av landet.

NOU 2006:6 ”Når sikkerheten er viktigst” omtaler befolkningens trygghetsfølelse. Utredningen understreker at denne følelsen er en subjektiv størrelse. Viktig er det likevel å legge til rette for at det finnes strukturer som muliggjør økt sikkerhet for samfunnsmessig kritiske funksjoner og funksjoner rettet mot enkeltmennesker. Dette kan utgjøre den nødvendige basis for at befolkningen skal kunne føle seg trygg også om en krisesituasjon skulle ramme.

*Begrepet befolkningens trygghetsfølelse ... handler om en opplevd trygghet for at samfunnet fungerer normalt og at risikoer er kjente og under kontroll. Bortfall av befolkningens trygghetsfølelse beskriver en situasjon der den opplevde følelsen av trygghet erstattes av frykt, usikkerhet og tvil i store deler av befolkningen. Dette kan igjen ha store samfunnsmessige konsekvenser.<sup>36</sup>*

Den økonomiske betydningen av ordningen kan også være stor for enkeltpersoner og mindre virksomheter som blir rammet av naturulykker som gjør skade på eiendom av stor betydning for dagligliv og næringsvirksomhet, som for eksempel veier, kaianlegg og jordbruksarealer. Selv skader som i et samfunnsmessig perspektiv er små kan ha stor betydning for privatpersoner som er avhengig av å få skaden utbedret og kun har egen privatøkonomi eller en presset/marginal næringsvirksomhet som bakgrunn for å finansiere tiltaket dersom en statlig erstatningsordning ved naturskader ikke finnes.

SLF legger også vekt på at en fast, aktiv erstatningsordning er et godt grunnlag for beredskap ved store hendelser, i det man da allerede har et etablert apparat med erfaring i å behandle naturskadeerstatningssaker, med kommunikasjonslinjer og saksbehandlingsrutiner som er godt innarbeidet. I et eksisterende apparat tilegnes erfaringer og kunnskap om hvilke behov som kan oppstå også ved større hendelser. Endelig er bemanning av apparatet allerede på plass og kan enkelt forsterkes for å kunne håndtere et omfattende antall saker.

## 12.2 Omfanget av en statlig erstatningsordning

Under forutsetning av at en statlig erstatningsordning bør finnes som en del av den statlige medvirkning til at det finnes dekning for skader som følge av naturulykke, er det naturlig å drøfte hvor langt det statlige ansvaret bør gå.

---

<sup>36</sup> NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*

Et synspunkt på omfanget av det statlige engasjement på dette området kan være at staten bør se til at alle skader som kan ramme enkeltpersoner og virksomheter er dekket av en erstatningsordning. Gjenoppretting av naturskader og/eller å avbøte virkningene uansett forhold som ligger til grunn for skaden vil være fokuset for et slikt utgangspunkt.

Et annet ytterpunkt kan være at dagens mer eller mindre obligatoriske dekning gjøres gjenstand for betydelige begrensninger på bakgrunn av ulike forhold som for eksempel skadelidtes personlige økonomi, skadestedets geografiske beliggenhet (påregnelighet, sårbarhet), graden av aktsomhet hos skadelidte forut for skaden, hvilken betydning skaden har for den skadelidte, kvaliteten på kommunal planlegging med betydning for skader etc. Bakgrunnen for slike begrensninger kan være ulike, som eksempel ønsket fokus på størst mulig skadebegrensning, ønsket vekt på personlige forhold på skadelidtes hånd (forutsetninger, aktsomhetsplikt, personlig økonomi etc) lavest mulige utgifter til ordningen etc.

At statens engasjement på dette området må ha visse begrensninger og bør inneholde noen incentiver til blant annet forebyggende arbeid, anses for lite kontroversielt. Spørsmålet blir om de begrensninger og incentiver som er stilt opp i dag er naturlige eller om erfaringer med ordningen og den sosiale, økonomiske og klimatiske utviklingen som har skjedd de siste tiårene samt den forventede utviklingen tilsier endringer.

Det er en kjensgjerning at naturskader rammer skjevt, både geografisk og til en viss grad demografisk. Enkelte deler av vårt land rammes langt oftere av naturskader enn andre. statistikk for erstatningsordningen i 10-årsperioden 1994-2004 viser at de områdene av landet der de fleste innbyggerne bor, de store byene, er underrepresentert i skadestatistikken. Det er de mer grisevandede strøk som har de fleste skadene og de største utbetalingene. Opplysningene nedenfor bygger på statistikk for årene 1994-2004:

- 33 prosent av befolkningen i Norge er bosatt i Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold. Tilsvarende rammes disse fylkene av 5,5 prosent av naturskadene i denne 10 års perioden.
- 5,4 prosent av befolkningen bor i Buskerud fylke, men 18 prosent av naturskadene i perioden skjer her. Tilsvarende har Møre og Romsdal 5,4 prosent av befolkningen og 10,4 prosent av naturskadene i perioden.
- Hordaland har 10 prosent av befolkningen og 9,3 prosent av naturskadene i perioden.

Av eksemplene over er det bare i Hordaland det er en viss proporsjonalitet mellom befolkningsandel og andel naturskader.

Demografisk antar vi at eldre rammes oftere enn yngre av naturulykker. Dette har sammenheng med at eldre i større grad har fast eiendom enn yngre, innbyggere i distriktene rammes i større grad enn befolkningen i byene fordi de ofte bor mer utsatt til for naturskader, se drøftelsen over, men også fordi de i snitt har større eiendommer.

Følgelig mener utreder at det er grunn til ikke å knytte avgjørende begrensninger opp til alle risikofaktorer som kan finnes på skadelidtes hånd. De begrensninger som gjøres gjeldende med hensyn til omfanget av et statlig erstatningsansvar bør være knyttet opp til skadelidtes forhold på en måte som bidrar til økt bevissthet om farene for naturskader og som oppmuntrer til å gjøre tiltak for å begrense risikoen for slike skader. Begrensninger bør også i noen grad kunne knyttes opp til forhold utenfor skadelidtes direkte kontroll i den grad begrensningene bidrar til økt bevissthet om naturfarer og stimulans til å gjennomføre forebyggende tiltak. Vi tenker da

særlig på tiltak og prosesser som er utenfor skadelidtes direkte kontroll, men som påvirker den risiko han har for å bli påført en skade. Viktigst er kanskje at staten ikke fullt ut bør finansiere gjenoppretting av skader som kunne vært unngått ved riktig/korrekt planlegging fra kommunens side. Videre bør kanskje ikke staten uten videre medvirke til at skader som skyldes tredjemanns handlinger blir dekket. Staten bør i stedet bidra til at tapet dekkes av den som på en vesentlig måte medvirket til skaden.

Konkret kan begrensninger stilles opp gjennom definisjoner av hvem som skal ha rett til erstatning, hvilke typer skadeårsaker og hvilke typer skader (objekter) loven dekker, gjennom avkortnings- og regressregler samt gjennom regler om egenandel og grenser for hvor stor del av skaden som er erstatningsmessig under ordningen.

## 13 Anbefaling

SLFs vurdering er at det pr. i dag ikke er mulig å etablere en ren forsikringsdekning for naturskader som har tilnærmet samme dekning som dagens kombinerte system. De skader som dekkes under den statlige erstatningsordningen har til dels stor betydning for de skadelidte både økonomisk og i forhold til trygghet for skadevirkningene av en naturulykke.

En anbefaler derfor at dagens deling mellom en tilnærmet obligatorisk forsikringsdekning og en statlig erstatningsordning for tap etter naturskader, videreføres. Grensesnittet mellom de to ordningene i årene bør vurderes løpende, med tanke på at flere naturskader med tiden kan ases som dekket av en alminnelig forsikringsordning. SLF kan imidlertid ikke se åpenbare områder som kan egne seg for overføring fra naturskadelovens til naturskadeforsikringslovens virkeområde i dag.

Selv om SLF anbefaler at en omfattende dekning for tap etter naturskader videreføres i en kombinert modell mellom forsikring og erstatning, anbefaler en at statens ansvar begrenses, blant annet slik at loven bidrar til økt bevissthet om farene for naturskader og er en stimulans til å gjennomføre forebyggende tiltak.





## **Del IV Bakgrunn for lovtekst til ny erstatningslov, detaljsspørsmålene og motiver generelt**

## 14 Viktigste endringsbehov i ny lov

De erfaringer som er gjort siden forrige lovendring, i 1994, sammenholdt med den utvikling som har skjedd i samfunnet generelt og den utvikling som har skjedd mht. forvaltningen av ordningen spesielt, har gjort at noen endringsbehov har meldt seg i forhold til gjeldende regelverk og praksis.

1. Revisjon av eksisterende regler for verdifastsettelse og erstatningsutmåling i forbindelse med skadesaker etter naturskadeloven.

Saksbehandlingen i tvistesaker tar for lang tid. Det er en unødig belastning av domstolsapparatet når partene kan kreve full behandling av samme sak for domstolene to ganger, først i takseringsomgangen og så i forbindelse med forvaltningsvedtak om erstatning. Videre er prosessen unødig omfattende, langvarig og kostbar for de enkleste sakene, noe som gjelder det store flertallet av sakene.

2. Utvidelse av den krets personer som kan få erstatning. Det gir etter SLFs oppfatning uheldige og urimelige utslag når tomtefestere, bruksrettshavere og andre som har eierlignende rådighet over et skadet objekt ikke har en selvstendig rett til å søke naturskadeerstatning. Dagens regelverk hvor bare eiere kan få erstatning medfører at en del skader av vesentlig betydning for bruksberettigete ikke blir erstattet.
3. Tydeliggjøring av skillet mellom erstatning for og sikring mot naturskade. Både i forhold til at tiltak for å gjenopprette en skade og tiltak for å sikre mot en ny skade må holdes klart fra hverandre i den enkelte erstatningssak, fordi det etter utreders vurdering er snakk om to forskjellige forvaltningsområder.
4. Tydeliggjøring av ordningens formål. SLF anbefaler en understrekning av at temaet for erstatning i naturskadeloven er bevaring av objektets bruksverdi, skadelidtes økonomisk tap er i de fleste tilfeller ikke relevant.
5. I sammenheng med ovenstående punkt står etter utreders oppfatning også behovet for å tydeliggjøre grensen for hvor omfattende/kostbare tiltak skadelidte kan kreve i forhold til objektets verdi og økonomisk tap. Når staten dekker gjenopprettingskostnader med fellesskapets midler må kostnaden stå i forhold til nytten av tiltakene.
6. Årsaksbegrepet i naturskadeloven bør etter utreders oppfatning presiseres i forhold til den forvaltningspraksis som har utviklet seg. Videre er det grunn til å omtale at årsaksbegrepet også danner en skranke for hvor store kostnader erstatningsordningen kan belastes i tilknytning til en konkret skade. Dersom kostnaden er urimelig høy i forhold til objektets nytteverdi og skadens størrelse er en utenfor adekvate, erstatningsmessige skadefølger av en naturulykke.

## 15 Taksering og erstatningsutmåling

Når en naturskade som kan høre inn under naturskadelovens virkeområde har inntruffet, settes prosessen som ender ut i beslutning om erstatning i gang. I dette kapitlet drøftes forslag til endringer i regler for verdsetting og utmåling i forslaget til ny naturskadelov. Nærmere omtale av dagens regler for roller og system finnes i utredningens del I.

### 15.1 Hovedlinjene for taksering og erstatningsutmåling i dagens system

#### 15.1.1 Rettslig taksering

Første trinn er å fastsette skadeomfanget, det såkalte erstatningsgrunnlaget. Erstatningsgrunnlaget fastsettes gjennom en rettslig taksering av naturskaden (lensmannsskjønn). Det skjønnsretten skal takserer er kostnaden for gjenoppbygging av skaden til samme tilstand som før. Taksten kan også omfatte evt. mindre sikringstiltak som er naturlig å gjennomføre samtidig med gjenoppbyggingen. Videre skal skjønnsretten vurdere om erstatningen bør vurderes nedsatt, gjennom avkorting. I så fall, eller når naturskadefondet ber om det, skal skjønnsretten takserer avkortningsgrunnlagene etter naturskadeloven § 11 andre ledd nr. 2-6.

Skjønnen må også inneholde opplysninger om naturulykken, skaden og forholdene ellers på en slik måte at styret for Statens naturskadefond kan avgjøre om det er inntruffet en naturskade og om skadelidte har rett til erstatning.

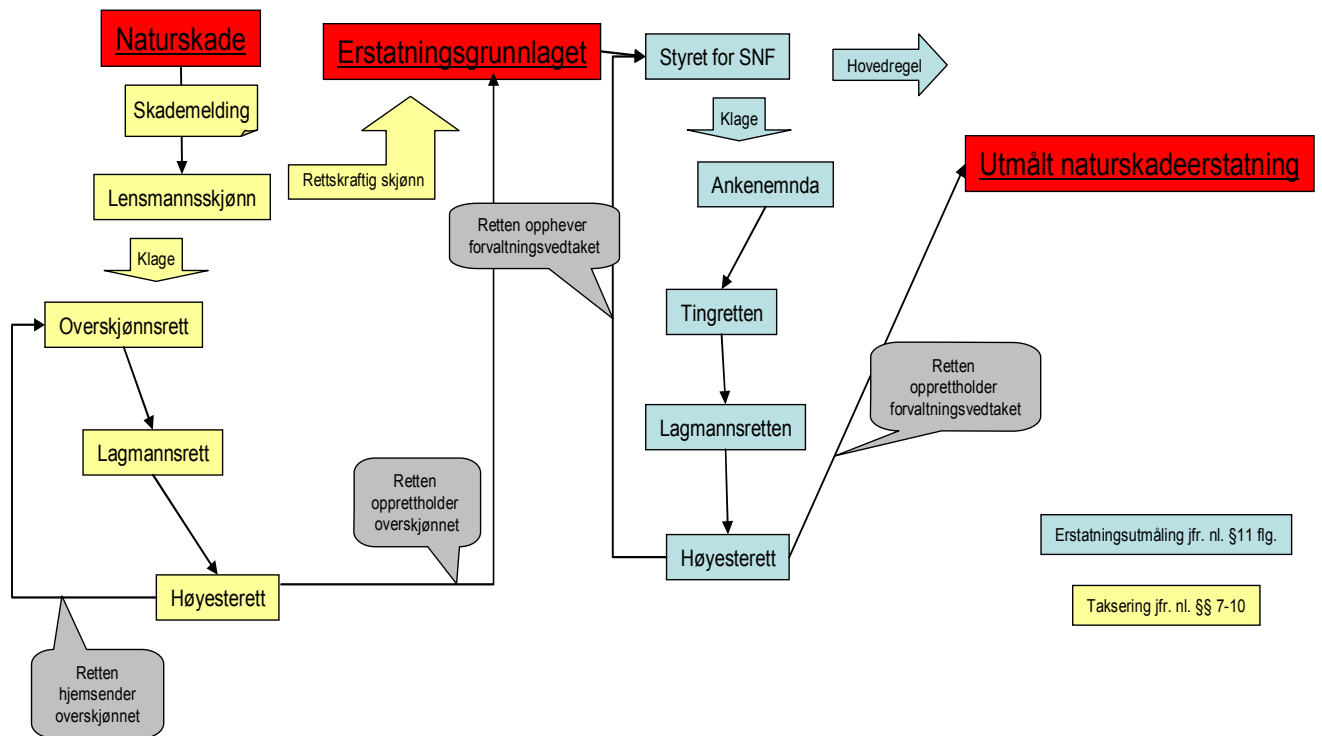
Takseringen skal gjøre styret for Statens naturskadefond i stand til å fastsette eventuell erstatning, det vil si å utøve sin kompetanse etter naturskadeloven § 11. Styret er bundet av taksten mht. de vurderinger skjønnsretten har kompetanse til å foreta. Dette gjelder bl.a. kostnaden ved gjenoppbygging av skaden, objektets bruksverdi, skillet mellom gjenoppbygging og sikring etc.

#### 15.1.2 Overskjønn / anke

Årlig meldes det inn ca. 1200 naturskader. Av disse takseres rundt 2/3 ved lensmannsskjønn. Den øvrige 1/3 takseres ved forenklet behandling som beskrevet under. Av de sakene som behandles ved lensmannsskjønn går ca. 2 prosent eller 10-20 saker årlig til overskjønn ved tingretten etter begjæring fra en av partene.

Statens landbruksforvaltning er som sekretariat for Statens naturskadefond gitt fullmakt til å opptre som part i skjønnet. Overskjønn kan ankes til lagmannsretten til opphevelse og lagmannsrettens kjennelse i opphevings sak kan påkjæres til Høyesterett. Det foreligger en rekke nyere eksempler på at dette er skjedd. Dersom overskjønnet blir opphevet sendes saken til tingretten for ny overskjønnsbehandling. Prosessen med anke og hjemvisning kan teoretisk sett gjenta seg flere ganger til lagmannsretten evt. endelig avviser anken. Vi har eksempler fra de siste årene på saker som er behandlet flere ganger i lagmannsretten.

# Dagens system for taksering og utmåling av naturskadeerstatning



## 15.1.4 Administrasjonskostnader ved dagens system

Forvaltningssystemet for dagens naturskadeerstatningsordning innebærer at flere sektorer er involvert i prosessen fra naturskade til erstatningsutbetaling. Kostnadene må dels regnes som faste, delvis er de avhengige av det enkelte års skade- og saksomfang. Utvalget har i det følgende gitt anslag for forvaltningskostnadene for erstatningsordningen.

### Takseringskostnader i politiet

Taksering ved lensmannsskjønn innebærer at lensmannen/namsfogd eller politi med sivile rettspleieoppgaver mottar melding om naturskade fra skadelidte. Vedkommende kontakter tingretten for oppnevning av skjønnsmenn, varsler partene, og gjennomfører skjønnet med befarung. Lensmannen avholder takst over skadene etter reglene i skjønnsprosessloven.

Kostnader ved politiets deltakelse i lensmannsskjønnet dekkes av politiet selv. Utvalget har som et grovt anslag lagt til grunn at lensmannskontor/namsfogd bruker i gjennomsnitt 1 dagsverk pr. skadesak. Dette utgjør om lag 7 timer pr. dag og en estimert timekostnad på kr 750.

År	Antall saker	Antall arbeidstimer	Kostnad ved taksering	Antall lensmanns- / namsfogd kontor med naturskadetaksering
2004	1009	14 126	5,25 mill kroner	222
2005	952	13 328	5,0 mill kroner	181
2006	1497	20 958	7,75 mill kroner	203
2007	759	10 626	3,9 mill kroner	154

Gjennomsnittlige årlige kostnader hos politiet i forbindelse med lensmannsskjønn vedrørende naturskader estimeres i fireårsperioden til om lag 5,5 mill. kroner.

#### Skjønnskostnader og saksomkostninger dekkes av erstatningsbevilgningen

Skadelidte betaler ikke kostnadene ved lensmannsskjønnet. Politiet dekker kostnadene ved deltakelse for egne medarbeidere. Kostnadene ved øvrige deltakere i lensmannsskjønnet dekkes av erstatningsbevilgningen. Naturskadeloven gir anledning til annen takseringsmåte enn lensmannsskjønn, jf. lovens § 8. Alternativ taksering. Ca. 1/3 av sakene blir behandlet på bakgrunn av alternativ taksering, det vil som regel si at skadelidte legger fram kostnadsoverslag. Gjennomsnittlige takseringskostnader pr. sak er i dag på om lag 4.600 kr. inkludert utgifter i forbindelse med overskjønn.

#### Kostnader dekket av Statens landbruksforvaltning

SLF dekker over egne driftsmidler ulike kostnadstyper knyttet til naturskadeområdet. Lønns- og driftskostnader for ordningen utgjorde om lag 3.4 mill.kr. i 2007.

Utgifter til godtgjørelse, reiseutgifter mv. for styret og Ankenemnda for Statens naturskadefond dekkes over SLFs driftsbudsjett. Styret foretar hvert år en befaringsreise for å se på naturskader/sikring. Gjennomsnittlige årlige kostnader til styret og ankenemnda er om lag kr. 440.000, hvorav godtgjørelse utgjør om lag kr. 320.000.

## **15.2 Bakgrunnen for dagens ordning for taksering**

Dagens ordning følger av lovforslaget som fremkom i Innstilling om sikring mot og erstatning for naturskader av 1959. Ordningen som da ble foreslått var bygget på den allerede eksisterende ordning, Regler om hjelp ved naturskader, fastsatt av Landbruksdepartementet 8. mai 1951, hvor kommunens formannskap utnevnte en takstnemnd til å takser skaden og på den måten skaffe en oversikt over nødvendige arbeider til gjenoppretting av skaden og kostnadene forbundet ved det.

I kommentaren til forslag til Naturskadeloven § 13 (dagens § 10) bemerker utvalget følgende:

*Skadetakstene foreslår man holdt ved lensmannsskjønn eller rettslig skjønn (se §11), i alt vesentlig etter skjønnslovens regler. Brannkassens takstbestemmelser passer ikke, fordi her ofte vil være tale om andre skadeobjekter enn bygninger og løsøre, og*

*krigsskadelovens regler er for sterkt preget av at de sikter på taksering av masseskader under vanskelige forhold. Man kunne oppstille forskjellige takstregler for de forskjellige arter av skadeobjekter, men utvalget er blitt stående ved at det enkleste er å bruke skjønnslovens regler.*

Det er ingen bemerkninger i forarbeidene som tyder på at man hadde andre tanker ved det å bruke rettslig skjønn til taksering enn at dette var en enkel og rasjonell måte å få taksert skadene på.

I Innst.O. nr. 14 (1960-61) er det inntatt en bemerkning på side 2, 2. spalte om takseringen:

*Departementet slutter seg til utvalgets forslag om takseringsordning, men vil legge vekt på at fondet så langt som mulig oppnår den representasjon ved takseringen som vanligvis forutsettes for en part ved en skjønnsforretning.*

Forarbeidene til senere lovendringer inneholder ingen vesentlige bemerkninger til takseringsbestemmelsene.

### **15.3 Et tosporet system for fastsetting av erstatning: uvanlig og ressurskrevende**

Erstatning etter naturskader fastsettes altså ved at det først gjennomføres lensmannsskjønn som blant annet takserer kostnadene ved gjenoppretting av skaden. På dette grunnlaget utmåler styret for Statens naturskadefond naturskadeerstatningen i et forvaltningsvedtak. Denne framgangsmåten har få paralleller i statlige erstatningsordninger.

#### **15.3.1 Erstatningsfastsetting i andre statlige erstatningsordninger**

- Erstatning for en del konkrete tap ved offentlige pålegg og restriksjoner i plante- og husdyrproduksjon fastsettes administrativt. Fylkesmennene fastsetter erstatning etter søknad, og på bakgrunn av opplysninger fra skadelidte om tap, opplysninger i saneringsplaner og lignende, og i større saker etter en konkret befarings. Beregninger gjøres av FM selv eller ved hjelp av innleide takstfolk. Klage på vedtaket går til SLF. Vedtaket i klageomgangen kan bringes inn for domstolene for legalitetskontroll.
- Erstatning for tap av følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt. Utgangspunktet er at FM undersøker husdyr som er gjenfunnet, og vurderer hvorvidt de er skadet/drept av rovvilt. Det oppstilles visse vilkår for å oppfylle forskriftens aktsomhetskrav. Erstatning kan også gis når det sannsynliggjøres at husdyr er skadet/drept av rovdyr. Erstatningen fastsettes i hovedsak på grunnlag av faste satser, som følger av forskriften eller fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning. Det kan kreves at erstatning fastsettes med grunnlag i individuelle bergningsdata og nødvendig dokumentasjon. Søknaden behandles administrativt av fylkesmannen. Vedtaket kan påklages til Direktoratet for naturforvaltning. Vedtaket i klageomgangen kan bringes inn for domstolene for legalitetskontroll.

- Erstatning for krigsskade på eiendom og interesse. Det gis erstatning for krigsskader på eiendom eller interesser som er en direkte følge av krig eller krigstilstand. Registrering og taksering av krigsskader forestås av Krigsskadeskipnaden. Melding om skade sendes til kommunen som registrer meldingen og sender den til Krigsskadeskipnaden. Krigsskader som meldes inn granskes og takseres. Takseringen utføres av to takstmenn oppnevnt av Krigsskadeskipnaden. Det kan kreves overtakst etter loven. Overtakst holdes av tre takstmenn oppnevnt av Krigsskadeskipnaden. Krigsskadeskipnaden fastsetter erstatning på grunnlag av taksten. Vedtaket kan klages inn for Krigsskaderådet. Det er en begrenset klageadgang.
- Erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling. Erstatning fastsettes av kontoret for voldsoffererstatning på bakgrunn av søkers dokumentasjon og eventuelt supplerende ekspertuttalelser som forvaltningen innhenter. Klage på vedtak behandles av Erstatningsnemnda for voldsofre. Nemndas vedtak må kunne bringes inn for domstolene med påstand om ugyldighet.

### 15.3.2 Hovedsvakheter ved dagens system

Det er få eller ingen eksempler på andre ordninger med tosporede system for beregning og utmåling av erstatning, tilskudd eller lignende ellers i lovgivningen. Slike ordninger har noen iboende svakheter det er vanskelig å motvirke gjennom regelverk eller organisering.

En slik ulempe er at det vil være ankemuligheter over saksbehandlingen i begge faser av prosessen. Det kan nødvendigvis i enkelte saker føre til meget lang saksbehandlingstid.

Systemet innebærer også muligheter for urimelig lang saksbehandlingstid i enkeltsaker hvor det er stor uenighet om taksten og erstatningsutmålingen, og hvor en eller begge parter er villig til å bruke tilgjengelige rettsmidler (overskjønn og anke) for å vinne sin rett.

Det er grunn til å understreke at i de fleste saker som gjelder naturskadeerstatning går takseringen og den etterfølgende administrative behandling av saken relativt hurtig, dette gjelder ikke minst de aller fleste mindre saker. Her fungerer systemet godt, slik det har gjort i svært mange år. Svakheten ved dagens ordning viser seg særlig når det kommer større saker hvor skadelidte krever å få dekket større gjenopprettingskostnader enn naturskadefondet mener er riktig, eller hvor fondet for eksempel mener at de takserte kostnadene ved gjenoppretting ikke står i forhold til nytten.

Det er etter SLFs oppfatning uheldig at avgjørelser tatt i en fase av saksbehandlingen kan legge føringer for den videre saksbehandling som det ikke har vært lovgivers mening å åpne adgang for. Av dette følger at det vil kunne være umulig å foreta en helhetsvurdering i enkeltsaker, med muligheter for urimelige resultat som følge.

En anbefaler at saksbehandlingen i naturskadesaker organiseres slik at beregning og utmåling foregår samlet for ett organ, som tar stilling til både hva det koster å utbedre en naturskade, om det skal ytes erstatning til slik utbedring og erstatningens størrelse.

Lang saksbehandlingstid gir høye kostnader, for skadelidte og forvaltning. Dagens ordning med rettslig taksering av naturskadene og derpå følgende administrativ/forvaltningsmessig utmåling av erstatning har vist seg å resultere i økende administrasjonskostnader.

### 15.3.3 Eksempel – så lang tid kan det ta

For å illustrere hvor kostbar og langvarig saksbehandlingen kan være gis følgende eksempel:

#### Taksering

En naturskade oppstår på dyrket mark. Skademelding går til lensmannen som holder takst. Taksten foreligger *3 måneder etter at skaden skjedde*.

Skadelidte er uenig i takstens resultat og begjærer overskjønn. Naturskadefondet tar til motmæle, mener taksten er riktig, men at deler av taksten skulle vært tatt ut som sikringstiltak. Saksforberedelse med overskjønnbegjæring og tilsvaret tar to måneder. Skjønnen berammes til en dato 6 måneder senere. Skjønnen foreligger to måneder etter hovedforhandling, *over ett år etter at skaden skjedde*.

En eller begge parter mener overskjønnet er feil, og anker saken til lagmannsretten. Saksforberedelse med anke og tilsvaret tar to måneder, hovedforhandling berammes til en dato 8 måneder senere. Dom foreligger to måneder etter hovedforhandling, *mer enn to år etter at skaden skjedde*.

Lagmannsrettens avgjørelse kan påklages til Høyesterett, saksbehandlingstid 1-2 år. En har de siste årene hatt flere saker for Høyesteretts kjæremålsutvalg.

Etter endt behandling i de øvre domstoler, rettskraftig dom fra lagmannsrett/Høyesterett skal saken tilbake til tingretten som overskjønnssak, prosessen tar også denne gang ca. 10 måneder. Når nytt overskjønn foreligger er det *gått fire - fem år siden skaden skjedde*.

I prinsippet kan saken gå til lagmannsretten igjen, men en har ikke praksis på at så er skjedd.

Eksemplet over er satt opp med den effektivitet og de berammingsfrister for domstolene en i beste fall kan regne med.

#### Erstatningsutmåling

Når en rettskraftig takst foreligger er saken klar til behandling i styret. Saksbehandlingstiden er i beste fall to måneder. I dagens situasjon med stort antall takster og lang saksbehandlingstid for domstolene er SLF tvunget til å la innkomne takster ligge minst tre måneder før de går til behandling i styret for å være sikre på at taksten er rettskraftig før det fattes enkeltvedtak om erstatningen.

Når vedtaket foreligger kan det påklages til ankenemnda. I slike tilfeller går saken først til styret for annen gangs styrebehandling, deretter til ankenemnda, som møtes fire ganger i året.

Det tar ikke under 7 måneder å slutføre den forvaltningsmessige behandlingen dersom skadelidte påklager forvaltningsvedtaket. Det har nå gått fra fire og et halvt til seks år siden skaden skjedde, forutsatt størst mulig effektivitet i domstolene og administrasjonen.



Ankenemndas vedtak kan så påklages til domstolene med påstand om ugyldighet. Saken skal anlegges for tingrettene og kan påklages til lagmannsrett og Høyesterett. Med tilsvarende effektivitet som under takseringen over kan det gå ytterligere to-tre år før en rettskraftig dom foreligger, dersom partene benytter alle muligheter til å anke.

Dersom resultatet av domstolsbehandling er at ankenemndas vedtak er ugyldig skal saken tilbake til ankenemnda for ny behandling. Vedtak foreligger etter tre måneder, det har da gått til sammen seks og et halvt til åtte år siden skaden skjedde.

Det kan i en slik prosess bli brukt kanskje mellom 600 og 1000 timeverk til sammen på begge sider, med en total administrasjonskostnad i størrelsesorden 0,6 – 1 mill.kr.

#### **15.4 Behov for en ny løsning – hovedpremisser for valget**

SLF legger til grunn at dagens system for erstatningsfastsetting må endres. Hensikten er både å tilfredsstillende samfunnets og forvaltningens krav til effektive og gode tjenester, og å oppnå redusert bruk av forvaltningsressurser. Ønsket om økt effektivitet og brukervennlighet må imidlertid ikke sette de generelle krav til rettssikkerhet, likebehandling og kvalitet til side. En anbefaler derfor at en ny modell for taksering og utmåling av erstatning bør ha følgende målsetting:

1. Tilgjengelighet. Det bør være enkelt /lav terskel for å melde krav og starte opp saksbehandlingen sett fra skadelidtes ståsted. Lav terskel mht. formkrav og enkle regler.
2. Effektivisering. Saksbehandlingen bør ikke legges til, eller være avhengig av, et organ som ikke har den nødvendige kapasitet til hurtig avvikling av sakene.
3. Lave administrasjonsutgifter. Det bør være et selvstendig mål at ordningen kan administreres med lave utgifter og at det er forholdsmessighet mellom utbetalingens størrelse og saksbehandlingskostnadene.
4. Opprettholdelse av rettssikkerhetsgarantier, dvs. klagemuligheter og muligheter for rettslig kontroll.
5. Taksering og utmåling må foretas i en samlet prosess, slik at ansvarsgrunnlag, årsakssammenheng og utmåling/tap behandles under ett, og kan påklages under ett.

#### **15.5 To hovedalternativer**

Vi kan se to ”hovedspor” for løsningsmodeller som ivaretar de angitte premissene / forutsetningene i kapitlet over. Vi velger for enkelhetens skyld å kalle dem Forvaltningsmodellen og Domstolsmodellen. Disse to modellene vil bli presentert nedenfor.

En annen variant som har vært vurdert er å enten beholde ordningen med lensmannsskjønn eller evt. legge kompetansen til et annet tilsvarende organ som får til oppgave å foreta både verdsettelse og utmåling. Velger en denne modellen legger SLF til grunn at staten må være representert under skjønnene, noe som er meget ressurskrevende. Utreder antar at skjønnsretten og lignende organer er lite egnet til massebehandling av små krav, og at det i en

slik modell brukes unødige store ressurser på de mindre kravene. En anbefaler følgelig ikke denne modellen, og behandler den ikke i det videre.

### 15.5.1 Forvaltningsmodellen

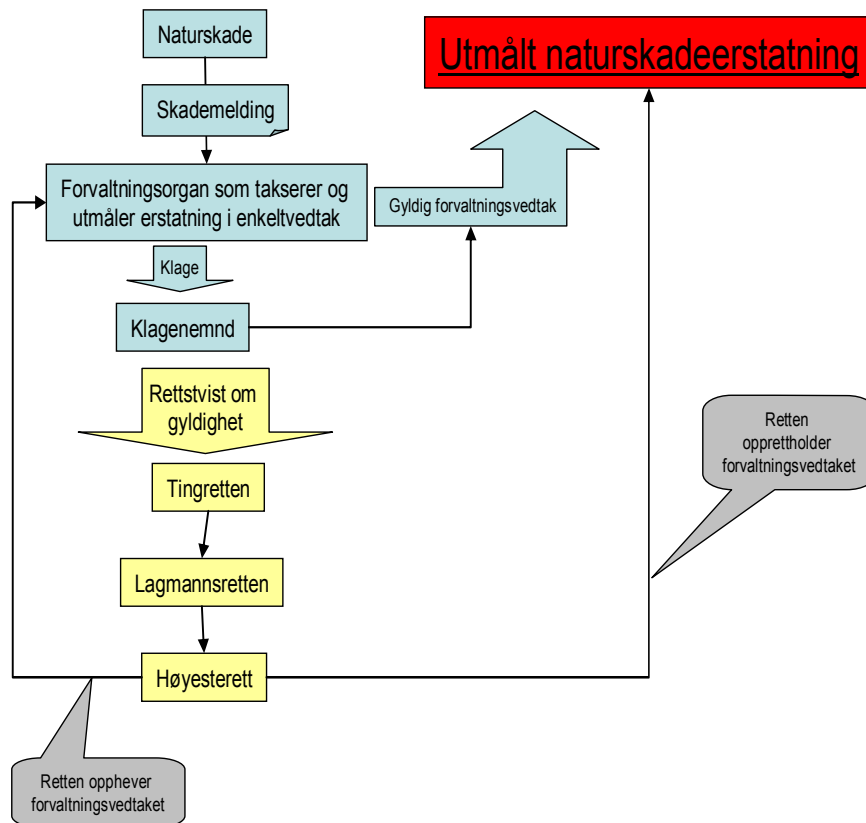
Modellen innebærer å utvikle takseringssystemet for domstolene og fastsette erstatningen som helhet i en forvaltningsmessig behandling av saken, engasjere takstmenn til å takserer etc. Dette systemet brukes i dag blant annet på landbrukserstatningsområdet. Dersom skadelidte er uenig i vedtaket etter klagebehandling, må vedkommende reise søksmål for domstolene med påstand om ugyldighet. Skadelidte får søksmålsbyrden. Nærmere fastleggelse av innholdet i loven skjer gjennom forvaltningspraksis evt. supplert med domstolspraksis der skadelidte reiser ugyldighetssøksmål.

Modellen kan være arbeidskrevende og forutsetter at man i den enkelte sak knytter til seg kompetanse på verdsetting av aktuell skadetype. Det vil etter utreders vurdering imidlertid være hensiktsmessig og forsvarlig å legge dokumentasjonsplikten på skadelidte i saker av begrenset omfang og kompleksitet, slik at forvaltningen bare behandler dokumenterte krav. Ordningen kan eventuelt øke forvaltningens administrasjonskostnader noe. Det vil være utfordrende å skape en ordning som ivaretar rettsenhet over hele landet samt å skape et kontroll/styringssystem som sikrer riktig utmåling og erstatning etter loven over hele landet/alle regioner.

Mange av de som søker erstatning etter loven, vil ikke nødvendigvis ha nok kompetanse til å innhente oversikt over all dokumentasjon. Denne modellen vil derfor stille krav til forvaltningsinstansens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, ikke bare av hensyn til skadelidte selv, men også for å sikre at forvaltningsloven § 17 er oppfylt. Det er også viktig at søker får nok tid på seg til å innhente dokumentasjon. Det vil være forvaltningen som har det endelige ansvar for at søker har innhentet tilstrekkelig dokumentasjon til at kravet kan behandles.

Fordelen med modellen kan være at man beholder en direkte ”rimelighetskontroll” med vedtakene og at praksis i noen grad kan styres politisk uten lovendring. Behandlingsformen er rimelig/uten kostnad for skadelidte, også i en klageomgang. Forvaltningen er uavhengig av saksbehandlingstiden hos andre instanser, som for eksempel lensmann eller domstoler.

## Nytt system for taksering og utmåling av naturskadeerstatning



### 15.5.2 Domstolsmodellen

Denne modellen innebærer å avvikle den forvaltningsmessige fastsettelsen av erstatningen.

En måte å organisere et slikt system på er at forvaltningen gir et tilbud til skadelidte eller svarer på et mottatt krav reist av skadelidte om erstatning. Blir partene ikke enige henvises skadelidte til å reise sak for domstolene. Her formuleres loven slik at skadelidte har rett til en erstatning når bestemte forutsetninger foreligger og kan be om erstatning/få et tilbud eller reise et krav mot staten gjennom et forvaltningsorgan. En kan vurdere å begrense eller utelate klageadgang til høyere forvaltningsorgan i denne modellen.

Skadelidte får søksmålsbyrden i denne modellen. Spørsmålet om hvilken erstatning skadelidte skal ha avgjøres av domstolene, og nærmere fastleggelse av innholdet i loven skjer gjennom domstolspraksis. Ulempen kan være at man må gå om lovendring dersom det utvikler seg en utilsiktet praksis i domstolene. Det er ikke gitt at alle skadelidte har de samme forutsetninger for å kunne/ville benytte domstolene. Dette innebærer i så fall at likebehandlingsgarantien blir svakere.

### 15.5.3 Sammenligning og anbefaling

Hensyn	Forvaltningsorgan	Skjønnsrett
Rask avvikling av 1. instans vedtak	Egner seg til massebehandling, enklere og raskere behandlingsform	Ikke kapasitet til massebehandling av saker, lang beramningstid og omstendelig behandlingsform
Rask og lett tilgjengelig avvikling av anke/klagesaker	Skriftlig klagebehandling, ingen formkrav	Muntlig hovedforhandling, prosessuelle regler for klagen, lang beramningstid
Skadelidtes risiko for kostnader ved klage	Kostnadsfritt	Må forhåndsbetale gebyr på kr. 10 – 20.000,-
Evne til å håndtere raske og enkle endringer i praksis og retningslinjer	Endringer gjennomføres direkte, evt. i rundskriv eller forskrift	Endringer må gjennomføres ved LR/HR praksis eller endringer i lov/forskrift
Tillit til løsningsmodellen	Publikum antas å ha tillit til forvaltningen, men forvaltningen oppfattes neppe som nøytral	Publikum kan ha større tillit til skjønnsrettens nøytralitet og lokalkunnskap, mer makt til den private part
Synlighet i domstolene	Må antas at kun de mest uoversiktlige og/eller prinsipielt viktige saker kommer for domstolene	Alle saker føres for domstolene, kan gi et feilaktig inntrykk av at staten er lite fleksibel.
Effektivitet	Bemanning kan tilpasses saksmengden for å oppnå forsvarlig saksbehandlingstid. Mindre saker behandles raskt og effektivt gjennom enkel	Skjønnsretten tilpasser ikke bemanning etter krav fra enkeltordninger. Krav til gjennomføring av saker mht. prosessualia og bevisførsel er lik for alle

	saksbehandling og forenklet bevisførsel	saker.
--	-----------------------------------------	--------

Naturskadeerstatning er en ex gratia ordning i den forstand at den ikke dekker et erstatningsansvar staten har etter et alminnelig erstatningsgrunnlag. Følgelig står en ganske fritt til å velge den organisering en finner mest hensiktsmessig. Vår erfaring har vist at en obligatorisk domstolsbehandling av alle krav er tidkrevende og kan medvirke sterkt til forsinkelser i saksbehandlingen og i mindre saker er kostnaden ved slik behandling uforholdsmessig. I tillegg kommer at en del skadelidte finner at terskelen for å påklage en avgjørelse er høy når klageorganet er en domstol og på samme måte finner mange det urimelig å bli tvunget til være part i en rettslig prosess i de tilfellene det er staten som påklager avgjørelsen.

Av hensyn til forenkling for både staten og de private skadelidte, samt av hensyn til rimelig ressursbruk og rask saksbehandling anbefaler utvalget at krav om naturskadeerstatning etter loven her avgjøres i sin helhet av et forvaltningsorgan med en særskilt klageinstans. Saksbehandlingen omfattes av forvaltningsloven, slik at hensynet til rettssikkerhet ivaretas gjennom reglene om domstolsprøving av forvaltningsvedtak på vanlig måte.

## 15.6 Alternative forvaltningsmodeller

Det er flere mulige varianter av forvaltningsmodeller. Hovedvalget vil likevel stå mellom en sentralisert og en desentralisert forvaltningsmodell.

### 15.6.1 Sentralisert forvaltning

En evt. sentralisert forvaltningsmodell tenker utreder seg bygget på et kontor eller organ som forvalter naturskadeloven. Kontoret vil motta skademeldinger, skadeoppgaver, og annen dokumentasjon fra skadelidte, innhente takster etc og videre på denne bakgrunn fatte vedtak om erstatning. Erstatningsvedtaket vil da omfatte både erstatningsutmålingen (verdifastsettelsen) og kontroll av om vilkårene er oppfylt (rettsansvenden).

Fordelen med en sentralisert forvaltning er :

- Lik behandling
- Ens praksis
- Robust fagmiljø
- Høy faglig kompetanse og erfaring
- Saksbehandlingsberedskap

Ulemper:

- Avstand til skadested

Mindre kjennskap til lokale forhold

### 15.6.2 Desentralisert forvaltning

En evt. desentralisert forvaltningsmodell tenker utreder seg for det vesentligste som den sentraliserte modellen over, med den forskjell at saksbehandlingen i første instans legges til et regionalt eller lokalt nivå som foretar saksbehandlingen.

Oppgaven kan ivaretas av et lokalt kontor i kommunen, for eksempel landbrukskontoret, eller det kan ligge under fylkesmannen som en erstatningsordning. Klage sendes til et sentralt organ.

Fordelen med en desentralisert forvaltning kan være

Kan ha lokalkunnskap

Nærhet til skadested og skadelidte

Ulemper

Lav saksbehandlingsberedskap

Sårbart kompetansemiljø

Fare for at det utvikler seg ulik praksis

### 15.6.3 Sammenligning og anbefaling

Hensyn	Sentralisert forvaltning	Desentralisert forvaltning
Lik behandling for alle søkere. Lik erstatning for lik skade - rettsenhet	Enklere å sikre lik behandling av like saker. Nasjonalt arkiv for naturskadesaker kan bidra til dette.	Kalkulert risiko for at det oppstår ulik praksis, og derved ulik erstatning for like saker, fra sted til sted (region til region)
Nærhet til skadelidte - lokalkunnskap	Ikke nærhet til skadelidte, relevante lokale forhold kan bli vanskeligere å hensynta.	Nærhet til skadelidte og kunnskap om lokale forhold
Kjennskap til relevante lokale forhold som vær- og naturforhold	Må innhente fakta om lokale forhold på stedet, spesielle vær- og naturforhold osv.	Kan ha kunnskap om relevante lokale vær og naturforhold

Effektiv saksbehandling og nær samhandling mellom de ulike typer kompetanse saksbehandlingen krever	Stor og stabil saksmengde er det normale – erfaring og kompetanse gir muligheter for effektiviseringstiltak i saksbehandlingen	Lavere effektivitet i saksbehandlingen i de regioner hvor antallet saker er lite eller variasjonene i saksmengden er stor
Mulighet for å bygge opp et tilstrekkelig stort og robust kompetansemiljø	Sentralisert forvaltning kan bygge opp og vedlikeholde et robust fagmiljø. Liten kompetansesårbarhet. Er ikke sårbart for svingninger i saksmengde innen enkeltregioner	Kompetanse må bygges opp, Sårbart kompetanse miljø – lite miljø, kanskje bare 1 saksbehandler. Sårbart for svingninger i saksmengde – kompetansen forvitrer når det er få eller ingen saker, belastningen blir stor når det kommer mange saker. Forutsetter oppbygging av et nettverk for saksbehandlerne på tvers av fylkene – fagmyndigheten har ansvar for nettverk og fagsamlinger
Saksbehandlingsberedskap for å håndtere store hendelser og stor saksmengde	Mulig å vedlikeholde høy saksbehandlingsberedskap – eks. storflom etc.	Lav saksbehandlingsberedskap

Etter en samlet vurdering av de ulike hensyn anser SLF at det som egner seg best for saksbehandling etter naturskadeloven er en sentralisert forvaltning, hvor et nasjonalt kontor administrerer ordningen i sin helhet.

Hovedbegrunnelsen for dette standpunktet er hensynet til å kunne bygge opp et robust kompetansemiljø innen forvaltningen og samtidig ivareta nødvendig effektivitet og beredskap. I en regional modell mener utreder, basert på erfaringene fra 1961 og frem til i dag når det gjelder hvor og hvor ofte naturskader rammer, at dette vil være vanskelig mange steder og umulig enkelte steder.

Bakgrunnen er i første rekke at i en del regioner er svingningene i antallet naturskader store fra et år til et annet. Noen år vil det være få eller ingen skader, andre år er det mange skader, og med ujevne mellomrom oppstår det store hendelser som krever høy beredskap for å håndtere saksmengden tilfredsstillende.

Et nasjonalt kontor vil ha et relativt stabilt høyt sakstilfang som sikrer kontinuitet for saksbehandlerne. Dette gir grunnlag for å bygge opp tilstrekkelig høy og variert kompetanse til å sikre høy kvalitet på saksbehandlingen. Saksbehandlingsberedskapen vil også kunne holdes på et tilstrekkelig høyt nivå. Miljøet vil ikke være sårbart for regionale svingninger i antall saker og kan være robust i forhold til å takle store hendelser.

Erfaringene fra gjeldende ordning har også vist at det på naturskadeområdet er viktig å ha et sentralt organ som ser til at praksis er lik over hele landet.

Det vil i en sentralisert modell være naturlig og ikke minst rasjonelt å la det sentrale forvaltningsorganet benytte de regionale forvaltningsorganer, Fylkesmennene, til å foreta befaringer, gi innspill til verdivurderinger og evt. taksering i store og/eller mer kompliserte saker samt der kunnskap om regionale/lokale forhold har stor betydning.

## 15.7 Dokumentasjon av erstatningskravet

Hvordan skal erstatningskravet dokumenteres? I dag er det skjønnsretten, lensmannsskjønn og overskjønn som fastsetter kostnadene til gjenoppretting eller gjenanskaffelse av den skadde eiendom. Etter utreders forslag til ny organisering er det forvaltningsorganet som skal fastsette erstatningen, herunder foreta verdsetting av skaden. Det oppstår i den sammenheng spørsmål om hvordan dette bør foregå for at forvaltningen skal være effektiv samtidig som verdsettingen blir korrekt.

Formålet med utmåling og erstatning er å komme frem til et riktig resultat, dvs. rett erstatning for naturskaden, etter lovens regler.

### Relevante momenter i utvalgets vurdering av takserings- og utmålingsregler har vært:

- Lave prosesskostnader
- Lave administrasjonskostnader
- Synlighet i domstolene
- Tidseffektivitet
- Regler for en statlig ordning bør være enkle, tilgjengelige og klare i forhold til rettigheter og vilkår.
- Riktig resultat

Følgende alternativer er vurdert:

### Takseringsmodell

1. Takst innhentes v/private takstmenn. Staten oppnevner en takstmann som avgir takst til statlig organ som utmåler erstatning på bakgrunn av denne.

Vanlige forvaltningsrettslige klagemuligheter over enkeltvedtaket.

En klar fordel med en slik løsningsmodell er at administrasjonen ikke trenger å ha detaljkunnskap om verdsettingen, og heller ikke normalt har behov for å reise ut for å se på skadesteder. Verdsettingen skjer fagmessig.

Noen klare ulemper er det også med et slikt system. Det ene er at i mange mindre og enklere saker er det unødvendig og heller ikke kostnadssvarende å engasjere takstmann for å vurdere skaden. Et annet moment er at det i deler av landet kan være vanskelig å finne takstmenn som har mulighet til å utføre oppdraget innen rimelig tid. Ved større naturskadehendelser konkurrerer en med forsikring om tjenesten.



2. Alternativt oppnevner staten og skadelidte hver sin takstmann, som igjen velger seg en oppmann. Oppmannen trer inn dersom takstmennene ikke blir enige om taksten. Avgitt takst er bindende mellom partene og legges til grunn for utmåling etter lovens regler.

Vanlige forvaltningsrettslige klagemuligheter over erstatningsvedtaket om erstatning.

I denne modellen vil skjønnet tre inn i stedet for dagens lensmannsskjønn, og erstatningssaken behandles på omtrent samme måte som i dag.

Fordelen med en slik modell er at man får avgjort verdsettingen med bindende virkning for partene gjennom skjønnet, slik at klager over verdsettingen ikke kan fremsettes i forbindelse med evt. klage over forvaltningsvedtaket.

En del av de innvendinger som er å reise mot dagens system gjelder også her. Bl.a. vil en slik prosess nødvendigvis være noe tidkrevende og ikke minst kostbar. For øvrig gjelder de innvendinger som under nr. 1 over.

#### Administrativ modell:

Forvaltningen tar stilling til både verdsetting og utmåling. Mindre saker behandles på bakgrunn av dokumentasjon fra skadelidte, større saker takseres også av innleide takstmenn. Denne modellen er det utvalget oppfatter som vanlig forvaltningsmessig behandling av krav etter en statlig erstatningsordning.

Verdsettingen foregår her primært på bakgrunn av dokumentasjon fra skadelidte. Slik dokumentasjon kan foruten utfyllende dokumentasjon av selve skaden være egenoppgave over antatte eller pådratte kostnader ved gjenoppbygging, takst innhentet fra taksmann, kostnadsoverslag fra entreprenør eller andre anbud. På bakgrunn av opplysninger, beskrivelse av skaden, foto, kart og lignende, og dokumentasjon av antatte eller pådratte utgifter avgjør forvaltningen om det er nødvendig for staten å innhente supplerende takst for å kunne foreta verdsettingen på en forsvarlig måte. Dette vil avhenge av skadens omfang, hvor store kostnader som er krevd dekket og hvor kompliserte vurderinger som må gjøres for en forsvarlig verdsetting.

I tillegg til, eller sammen med, verdsettingen tar forvaltningen stilling til om vilkårene for å tilkjenne erstatning er oppfylt og om det er aktuelt å anvende avkortnings- eller regressbestemmelsene i loven. Vedtaket, som tar stilling til alle sider ved saken, må kunne påklages til overordnet forvaltningsorgan og bringes inn for domstolene om skadelidte ikke får medhold i klagen.

Fordelene med denne ordningen er effektiv saksbehandling, særlig effektiv for alle de mindre sakene som er aktuelle for naturskadeloven. Saksbehandling og administrasjon vil være kostnadseffektiv og saksbehandlingstiden kunne kortes betydelig ned for de fleste sakene. Ordningen vil være fleksibel i forhold til å bruke ressurser til verdsetting og annen saksbehandling slik at de vanskelige og kompliserte sakene kan allokeres tilstrekkelige ressurser til forsvarlig gjennomføring, samtidig som man sparer inn betydelige ressurser ved forenklet behandling av det store flertall enkle og ukompliserte saker.

Ulempene kan være at i mange saker vil verdsettingen ikke skje av fagfolk og det er følgelig en mulighet for større feilmargin. Dette kan medføre noe økte

erstatningsutbetalinger og/eller flere tvister om verdsettingsspørsmål. For enkelte skadelidte vil det kjennes mer byrdefullt å skulle være ansvarlig for å dokumentere eget krav om erstatning.

## 15.8 Samlet anbefaling – erstatningsfastsetting

Dagens system for verdsetting og erstatningsutmåling etter naturskadeloven bør endres av hensyn til å bedre effektiviteten gjennom å hindre unødig ressursbruk, bedre mulighetene for riktig ressursallokering, spare kostnader og oppnå en betydelig nedkorting av saksbehandlingstiden fra skaden skjer til erstatningen kan utbetales.

SLF legger til grunn at domstolene og andre domstolslignende organer er mindre godt egnet til massebehandling av enkle og økonomisk sett små saker som de fleste saker etter naturskadeloven er.

Erstatningskravene bør behandles av et forvaltningsorgan som avgjør kravene i enkeltvedtak. Det bør være et sentralt, nasjonalt, forvaltningsorgan som står for administrasjon av ordningen og saksbehandling av krav etter loven. Et nasjonalt forvaltningsorgan vil kunne opprettholde et tilstrekkelig stort, personellmessig robust og faglig sterkt miljø til å behandle sakene effektivt og kvalitetsmessig godt, da det vil ha kontinuitet i saksmengden og være lite sårbart for de årvisse lokale og regionale variasjoner i saksmengde på naturskadeområdet. Et nasjonalt forvaltningsorgan vil også kunne opprettholde saksbehandlingsberedskap for store hendelser. Endelig er det viktig for effektivitet i saksbehandlingen og av hensyn til å begrense erstatningsutbetalingene i henhold til lovens intensjon å sørge for ens praksis i hele landet med hensyn til både verdsetting av skadene og praktisering av lovens vilkår. Det er også av betydning for de administrative og økonomiske konsekvensene ved omlegging fra dagens ordning at et nasjonalt organ allerede er på plass i SLF og innehar den nødvendige kompetanse, erfaring og de nødvendige saksbehandlingsrutiner for å behandle saker etter det system utvalgets lovforslag legger opp til. SLF behandler allerede i dag, etter fullmakt fra styret for Statens naturskadefond, en del mindre saker etter en modell som i praksis ikke skiller seg mye fra den foreslåtte ordning.

Utredning foreslår å beholde dagens ordning med et særskilt overordnet forvaltningsorgan som klageorgan, heretter benevnt Klagenemnda. Utredning foreslår at Klagenemnda har juridisk og teknisk kompetanse nødvendig for å avgjøre spørsmål både om lovtolkning og om tekniske/kostnadmessige sider ved erstatningsvedtaket. Ved å ha en særskilt Klagenemnd kan en etter utreders oppfatning sikre at klageorganet fremstår som partsuavhengig og på den måten bidra til rask, rimelig og betryggende klagesaksbehandling, noe som igjen vil bidra til mindre bruk av domstolene for å avklare lovtolkningsspørsmål og vurdere verdifastsettelsen.

Utvalget ser få ulemper ved å gå fra dagens ordning med lensmannsskjønn til å foreta verdsetting og derpå følgende administrativ behandling av vilkårene for erstatning gjennom styret for Staten naturskadefond og sekretariatet i SLF. Enkelte skadelidte vil kunne oppleve den egeninnsats forslaget forutsetter fra skadelidte som byrdefull, men godt veiledningsmateriell og rutiner vil gjøre mye for å redusere denne utfordringen. Lensmannens funksjon som beredskaps- og skadestedsleder samt rolle som informasjonsformidler i forbindelse med en naturskadehendelse er hjemlet andre steder enn i naturskadeloven. Denne delen av lensmannens rolle ikke påvirkes av forslaget.

## 16 Dekningsområdet – hvem skal ha rett til erstatning?

### 16.1 Personkrets – eier

Dagens naturskadelov antyder lovens subjektive dekningsområde, den personkrets som kan kreve naturskadeerstatning i naturskadeloven § 3 første ledd, andre punktum – ”eieren”. I forarbeidene til dagens lov, innstillingen av 1959 til naturskadeloven av 1961 og Ot.prp. nr.12 (1993 – 94) (innstillingen) er dekningsområdet presisert. I innstillingen presiseres det at man ved naturskadeloven går bort i fra tidligere regler om at det kun er privatperson i en vanskelig situasjon som kan tilkjennes erstatning. Behovsprøvingen bortfaller og selskaper likestilles med andre private rettssubjekter. I Ot.prp. nr. 12 presiseres det at det er et objekts rettslige eier som tilkommer erstatning.

I innstillingen fra 1959 framgikk det at loven omfatter private fysiske og juridiske personer, se kommentarene til nl. § 4 på side 49. Det er den reelle eier erstatningen skal tilfalle og beregnes for, dette kan være en annen en den som rettslig sett må betraktes som eier, jf. (det senere vedtatte) forslaget til nl. § 15 andre ledd;

*Finner fondsstyret det godtgjort at den økonomiske interessen i og rådigheten over gjenstanden i det vesentlige innehas av en annen enn den som rettslig sett må betraktes som eier, skal den førstnevnte anses som eier.*

På bakgrunn av forarbeidene til naturskadeloven (1994) § 12 ble praksis endret til det man mente samsvarte med lovgivers intensjon, dvs. kun den rettslige eier fikk erstatning. Av de objekter loven omfatter er det kun grunneiendommer som kan registreres i et realregister. For andre objekter la man til grunn at fondsstyret ikke kunne, eller skulle, gjøre noen vurderinger av hvem som var den reelle eier, all den tid dette ikke kommer frem av tinglysningsdokumenter eller andre realregistre som viser hvem som er den rettslige eier. Følgelig ble loven tolket slik at det kun var grunneiere som skulle gis rett til erstatning etter naturskadeloven, for å finne den rettslige eieren av et objekt så man følgelig hen til hvem som hadde grunnbokshjemmel til grunnen objektet lå på.

#### 16.1.1 Tomtefesters stilling

Spørsmål ved ovennevnte tolkning reiste seg relativt raskt. Eiere av objekter som ikke lar seg registrere i et realregister og som ligger på en annens grunn samt tomtefestere (med tinglyst festekontrakt) ble etter den endrede praksis nektet erstatning på det grunnlag at de ikke var grunneiere, noe som i mange tilfeller ble oppfattet som urimelig. Særlig virkning får dette for de som fester grunn av stat eller kommune, dvs. av grunneiere som selv ikke har rett til naturskadeerstatning. I disse tilfeller blir det ikke utbetalt noen erstatning . I de rettsforhold hvor grunneier er en privatperson blir saken som regel løst ved at grunneier søker og får erstatning for skaden. I de tilfeller hvor skaden gjelder et objekt på festet grunn eller hvor grunneier har tillatt oppføring av objektet på sin grunn uten å avstå selve grunnen og det er klart mellom partene at objektet ikke tilhører grunneier blir det nærmest et proforma eierskap til objektet for grunneier som danner grunnlaget for erstatningssaken.

Det er ønskelig å unngå slike proforma forhold generelt og videre er det særlig ønskelig å løse forholdet til tomtefester på en måte som bedre samsvarer med deres rettslige og faktiske stilling som rettighetshavere til eiendommen og eiere av objekter på eiendommen. En fester har i regelen, bortsett fra rett til å selge, de vesentligste eierbeføyelsene over en festet tomt. Fester har i dag som hovedregel en nært inntil uoppsigelig avtale om feste av tomten, og endelig omfatter forholdet ofte viktige investeringer for så vel privatpersoner som selskaper. Festeforholdet gjelder regelmessig objekter som bolig, fritidsbolig eller ulike anlegg som er sentrale for en inntektsskapende virksomhet, for eksempel en golfbane eller et skianlegg.

Sterke grunner taler for å likestille tomtefester med grunneier når det gjelder rettigheter etter nærværende lov. Utreder foreslår følgelig en regel i loven som gir tomtefester rett til erstatning for naturskade på eiendom han fester. Bestemmelsen gir tomtefester de samme rettigheter i forhold til ordningen som grunneier, men ikke samtidig rettigheter til fortrenghet for grunneier. Grunneier vil også kunne ha rett til erstatning for skaden, og en eventuell konkurranse mellom partene, dvs. uenighet om hvem som skal få rettigheter og plikter etter naturskadeloven, må løses gjennom konkurranseregler.

### **16.1.2 Andre eiere enn grunneiere**

Når det gjelder eiere av objekter på fremmed grunn hvor det ikke foreligger noen avtale om tomtefeste blir problemstillingen om den reelle eier av objektet skal kunne søke om erstatning for skade på eget objekt når dette ligger på en annens grunn.

Naturskadeloven av 1961 inneholdt som nevnt over, i § 15 andre ledd, en regel om at den reelle eier skulle tilkomme erstatning i stedet for den rettslige eller om man vil formelle eier. Ved lovendringen i 1994 loven ble bestemmelsen ikke videreført, og i forarbeidene ble dette bl.a. begrunnet med at naturskadefondet ikke kan ta stilling til hvem som er den reelle eier med bindende virkning for partene. Fra fondsstyrets side ble dette tolket som et pålegg fra lovgivers side om kun å forholde seg til den formelt sett rettslige eier av et skadet objekt. Praksis ble lagt om i henhold til denne oppfatningen, slik at kun grunneiere ble tilkjent erstatning for skade på grunn og objekter anlagt på grunnen. Eksempler på slike objekter som er omfattet av erstatningsordningen er kaier/brygger av betong eller stein, moloer, ulike idrettsanlegg og ikke minst veier.

I fondsstyrets praksis medførte dette en del klager fra eiere av ulike objekter anlagt på dels privat, men for det vesentligste kommunal og statlig grunn. I rettsforhold mellom private parter har sakene som nevnt i regelen blitt løst ved at grunneier har søkt erstatning og stått som formelt ansvarlig for gjenopprettingen. Der grunneier er det offentlige har det ikke blitt utbetalt erstatning, da stat og kommune ikke har rett til naturskadeerstatning.

#### Rettspraksis

I en dom fra Borgarting lagmannsrett 30. juli 2007 ble problemstillingen behandlet. En privat eier av en kai anlagt på kommunal grunn hadde fått avslag på erstatning jf. begrunnelsen over. Vedkommende anla sak for Oslo tingrett med påstand om at forvaltningsvedtaket måtte oppheves som ugyldig. Saken gikk videre til lagmannsretten som opphevet ankenemndas vedtak på bakgrunn av en tolkning av forarbeidene som er vesentlig annerledes enn den fondsstyret hadde lagt til grunn. Fra begrunnelsen gjengis:

*Staten har anført at det må være avgjørende hvem som formelt står som eier av den faste eiendom og at en slik regel vil være enkel å praktisere for naturskadefondet. En slik tolkning har ikke støtte i forarbeidene eller i lovens ordlyd. Etter lagmannsrettens vurdering må en se hen til det reelle eierforholdet, og det avgjørende må bli at Vestskog er eier av kaianlegget.*

*Lagmannsretten finner som tingretten at kaianlegget omfattes av hovedregelen i naturskadeloven § 3 første ledd og at ankenemndas rettsanvendelse er feil. Den feilaktige rettsanvendelsen er blitt avgjørende for vedtakets utfall, og vedtaket må derfor settes til side som ugyldig.*

Dommen er rettskraftig.

I arbeidet med forslag til ny naturskadelov har spørsmålet på ny vært gjenstand for vurdering, og SLF er kommet til at det mest hensiktsmessige vil være å videreføre en regel om at objektets reelle eier har rett til erstatning. En slik regel vil etter utreders vurdering oppfattes som mer rimelig enn den noe mer formalistiske regel om at kun grunneiere skal ha erstatning. Regelen vil også harmonere mer med det eierbegrep som brukes ellers i lovverket. Endelig vil en unngå at grunneiere med liten eller ingen interesse i det aktuelle objekt ”tvinges” til å stå som ansvarlig for å søke om naturskadeerstatning og for å gjennomføre gjenoppettingstiltak.

### 16.1.3 Andre rettighetshavere

Andre kan ha eierlignende interesser i et skadet objekt, for eksempel rettighetshavere til vei, vann eller lignende, bruksberettigede i statsallmenning, leietakere, forpaktere m.m.. For noen av disse er det grunner som taler for at også de skal få tilsvarende rettigheter i forhold til naturskadeordningen som tomtefestere.

Dels er det et spørsmål om rasjonell forvaltning etter loven. Dersom naturskadeloven skal ha et skille mellom erstatningsberettigede grunneiere, eiere av objekter på annens eiendom og tomtefestere på den ene siden og ikke erstatningsberettigede bruksberettigede, med bruksrett som kanskje ligger tett opp til eiendomsrett på den andre, vil det regelmessig oppstå avgrensingsproblemer som er tid- og ressurskrevende å håndtere.

Det er svært vanlig med ulike former for bruksretter og lignende. Dels kan disse rettighetene være avtalt og dels kan de følge av hevd, være en ekspropriert rettighet etc. Ofte er det for det vesentligste eller helt ut den bruksberettigede som lider tap ved naturskade på objektet. Eiers interesse i at skaden gjenopprettes kan være liten eller ingen, sågar kan en tenke seg tilfeller hvor eier vil motsette seg gjenoppretting, for å hindre den bruksberettigedes utnyttelse av objektet.

I et notat om bruksrettigheter etter Fjelloven, vedlagt denne utredningen, uttaler Fjellstyresambandet bl.a. om bruksrettene:

*Når det tales om bygdefolkets bruksrettigheter i statsallmenning tenkes det oftest på de rettigheter som er omtalt i fjelloven av 6. juni 1975 (nr. 31). I første rekke tenkes det konkret på de rettigheter som er omtalt i lovens kapittel IX t.o.m. XII. Disse kapitlene gjelder rett til beite, rett til seter og tilleggsjord, rett til jakt og fangst samt rett til fiske. Imidlertid er det på det rene at det her ikke er tale om statiske rettigheter. Det fremgår således direkte av lovens § 2 første ledd at rettighetene er dynamiske i den forstand at de skal kunne ”.... nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med*

*rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva". Innholdet i bruksrettighetene kan således endres over tid, både ved at eksisterende rettigheter etter hvert blir utøvd på annen måte, men også ved at nye rettigheter kommer til.*

og

*Som eksempel på bruksrettigheter som kan bli rammet av naturskade kan nevnes flom som ødelegger oppdyrket setervoll hvor det har vært investert i oppdyrking, grøfting og annen drenering m.m. Etter en skade vil det eventuelt måtte kjøres på jord, samt dreneres og grøftes på ny. Videre kan nevnes ødeleggelse ved flom eller andre grunner veier og broer som er anlagt for å kunne frakte buskap til fjells, og melk og produkter ut av allmenningen. Også ulike anlegg til foredling av jakt og fiske kan bli rammet av naturskader. Det samme gjelder naturlig nok for skogsbilveier med broer m.m. som også kan bli ødelagt av naturkreftene.*

Dersom lovens formål er å avbøte privates tap som følge av naturskade og sikre videre virksomhet kan behovet for erstatning være like stort, eller i enkelte tilfeller vel så stort, for bruksberettigede som for eieren av slike eiendommer. Det kan i praksis ofte virke urimelig for bruksberettigede å få avslag på krav om erstatning fordi de ikke er eiere, når de har en ellers eksklusiv rett til å bruke det aktuelle objektet i sin virksomhet. En forutsetning for at bruksberettiget skal kunne tilkjennes erstatning er at de har rett til å utføre gjenopprettingsarbeidene, med eller uten eiers samtykke. Kreves eiers samtykke må dette foreligge før erstatning kan utmåles.

Eventuelle konflikter mellom rettighetshavere og eier om hvem som skal opptre i erstatningssaken som skadelidt og ha rett til erstatning/plikt til å utbedre må løses gjennom regler om hvordan slik konkurranse til erstatningen løses etter naturskadeloven.

Det understrekes at utvidelsen på ingen måte tar sikte på at naturskadeloven skal trekke opp grensen mellom eiers og bruksberettigedes rettigheter til objektet. Konflikter om hvem som skal være berettiget til erstatningen, hvordan objektet skal gjenopprettes og om det overhodet skal skje en gjenoppretting må løses partene i mellom og forutsettes å måtte avgjøres før det kan fattes vedtak om naturskadeerstatning.

Rettighetshavere i denne sammenhengen omfatter ikke leietakere og forpaktere. Når det gjelder forpaktere viser utvalget til lov om forpaktning § 22. Rettsforholdet til leietakere ved naturskade må reguleres av husleieloven og kontrakten mellom partene.

Med en gjennomsnittlig erstatningsstørrelse på kr. 75.000 (2007-kroner) og et anslag på inntil 25 nye erstatningssaker i året på grunn av endringsforslaget gir dette et estimat på gjennomsnittlig økte årlige erstatningsutbetalinger på om lag 1,9 mill.kr.

## **16.2 Konkurransen til erstatningen**

Der det oppstår konkurranseforhold til erstatningen, og det vil det kunne gjøre dersom en i tråd med utvalgets anbefaling velger å åpne loven for at så vel tomtefestere, eiere av fast eiendom på fremmed grunn samt bruksberettigede skal kunne være erstatningsberettiget, må naturskadeordningen ha enkle regler for å håndtere spørsmålet slik at problemstillingen kan håndteres effektivt og rimelig for både den skadelidte og forvaltningen. I forsikringsforhold løses slike situasjoner etter regelen i forsikringsavtalelovens §§ 7-1 flg., av interesse for naturskadeloven har kanskje særlig reglene i §§ 7-1 og 7-4, med vår utheving:

**§7-1.** (hvem en forsikring gjelder til fordel for)

Ved forsikring som ikke har tilknytning til næringsvirksomhet, gjelder forsikringen til fordel for forsikringstakeren, ektefellen og andre som er medlem av den faste husstand.

**Ved forsikring av fast eiendom gjelder forsikringen til fordel for forsikringstakeren og for innehaver av tinglyst eiendomsrett, panterett eller annen tinglyst sikkerhetsrett.**

**§7-4.** (medforsikredes stilling for øvrig)

Er forsikringsavtalen endret, oppsagt eller bortfalt, gjelder dette ikke i forhold til medforsikrede etter §7-1 annet og tredje ledd, hvis ikke selskapet har varslet vedkommende særskilt om forholdet med en måneds frist.

**Selskapet kan ikke med bindende virkning for medforsikrede etter § 7-1 annet og tredje ledd forhandle med forsikringstakeren om forsikringsoppgjøret eller utbetale erstatning til forsikringstakeren. De medforsikrede kan likevel ikke motsette seg at hele erstatningen utbetales til forsikringstakeren, når skaden er utbedret eller det er stilt betryggende sikkerhet for at erstatningen vil bli brukt til utbedring av skaden. De medforsikrede kan heller ikke motsette seg at erstatningen settes inn i bank hvor den disponeres av forsikringstakeren og medforsikrede i fellesskap.**

Regler som i praksis vil virke på en lignende måte foreslås for naturskadeordningen. Eier har i utgangspunktet full råderett over sin eiendom. Dersom det er andre rettighetshavere til eiendommen, fester eller annen bruksberettiget, kan ordningen forholde seg til disse som eiere, men da uten at dette har bindende virkning for eier. Staten skal ikke ta stilling i tvist om hvem som har rett til å utbedre eller om andre enn eier har slik rett. Dette spørsmålet må partene avgjøre seg i mellom.

Dersom en rettighetshaver melder skade uten å kunne godtgjøre at han har rett til å utbedre skaden, eller det er tvist mellom eier og rettighetshaver om spørsmålet, utsettes behandlingen av saken til slik dokumentasjon foreligger eller tvisten er avgjort.

**16.3 Statlig og kommunalt eierskap**

I dagens naturskadelov er det ikke adgang til å tilkjenne erstatning til staten eller til kommuner, se nl. § 3, andre ledd. Ved denne gjennomgangen er det naturlig å vurdere på nytt om det bør gis erstatning også ved naturskader på kommunal grunn og enkelte typer statlige virksomheters eiendom.

**16.3.1 Erstatning til staten**

At staten på et generelt grunnlag skal være unntatt fra en erstatningsordning som finansieres i sin helhet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet er neppe kontroversielt. SLF anbefaler at hovedregelen om at staten ikke tilkommer erstatning videreføres.

Imidlertid er det stilt spørsmål til om det er prinsipielt riktig å nekte erstatning til statseide aksjeselskap som driver for "egen regning og risiko", dvs. som er skilt ut fra statens øvrige virksomhet som selvstendig selskap og som driver virksomhet som et privat selskap. Slike selskaper skal som hovedregel ikke motta støtte over statsbudsjettet, kan i prinsippet slå konkurs og har ingen andre muligheter til å utligne et evt. tap som følge av naturskade enn tilsvarende privateide virksomheter. At slike selskap likevel er unntatt fra naturskadeordningen gir dem, i det minste i teorien, en konkurranseulempe i markedet.

En ser at det prinsipielt sett er slik at selvstendige statseide selskap skal likestilles med privateide selskap, og skal ha de samme plikter og rettigheter som privateide selskap. Det er imidlertid vanskelig å finne eksempler på statseide selskap som drives i den rendyrkede form eksempelet over forutsetter. Langt de fleste statseide selskap mottar en eller annen form for overføring over statsbudsjettet. De selskap hvor den uavhengige stilling tydelig trer frem er i de deleide aksjeselskapene, som for eksempel nåværende StatoilHydro, hvor private eiere også deltar, i flere tilfeller også med en større eller mindre flertallsrepresentasjon.

For slike selvstendige selskap hvor det også er en mer enn ubetydelig privat eierrepresentasjon finner en det prinsipielt riktig at de likestilles med selskap med fullt ut privat eierrepresentasjon. Det kan ikke forventes at private parter kan forutse at et selskap som er åpent for deltakelse fra private parter på vanlige måte, gjennom kjøp av selskapsandeler, ikke har rett til naturskadeerstatning dersom driftsmidler eller eiendeler blir skadet i en naturulykke og det ikke er mulig å tegne forsikring mot skaden. Det skaper også prinsipielt sett en konkurranseulempe for selskapet, selv om dette neppe har stor praktisk betydning.

Når det gjelder statseide selskap som ikke står åpne for privat deltakelse, men hvor staten eier alle selskapsandelene mener SLF at regelen fremdeles bør være at slike selskap ikke kan få erstatning fra naturskadeordningen. For slike selskap vil det regelmessig være slik at de hensyn som tilsier at staten ikke skal få dekket skader etter naturulykker over naturskadeordningen gjelder i samme grad og med samme styrke her. De fleste av disse selskapene vil kunne få dekket tap gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, under en hver omstendighet der tapene på noen måte truer virksomheten. Det er etter utreders oppfatning liten grunn til å pådra staten administrasjonsutgifter ved at disse pengene utbetales over naturskadeordningen i stedet for direkte til det angjeldende selskap.

### **16.3.2 Erstatning til kommuner**

Spørsmålet om naturskadeerstatning til kommuner gjelder dels dekning av ordinære tap som følge av at objekter som ikke kan forsikres blir skadet eller går tapt som følge av en naturulykke. Hvilke objekter det kan være snakk om fremgår av fremstillingen ellers, det er de samme som for private subjekter. Kommunene forsikrer sin eiendom på lik linje med private subjekter og har det samme skadepotensial som private subjekter når det gjelder den vanlige eiendomsmasse.

Det som fremstår som ekstraordinært for kommunenes vedkommende er at de eier den kommunale infrastruktur som veier, avløpsanlegg og lignende. Dette er objekter samfunnet er meget avhengig av. Uten veier og avløpsnett stanser mye av virksomheten i samfunnet opp og det oppstår raskt situasjoner som direkte kan true liv og helse. Infrastruktur kan være sårbar, og investeringene kan til dels svært store. Vi viser i denne sammenheng til NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst" som nettopp behandler både sårbarheten ved, og tiltak rettet mot sikkerhet for samfunnets infrastruktur.



En annen form for utgifter knyttet til store naturulykker som er merkbar for kommunene er ulike utgifter knyttet til sivile beredskaps- og redningsfunksjoner. Kommunenes muligheter for dekning av slike utgifter kan tenkes å være firedelt. For det første er det dekning over kommunenes egne inntekter, kommuneskatt og andre inntekter. Dernest mottar kommunene ordinære og ekstraordinære overføringer over statsbudsjettet. Videre kan en tenke seg ulike fond eller gjensidige, interkommunale forsikringskasser og endelig er det spørsmål om ekstraordinære statlige midler bør kunne kanaliseres gjennom naturskadeordningen.

### Skjønnsmidler

I vedlegg til Innst.S.nr. 161 (2006-2007) framgår Kommunal- og regionaldepartementets beskrivelse og vurdering av skjønnsmidler til kommunene:

*KRD fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene etter skjønn. KRD fastsetter den fylkesvise rammen, mens det tilligger fylkesmannen å sikre en god og rettferdig fordeling av midlene mellom kommunene. I retningslinjene for skjønnsfordeling heter det at "Skjønnsstilskuddet skal kunne brukes til å løse problemer av både midlertidig og mer permanent karakter". Ekstraavgifter som følge av at en naturskade er pådratt må regnes som midlertidige problemer som fylkesmennene i utgangspunktet bør ta hensyn til ved fordeling av skjønnsmidler til kommunene. Ved ekstraordinære merutgifter som følge av naturskade er det også mulig å få deler av utgiftene dekket ved skjønnsstilskudd fra departementet.*

---

*KRD anser at skjønnsmidlene fungerer godt i forhold til det som er intensjonen med skjønnsmidlene i dag. Skjønnsmidlene kan dekke deler av kommunenes ekstraordinære utgifter knyttet til naturskade. KRD anser ikke behov for endringer på dette området.*

Departementet mottok søknader om ekstraordinært skjønnsstilskudd til å dekke merutgifter ved naturskade på kommunal eiendom i 2006 på om lag 111 mill.kr., og utbetalte i overkant av 66 mill.kr. i tilskudd til 42 kommuner og fylkeskommuner. Kommuner over det meste av landet fikk støtte over de ekstraordinære skjønnsmidlene, men størstedelen av disse pengene gikk til kommuner i Trøndelag i forbindelse med flommen vinteren 2006, og til kommuner på Vestlandet.

Etter flomoversvømmelsene sommeren 2007 varslet fylkesmennene i Buskerud fylke og Oppland fylke at det ville bli sendt søknader om skjønnsmidler. En antar at KRD har fulgt samme praksis for beregning av skjønnsstilskudd i 2007 som i 2006.

### Konklusjon

SLF viser til at ordningen med fordeling av skjønnsmidler til kommuner som blant annet har hatt store utgifter ved naturskader er godt innarbeidet. Ordningen framstår som en målrettet og effektiv måte å styrke kommuneøkonomien på der store naturulykker har medført store økonomiske merbelastninger. En anser at kommunenes behov i tilknytning til naturulykker som er inntrådt, gjennom denne ordningen er ivarettatt på en god måte, og anbefaler på dette grunnlaget ikke at kommunene skal omfattes av naturskadelovens erstatningsordning.

### 16.3.3 Finnmarkseiendommen

Statens eiendommer i Finnmark er overtatt av Finnmarkseiendommen, som igjen er opprettet med hjemmel i Lov 2005-06-17 nr. 85, om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven). Loven fastsetter at Finnmarkseiendommen er et eget rettssubjekt, med rettslig handleevne og som selv er ansvarlig for økonomiske forpliktelser. Finnmarkseiendommen er også selvstendig skattesubjekt.

Spørsmålet i forbindelse med lovendringen her er om Finnmarkseiendommen skal unntas kretsen av erstatningsberettigete etter loven. Grunnlaget for en slik avgjørelse vil i så fall være at den vurderes som statlig eiendom.

Utredning mener, på bakgrunn av Finnmarkseiendommens selvstendige stilling som eget rettssubjekt med selvstendig økonomisk stilling og med henvisning til statens manglende instruksjons- og styringsrett, samt Finnmarkseiendommens generelle likhetstrekk med et privat rettssubjekt, at det ikke er grunnlag for å unnta den fra loven. Videre er det i denne sammenhengen grunn til å anta at de fleste naturskader på Finnmarkseiendommen vil ramme objekter som en bruksrettshaver har råderetten over, som privat drift- eller tilførselsvei, dyrket mark og lignende objekter. Slike skader vil etter utredningens forslag uansett være erstatningsmessige fordi bruksrettshaver vil ha en selvstendig rett til å kreve erstatning.

En legger derfor til grunn at kun ved et fåtall skader vil Finnmarkseiendommen opptre som skadelidte etter naturskadeloven, og de økonomiske konsekvensene vil være små.

### 16.4 Stedlig virkeområde

Når det gjelder spørsmålet om geografisk og statsborgerlig tilhørighet som vilkår for erstatning legger SLF for det vesentligste til grunn en videreføring av eksisterende regler. Reglene har vært gjenstand for vurdering og enkelte mindre endringer ved hver lovrevisjon. Det har ikke vært spesielle tolkningsspørsmål eller kritikk av reglene slik de fremstår i dag. Når det gjelder løsøre er det imidlertid SLFs oppfatning at det ikke er naturlig å stille krav om statsborgerskap. Følgelig anbefaler en at særregelen i dagens § 3 første ledd andre punktum fjernes.

## 17 Skadetyper (objekter) som dekkes.

Loven gjelder i dag ”ting”, i praksis fast eiendom samt mer eller mindre faste objekter/installasjoner på fast eiendom. SLF mener ikke det er grunnlag for å gjøre vesentlige endringer i dette. Nedenfor beskrives noen problemstillinger knyttet til spesielle skadetyper og kommentar til hvordan utreder anbefaler disse bør løses etter loven.

### Løsøre

Det er i dag i praksis få løsøregjenstander som dekkes av den statlige ordningen. I naturskadeforsikring er innbo og løsøre en viktig del av dekningen. Løsøregjenstander er som regel omfattet, eller kan omfattes av en forsikring. Dette gjelder innbo og løsøre i hjem og hytter. Under reiser er løsøre som reiseeffekter, bagasje og lignende dekket av reiseforsikring. Løsøre i bil, fritidsbåt og lignende er dekket under hovedgjenstandens forsikring.

Problemstillinger rundt erstatning for løsøre etter naturskadeloven kan likevel oppstå i en del tilfeller. Eksempler kan være lagring av gjenstander på utendørs lagerområde, virke som er lagret ute, frø og flerårige planter som går tapt ved naturskader på jordbruksjord.

Den statlige ordningen er følgelig ikke begrenset til å dekke ulike former for fast eiendom, men dekker foruten skader på grunneiendommer også ulike byggverk og installasjoner på grunnen samt en del løsøregjenstander. SLF tar ikke sikte på å gjøre noen vesentlige endringer i dette gjennom forslaget til ny lov. Det er imidlertid grunn til å vurdere nærmere hvilke avkortningsregler som skal gjelde der løsøregjenstander er gjort sårbare for naturskade gjennom måten lagring eller bruk er gjort på, samt hvor grensen for påregnelighet må trekkes.

En ser ikke noe behov for å utvide dekningen for løsøregjenstander, som å inkludere penger/verdipapirer, immaterielle rettigheter eller lignende. Når unntaket for penger og verdipapirer i eksisterende lov er tatt ut er dette kun uttrykk for at utvalget anser unntaket for overflødig. Det er vanskelig å tenke seg hvordan penger eller verdipapirer kan gå tapt ved en naturulykke ordningen yter erstatning for uten at tapet skyldes uaktsomhet fra skadelidtes side eller tapet må anses upåregnelig og således ikke er erstatningsmessig.

### Naturforekomster

Med hensyn til naturforekomster som sand og grus, som er en del av for eksempel hav- eller elvebunnen, anser SLF at det må trekkes et klart skille mellom forekomster som er i sitt rette element og forekomster som er tatt opp fra grunnen og sikret på forsvarlig måte utenfor sitt rette element.

Naturforekomstene kan være masser som er en naturlig del av elvebunnen, og den massetransport som følger elven. Etter utreders oppfatning må det trekkes en grense mellom forekomster som ligger så utsatt til, som i en elvebunn, mot forekomster som er tatt opp og sikret på land eller på annen måte oppbevart utenfor sitt naturlige element. Avveining mellom kost og nytte ved et eventuelt gjenoppsettstiltak og spørsmålet om årsakssammenheng samt om det som er mulig å forsikre gjennom alminnelige forsikringsordninger, har betydning for vurderingen.

SLF anser at naturforekomster som er tatt opp i forbindelse med næringsvirksomhet er mulig å forsikre gjennom alminnelige forsikringsordninger.

### **Skader på sikringsanlegg**

En problemstilling som fra tid til annen har vært krevende er vurderingen av om skader på sikringsanlegg, herunder også moloer/bølgebrytere er erstatningsmessig. Skader på slike objekter vil regelmessig fylle vilkårene etter loven. Spørsmål det er naturlig å reise er om slike objekter pr. definisjon har hatt for svak konstruksjon eller utilstrekkelig vedlikehold dersom de ikke tåler naturulykker som storm, flom og skred, og videre om de pr. definisjon er så vidt utsatt at skader på slike anlegg må anses som påregnelig og således må sees på som en del av driftskostnadene ved anlegget og unntas fra erstatning. En annen vurdering som må foretas der det oppstår erstatningsmessig skade på slike anlegg er forholdet mellom de verdier anlegget sikrer og kostnaden ved å gjenopprette anlegget. Naturskadeordningen svarer under en hver omstendighet ikke for erstatning som overskrider de verdier anlegget verner, ”nyttens” ved anlegget.

### **Frø og planter**

Når det er frø og flerårige planter som går tapt er det et spørsmål om slike tap bør dekkes over de ordninger som eksisterer for dekning av avlingstap. Dels vil kompetansen til å vurdere et slikt tap være større innenfor avlingsskadeordningen, dels kan det være naturlig å vurdere tapet som en avlingsskade og ikke en naturskade som sådan. At avling som sådan faller utenom ordningen er ukontroversielt. Utvalget har imidlertid kommet til at frø og flerårige planter bør dekkes som løse så lenge dette ikke faller inn under en annen statlig erstatningsordning, og så langt det ikke er mulig å tegne forsikring mot tapet.

### **Veier**

Når det gjelder objekter som skogsveier og enkle driftsveier i landbruket er det etter utreders oppfatning naturlig å trekke en grense mellom veier som er erstatningsmessige objekter og veier som er så vidt enkle, og har så vidt liten motstandskraft mot skade, at de må regnes som en del av grunnen og vurderes på samme måte som skader på selve grunnen. Dette vil kunne ha betydning for vurderingen av kost/nytte ved gjenopprettingstiltaket, av spørsmålet om årsakssammenheng og hva som er dekningsmessige gjenopprettingstiltak.

### **Objekter som kan forsikres**

Objekter som kan forsikres er unntatt i dagens lov. Unntaket er det sentrale grunnlaget for den deling av ansvar for naturskader som finnes mellom den statlige ordningen og naturskadeforsikring. Dette unntaket må følgelig videreføres. Også objekter som ikke er omfattet av den obligatoriske naturskadeforsikringsdelen i brannskadeforsikringer kan i en del tilfeller forsikres mot naturskade. Dersom en slik forsikring er alminnelig tilgjengelig i markedet og kostnadmessig rimelig er også slike objekter som forsikringen omfatter unntatt fra den statlige erstatningsordningen.

## 18 Begrensinger knyttet til skadesårsak og årsakssammenheng.

### 18.1 Skadesårsak - årsakskrav

Prinsipielt må en skille mellom årsaker som er naturulykker og årsaker som er en ordinær påvirkning fra naturkreftene. Skader som følge av 100-årsflom i et vassdrag og skader som skyldes naturlig erosjon i elvebredden kan tjene som eksempel på denne forskjellen.

Vanlig påvirkning fra naturkreftene, som vil skje selv om det ikke er snakk om ekstraordinære/uvanlige forhold, er en risiko eller ulempe eieren selv har. Dette kan det ikke søkes erstatning for. Det er her snakk om påvirkning som er påregnelig for den aktpågivende borger, og som ikke skal kunne utløse erstatning. Tilsvarende vil det være eiendommer som har en beliggenhet eller beskaffenhet som gjør de svært sårbare for naturskader og hvor skader må være påregnelig.

Videre er det skadeårsaker som dels er vanskelige å behandle rent bevismessig og dels vanskelige å beregne de langsiktige økonomiske og administrative konsekvensene av om de tas med i ordningen, og som av disse grunner bør holdes utenom. Skader som direkte skyldes regn er et eksempel på skadeårsaker som etter utvalgets oppfatning fortsatt ikke bør omfattes av naturskadeloven. Dette innebærer at dersom direkte slagregn på en vei fører til skader på veien, vil skadene ikke være dekningsmessige. Dersom regnet derimot fører til at nærliggende vassdrag går over sine bredder (dvs. flom) og skader veien, vil skaden i utgangspunktet være dekningsmessig. Veiens stikkrenner regnes ikke som vassdrag i denne sammenhengen.

Når det gjelder kravet til årsakssammenheng stiller dagens lov opp et strengt årsaksbegrep. Skaden må "direkte skyldes" en naturulykke, og dette begrepet er tolket strengt i forvaltnings- og rettspraksis. Etter den gjeldende årsakslære i naturskadeloven er det en betingelse for å konstatere erstatningsansvar etter naturskadeloven at skaden skyldes naturulykken direkte, slik at selv nært avledete skader er holdt utenfor lovens dekningsområde.

SLF anbefaler en videreføring av dette strenge årsaksbegrepet, dels begrunnet med at ordningen har lang praksis med å anvende dette årsaksbegrepet, og dels at det er hensiktsmessig å begrense ordningen i forhold til de mulige avledete virkninger det kan være snakk om i naturskadesammenheng. Det er verken hjemmel eller praksis for å tilkjenne erstatning for følgetap som driftstap, driftsulempe, utgifter til å leie eiendom til å drive virksomheten i påvente av gjenoppbygging etc. i naturskadeloven og en ser heller ikke noe sterkt behov for å innføre slik hjemmel.

Ordningen er tiltenkt å forbli en minimumsordning i den henseende at den direkte skaden gjenoppbygges, men alle de ulike formene for følgeskader som kan finnes på skadelidtes hånd er tap vedkommende fullt ut er ansvarlig for selv. Dette har også sammenheng med ønske om å opprettholde en ordning som oppmuntrer den enkelte til selv å tenke igjennom hvilke muligheter for tap man har risiko for. Eksempler på problemstillinger som har vært presentert i denne sammenhengen er erstatning for tap av omsetningsverdi som følge av en naturskade, omkostninger til å hindre en videre skadeutvikling (sterkere erosjon, fare for ras og lignende) og erstatning for tap av kulturlandskapsverdier.

Spørsmålet om årsakssammenheng er relevant i forhold til flere av de avgrensninger som naturskadeloven gir anvisning på ved avgjørelsen av en søknad om erstatning.

I første rekke kommer åpenbart spørsmålet om den aktuelle skaden skyldes en naturulykke eller ikke. Her er det snakk om avgrensninger i forhold til naturlig utvikling/erosjon, mot skader som skyldes grunnforhold generelt, svak konstruksjon, manglende vedlikehold, manglende tiltak til sikring etc.

Manglende sikringstiltak må etter forholdene kunne anses som manglende vedlikehold eller mangel ved konstruksjonen og således ha direkte betydning for årsakssammenhengen.

I mange tilfeller vil det her være flere samvirkende årsaker hvor naturulykken er den årsak det står en ansvarlig skadevolder bak, og hvor ansvarsdelingen med de forhold skadelidte selv svarer for må skje gjennom bruk av avkortingsreglene.

Dersom en naturskade setter i gang en årsaksrekke som leder til skade er dette ikke tilstrekkelig til å konstatere ansvar etter naturskadeloven. Skaden må skyldes en direkte påvirkning av naturulykken. Motsetningsvis kan en si at om en bygning er skadd ved naturulykke - storm har f.eks. revet taket av et hus - vil nedbør, frost e.l. kunne forøke skaden innen det har vært mulig å reparere huset. Slike skader vil måtte ansees som direkte følger av naturulykken.

## 18.2 Samvirkende årsaker

Det vil være rimelig å opprettholde et lovfestet grunnlag for å avkorte der skaden skyldes flere forhold enn naturulykken alene, dvs. ved samvirkende årsaker, der disse forholdene har vært nødvendige forutsetninger for skaden eller skadeomfanget og det er forhold skadelidte selv må svare for. Eksempler på dette kan være at et byggverks konstruksjon har hatt mangler som følge av dårlig eller for svak konstruksjon, mangler ved vedlikeholdet eller hvor et objekt før skaden er nær sin naturlige levealder som følge av alder og slitasje. Andre eksempler kan være at forhold ved eiendommen gjør den mer sårbar, som for eksempel dårlige masseutfyllinger, manglende drenering/vedlikehold av drenering, bruken av et areal kan ha påvirket dets motstandskraft mot naturskader på en måte som måtte være synlig for skadelidte etc.

Regler om avkortning i slike tilfeller tjener flere formål. Dels er det viktig at reglene virker motiverende i forhold til tiltak som medvirker til å forebygge naturskader, dels virker det urimelig at staten med fellesskapets midler skal erstatte skader som kunne vært unngått dersom skadelidte hadde utvist vanlig god aktsomhet i forhold til momentene som nevnt over. Naturskadeerstatning er ikke et tilskudd som ytes uansett årsak til skaden. Erstatningen skal kompensere tap som ikke kunne vært unngått med vanlige tiltak. Følgelig er det mer et spørsmål om hvilket nivå av aktsomhet loven skal kreve av skadelidte, herunder hvilken betydning skadelidtes egne forutsetninger skal ha.

Aktuelle spørsmål i denne sammenhengen er i hvilken grad en skal legge en objektiv norm for hvilken kunnskap skadelidte måtte ha om konstruksjon og vedlikehold samt i hvilken grad skadelidtes økonomi skal vektlegges ved vurderingen av om vedkommende har oppfylt sin aktsomhetsplikt.

SLF anbefaler etter dette å videreføre naturskadelovens regler om avkorting der feil eller mangelfull konstruksjon, manglende vedlikehold, slit og elde fører eller medvirker til naturskade på byggverk. Det er også grunnlag for avkorting dersom skadelidte forut for naturulykken ikke iverksatte sikringstiltak vedkommende burde sett var nødvendig for å hindre skade ved en påregnelig naturulykke samt dersom skadelidte ikke foretar redningsarbeid i forbindelse med naturulykken for å hindre skade eller skadeutvikling.

Med byggverk menes i denne sammenhengen en hver konstruksjon som veier, bruer, damanlegg, kaier, moloer, nedgravde drenerings- og vanningsanlegg m.m. For veier trekkes det en grense mot de helt enkle driftsveier i veiklasse 7 og 8.

Manglende eller dårlig planlegging er i en del tilfeller medvirkende årsak til at skade skjer. I denne sammenhengen er det ofte naturlig å legge et betydelig ansvar på kommunene som planmyndighet, men private interesser kan være sterke pådrivere i de prosesser som leder frem til uheldige vedtak om tillatelse til bygging, fortsatt bruk etc. av naturskadeutsatte arealer. Her vil det være naturlig å vurdere avkortning i forhold til den private part som har bygget på et areal som vedkommende visste var utsatt i forhold til risiko for naturskade. Slike saker er imidlertid ofte bevismessig uoversiktlige, og utreder mener at uansett press fra private utbyggere er det kommunen som sitter med det endelige ansvaret for tillatelser etter plan- og bygningsloven.

Dette gjør det mer naturlig å behandle spørsmålet om følgene av feil i planarbeid som et spørsmålet om regress overfor kommunene.

Anbefalingen bygger på at plan- og bygningsloven regulerer hvilket ansvar kommunene har i planarbeidet. Naturskadeloven gir hjemmel for at staten kan gå til regress der feil og forsømmelser i planarbeidet og med byggesaksbehandling medvirker til at naturskader skjer.

### 18.3 Bruksverdi og vinningsforbud

Skadelidte kan etter naturskadelovens system, og på bakgrunn av formålet om å yte erstatning til gjenoppretting for at virksomhet skal kunne fortsette, under en hver omstendighet ikke ha krav på en erstatning som vesentlig overstiger den bruksverdi eiendommen har for ham.

Bakgrunnen for å behandle bruksverdispørsmålet som et spørsmål om avkortning er at erstatningsrettens begrep ”økonomisk tap” og ”full erstatning” ikke er direkte relevante for naturskadeordningen i lys av formålet med ordningen.

SLF anbefaler at regelen som gir forvaltningen en adgang til etter skjønn å avkorte i erstatningen i forhold til hvilken bruksverdi objektet har for skadelidte beholdes. Dersom objektet ikke har noen praktisk bruksverdi må det være anledning til full avkorting. I de fleste tilfeller der avkorting skjer etter denne regelen vil det være for å skape forholdsmessighet mellom erstatning til gjenopprettingen og objektets verdi.

I mange tilfeller vil et objekt ha lavere bruksverdi enn gjenopprettingskostnaden uten at dette fører til avkorting, men misforholdet bør ikke bli for stort. Elementer til vurderingen vil for eksempel kunne være det aktuelle objekts betydning for skadelidtes virksomhet for øvrig, om dets betydning for en helhetlig utnyttning av skadelidtes eiendom er større enn objektets isolerte bruksverdi, om objektet har annen verdi av betydning, som for eksempel estetisk eller symbolsk.

Naturskadeordningen har ikke til formål å dekke tap av objekter hvis verdi helt eller for det vesentligste er estetisk, symbolsk eller kulturhistorisk. Objekter som kun har slik verdi, og ingen praktisk bruksverdi i næring eller som bolig dekkes i utgangspunktet ikke. Objektets bruksverdi bør være målestokken erstatningen skal måles mot.

Vinningsforbudet i nåværende lovs § 11 andre ledd nr. 6 opprettholdes. Skadelidte skal ikke tjene på skaden. Forbudet kan bl.a. være aktuelt i forhold til et objekt hvis bruksverdi, på grunn av andre forhold, ikke lenger kan realiseres og som derfor mangler økonomisk eller praktisk betydning for skadelidte.



## 19 Avkortning

Spørsmålet om avkortningsregler er sentralt i et hvert regelverk om erstatning. Spørsmålet har en grense mot årsakssammenhengsspørsmålet som nevnt over.

Reglene i nærværende lov skal dels virke begrensende i forhold til statens ansvar der forhold på skadelidtes hånd har medvirket til skaden og dels skal de virke motiverende i forhold til skadelidtes arbeid med å begrense faren for naturskade på sin eiendom.

### 19.1 Regler for avkortning i tidligere lover og dagens lov

Avkortningsreglene i Naturskadeloven av 1961 finner vi i lovens § 14 andre ledd nr. 2, 3 og 5. I forhold til nr. 2 kommenterer forarbeidene:

*Naturskadefondets oppgave er ikke først og fremst å reparere skadelidtes formuestap, men å sette ham i stand til å fortsette sin virksomhet. Ut fra dette synspunkt og i betraktning av fondets begrensede økonomisk evne, ville det ikke være rimelig å la skade på ofte meget verdifulle luksusgjenstander komme i betraktning med hele sin tyngde ved fastsettelsen av erstatningen.*

Forarbeidene gir inntrykk av at det er gjenstander uten bruksverdi samt bruksgjenstander av svært luksuriøs art man har hatt i tankene.

I forhold til nr. 3 er det kommentert:

*...må sees i sammenheng med § 6 annet ledd” ”..bygninger, hvorved må forstås et hvert byggverk, ikke bare hus, men for eksempel kaier, dammer osv.*

Det legges videre til grunn at det ved tolkningen skal forstås at faste byggverk og anlegg av et hvert slag er omfattet.

Det understrekes at det skal tas hensyn til forholdene på oppførelsestidspunktet, og klargjøres at det er naturforholdene man har i tankene, slik at skader som skyldes endringer i naturforholdene samt skader som skyldes naturforhold man på oppførelsestidspunktet ikke mente utgjorde fare for byggverket, ikke skal komme i betraktning som avkortningsgrunnlag.

Forarbeidene påpeker at fondsstyret er gitt en diskresjonær adgang til å gjøre avkortning, og at subjektive forhold på skadelidtes hånd, som for eksempel økonomi, skal komme i betraktning.

I forhold til nr. 5 beskriver innstillingen regelen som et vinningsforbud, dvs. at den skal anvendes der skadelidte vil få en økonomisk gevinst fordi det er inntruffet en skade som utløser erstatning. Som eksempel nevnes skade på et industrianlegg som er nedlagt og hvis infrastruktur ikke kan få ny anvendelse. Når den økonomiske verdien ikke er tilstede er det heller ikke riktig å yte erstatning til gjenoppretting.

Det er ikke gjort vesentlige endringer i loven av 1961. I lovarbeidet som førte til ny naturskadelov i 1994 er avkortningsreglene videreført uten særskilt omtale.

## 19.2 Anbefaling om avkortningsregler i ny naturskadelov

SLF legger til grunn at også den nye naturskadeloven bør ha enkelte klare og anvendelige avkortningsgrunner.

Innledningsvis er det grunn til å påpeke at reglene om avkortning har en grense mot spørsmålet om årsakssammenheng og om konkurrerende årsaker. Avkortningsreglene etter loven her legger opp til en ansvarsfordeling hvor skadelidte må bære ansvaret, helt eller delvis, for noen nærmere bestemte forhold skadelidte selv er den nærmeste til å råde over og som ikke reguleres i den vanlige årsakslæren. Slike forhold som naturlig hører inn under vanlig årsakslære er søkt holdt utenfor avkortningsreglene.

For det første er det i liten grad grunn til å fastholde en regel hvor etter det i praksis konsekvent avkortes, etter forholdene gjerne fullt ut, for skader på eiendom som tidligere har vært gjenstand for naturskade. Er det en nøyaktig gjentakelse av en tidligere skade er det grunn til å anta at skaden skyldes særlig sårbarhet for naturskade, evt. at gjenopprettingen etter forrige skade ikke har vært riktig utført eller at de tiltak for å sikre mot ny naturskade den tidligere skade synliggjorde behovet for ikke har vært gjennomført. Forhold som er relevante ved vurderingen av årsakssammenheng er om det har gått lang tid siden forrige gang objektet ble skadet, hvilke tiltak som er gjort og hvor rasjonelle de tiltak (eller vurderingen av ikke å gjøre tiltak) fortøner seg.

Det videreføres regler om avkortning på grunn av forhold ved skadeobjektet som skadelidte direkte rår over eller er nærmest til å bære risikoen for og som har hatt avgjørende betydning for at skaden har oppstått. Svak eller feil konstruksjon i forhold til de påkjenninger det må være synlig for skadelidte at objektet må tåle gir grunnlag for å avkorte i erstatningen. Skadelidte er nærmest til å bære risikoen og er klart nok nærmest til å avdekke og avhjelpe mangler ved konstruksjonen. Følgelig bør også en vesentlig del av den risiko for naturskade denne mangelen fører til ligge hos skadelidte.

Ved vurderingen bør det legges vekt på om skadelidte har kjent til mangelen, hvilke muligheter skadelidte har hatt for å skaffe seg kunnskap om mangelen, og hvilke tiltak han har gjort for å avhjelpe situasjonen.

Tilsvarende gjelder for mangler som skyldes mangelfullt eller feilaktig vedlikehold. Når det gjelder avkortning på grunn av slit og elde er det sentrale at det ikke skal ytes naturskadeerstatning til å fornye objekter med begrenset levetid og som nærmer seg eller er ved slutten av sin levetid når skaden skjer. Det vil være en tilfeldig fordel for skadelidte om han får naturskadeerstatning til gjenoppretting av et avskrevet eller utrangert objekt, og på den måten sparer utgifter til en fornyelse som uansett var nært forestående.

Avkortning bør også skje der skadelidte har unnlatt å gjennomføre enkle forebyggende tiltak som skadelidte før ulykken forsto eller burde forstått var nødvendige for å hindre en skade i fremtiden. Her må det legges vekt på hvor lang tid skadelidte har hatt på seg til å gjennomføre tiltaket, hvilken betydning tiltaket ville hatt for skadens størrelse samt kostnaden ved tiltaket. At skadelidte ikke straks gjennomfører kostbare og omfattende tiltak til sikring kan være unnskyldelig, men kostnaden og omfanget av tiltaket tillegges mindre vekt jo lengre tid skadelidte har hatt fra han ble klar over behovet for sikringstiltak og til naturskaden skjedde. For tiltak som har fremstått som klart nødvendige over lengre tid skal skadelidtes økonomiske forhold ikke vektlegges.

Utredning finner grunn til å påpeke at økonomiske forhold uansett bare unntaksvis bør vektlegges når skadelidtes subjektive forhold skal vurderes. Ved skader på jordbruksjord og andre objekter knyttet til jordbruksvirksomhet må det være et vesentlig poeng at det dreier seg om næringsvirksomhet og at det da er enda mindre grunn til å vektlegge økonomiske forhold på skadelidtes hånd.

Adgangen til å avkorte er valgfri og opp til forvaltningens skjønn i hver enkelt sak, men lovens forutsetning er at avkorting i utgangspunktet vurderes i alle skadesaker.

### **19.3. Egenandel**

En form for avkorting som skal gjøres i alle saker er fradrag av egenandel. I gjeldende lov er det en fast egenandel på kr. 10.000,-. Videre erstattes skaden med 85% av beregningsgrunnlaget etter fradrag.

For å forenkle beregning av egenandel og for å møte synspunktet om at gjeldende regler er utilgjengelige og kompliserte foreslår utvalget å gå over til et system med en fast egenandel på 25%. Denne egenandelen erstatter både dagens faste beløp på kr. 10.000,- og egenandelen på 15% som er et resultat av at skaden i dag erstattes med 85%.

Følgene av den foreslåtte egenandelsbestemmelse vil være at det samlede fradrag for egenandel for alle saker i et gjennomsnitt år forblir det samme som etter nåværende lov eller marginalt større. Imidlertid vil fordelingen bli annerledes ved at skadelidte med små skader og tilsvarende små erstatningskrav vil betale mindre i egenandel, og derved få nominelt mer i erstatning. Motsetningsvis vil skadelidte med større skader, fra kr. 100.000,- og oppover, måtte bære en nominelt større egenandel og få utbetalt mindre i erstatning.

Endringen innebærer en betydelig forenkling av egenandelsreglene med tilhørende bedret forutberegnelighet for skadelidte samtidig som skadelidte med mindre skader får en langt mer forholdsmessig egenandel enn tidligere.

## 20 Regress

Gjeldende naturskadelov har regressregler, men disse har i liten grad vært benyttet. SLF forutsetter at regressreglene i forslag til ny lov i større grad enn tidligere skal vurderes benyttet.

En foreslår regler som hjemler regressøksmål fra staten mot tredjemann som har forårsaket/medvirket til skaden.

Sentralt er spørsmålet om kommunens ansvar for planlegging er ivaretatt. Det har i praksis forekommet tilfeller der utbygging av en eiendom burde vært stanset allerede på planleggingsstadiet fordi faren for naturskade måtte fortone seg som for stor i forhold til krav i plan- og bygningsloven § 68.

I disse tilfellene vil kommunen kunne ha et stort ansvar i forhold til om et areal overhodet skulle vært lagt ut til den aktuelle bruk i kommunale planer, dels kan kommunen ha et ansvar i konkrete byggesaker for å nekte byggetillatelse med bakgrunn i fare for naturskade.

Der det fremstår som klart at kommunene måtte ha kjent til faremomentet, men likevel godkjent utnyttelse av arealet på en måte som har medført økt fare for naturskade bør det være direkte hjemmel for regress mot kommunen.

### 20.1 Solidaransvar etter gjeldende lov

Dagens naturskadelov regulerer adgang til å søke regress dersom flere er ansvarlige for skaden, og må gjelde som spesialregel i forhold til skadeserstatningsloven § 5-3 andre ledd. Etter naturskadeloven § 6 kan Fondsstyret kreve regress for utbetalt erstatning med et beløp som finnes rimelig under hensyn til den ansvarliges økonomiske evne, den utviste skyld og omstendighetene for øvrig.

Naturskadeloven av 1961 bygget på at når tredjemann var ansvarlig, var skaden ikke forårsaket av naturulykke. Lovutredningen pekte likevel på at det ville være rimelig å gjøre unntak fra denne regel, når skadevolderen er ute av stand til å betale erstatning, eller når ansvarsforholdet er uklart, slik at omkostningene ved å gjøre det gjeldende vil bety en urimelig belastning for skadelidte.

### 20.2 Regresskrav for erstatningsansvar etter gjeldende lov som følge av brudd på plan- og bygningsloven

Saksanlegg mot kommunen med krav om erstatning etter naturskade, bygger ofte på at kommunen har gitt tillatelse for bygging i strid med plan- og bygningsloven § 68. Etter denne kan grunn bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Bestemmelsen innebærer at det ikke kan gis tillatelse til bygging dersom det ikke er tilstrekkelig sikkert, og påstanden i saksanlegg om erstatningsansvar er da at kommunen burde ha forbudt bygging på grunnen i medhold av § 68.

Etter foreliggende rettspraksis har domstolene gått langt i å pålegge bygningsmyndighetene ansvar for ikke å ha fulgt opp forbudet i plan- og bygningsloven på en tilstrekkelig aktsom måte. En dom som klart viser dette, er en lagmannsrettsdom hvor kommunen ble pålagt ansvar uten at det fantes direkte holdepunkter for å si at området kunne være truet av naturskade:

*En kommune hadde planlagt et boligfelt, hvor det etter at bebyggelsen var reist og innflytting hadde skjedd viste seg at boligfeltet lå sterkt utsatt for snøskred, idet det i 1980 løsnet et stort snøskred som fortsatte helt ned i boligfeltet og raserte en av boligene. Naturskadefondet hadde svar på kommuneingeniørens henvendelse av 7. mars 1973 hvor det fremgikk at det aktuelle området ikke var vurdert. Det er her tale om et geografisk adskilt område med en særskilt topografi som måtte kreve en egen stedlig undersøkelse. Dette burde de ansvarlige i kommunen ha forstått, og de kunne ikke slå seg til ro med at Naturskadefondet ikke sier noe om at det var nødvendig med undersøkelse og befaring av andre områder enn de som var nevnt i de tidligere rapporter.*

*Bygningslovens § 68 pålegger de kommunale organer særskilt aktsomhets- og undersøkelsesplikt av bl.a. rasfare i utbyggingsområder. Det ble også vist til rundskriv fra Kommunaldepartementet hvor det henstilles til fylkesmennene at de overfor de kommunale myndigheter innskjerper nødvendigheten av at man nøye passer på at det ikke skjer bebyggelse i potensielle fareområder.*

*Torsken kommune sto som utbygger av boligfeltet og som selger av byggetomter til ankemotpartene. Dertil hadde bygningsrådet i kommunen kontrollansvaret etter bygningslovens § 9, jfr. § 68. Kommunen hadde derfor utvist erstatningsbetingende uaktsomhet fra de kommunale organers side i alle disse relasjoner ved at risikoen for ras i utbyggingsområdet ikke har vært forsvarlig vurdert.<sup>37</sup>*

Tre andre lagmannsrettsdommer går i samme retning:

*Bygningsrådet avsto saksøkers søknad under henvisning til at tomten lå rasfarlig til og ba om at det ble foretatt nærmere undersøkelser. Saksøker forhørte seg deretter hos de lokale beboere om de kjente til at det hadde forekommet snøskred i området. Dette ble besvart negativt. På grunnlag av dette ga bygningsrådet sin tillatelse. Fire år etter ble huset skadet av et snøras. Saksøker krevde erstatning av kommunen fordi bygningsrådet hadde tillatt ham å oppføre hus på tomten. Det var ikke innhentet noen faglig uttalelse om snøskredfare og bygningsrådet hadde ikke foretatt befaring. Retten fant at kommunen hadde handlet uaktsomt ved å gi bygningstillatelse uten at det var innhentet faglig uttalelse om snøskredfare. Det ble videre uttalt at kommunen ikke kunne fri seg fra plikten etter § 68 ved å opplyse tiltakshaver om at det forelå snøskredfare. Bygningsrådet måtte selv foreta undersøkelser dersom det var sannsynlighet for en slik fare. Kommunen ble derfor erstatningsansvarlig for tapet av huset. Det ble heller ikke funnet grunnlag for nedsettelse av erstatningen på grunn av skadelidtes medvirkning.<sup>38</sup>*

<sup>37</sup> RG 1987 s 640

<sup>38</sup> RG 1988 s 499

Kommunen ble frifunnet i en upublisert rettsavgjørelse avsagt av Eidsivating lagmannsrett i 1992. Huseier krevde erstatning etter å ha fått huset skadet av flom. Kommunen hadde etter rettens vurdering ikke utvist uaktsomhet ved behandling av søknaden om byggetillatelse. Det ble lagt vekt på at kommunen verken hadde vært selger av tomten eller opptrådt som reguleringsmyndighet. I foreliggende tilfelle hadde deres oppgave kun vært av kontrollerende art. Det sentrale ble om det forelå særlige forhold som kommunen hadde eller burde hatt kunnskap om og som det måtte kreves at kommunen underrettet byggherren om og burde vært vektlagt ved behandling av søknaden om byggetillatelse. I denne saken var både eieren og byggmesteren lokalkjente i området. Etter forholdene ble de ansett for å være nærmest til å ta risikoen for at det ikke ble innhentet nærmere opplysninger fra folk i området som eventuelt kunne medføre en annen løsning.

Etter ovennevnte rettspraksis har kommunen en aktivitetsplikt når det søkes om bygge- og delingstillatelser i utsatte områder. Har kommunen konkret kunnskap om at det foreligger en fare eller ulempe som faller inn under plan- og bygningsloven § 68, skal søknaden avslås eller sikringstiltak påbys. Det må ansees tilstrekkelig for kommunen å henvise til kartmateriale eller annet som påviser en fare for ras e.l. Likeledes vil man kunne bygge på at det erfaringsmessig har forekommet ras eller lignende i området.

Når kommunen har påvist at det foreligger en sannsynlighet for at eiendommen ikke kan deles eller bebygges, må det være tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger, eller at det kan motvirkes ved sikringstiltak. Når det gjelder sikringstiltak begrenser kommunens ansvar seg til å kontrollere at sikringstiltakene er tilstrekkelige til å avverge faren eller redusere ulempene til et akseptabelt nivå.

Kommunen kan neppe gi bygge- /deletillatelse på betingelse av at tiltakshaver bebygger grunnen på eget ansvar. En slik ansvarsfraskrivelse ble ikke godkjent i RG 1988 s. 499.<sup>39</sup>

Dagens naturskadelov gir, som nevnt ovenfor, adgang for fondsstyret til å gjøre gjeldende regress for utbetalt erstatning med et beløp som finnes rimelig under hensyn til den ansvarliges økonomiske evne, den utviste skyld og omstendighetene for øvrig. Adgangen til å søke regress er derfor klar nok. Ut fra foreliggende rettspraksis og den uklarheten som råder når det gjelder omfanget av kommunens tilsynsmyndighet råder det i mange saker en betydelig usikkerhet om en kan nå frem med et regresskrav, og denne usikkerheten medfører at regressadgangen er svært lite benyttet.

### **20.3 Regress etter forslag til ny planlov**

Det har i flere år pågått utredninger for gjennomgang av plan- og bygningsloven.

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) ble lagt fram 15. februar 2008. Dette innebærer at regjeringen så langt bare har lagt fram forslag til ny planlov. SLFs kommentarer til forslag til ny plan- og bygningslov forholder seg derfor til Ot.prp. 32 for planbestemmelser og anbefaling om nye bygningsbestemmelser i NOU 2005:12 ”En mer effektiv bygningslovgivning II”.

---

<sup>39</sup> NOU 2005:12 *En mer effektiv bygningslovgivning II*

I den nye plan- og bygningsloven er det foreslått følgende endringer:

- Plikt til å påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for et planområde.
- Innføringen av hensynssoner i arealplanene uavhengig av arealformålet erstatter det nåværende system med å angi fareområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr 5
- Tilsynsplikten klargjøres og forsterkes

Ovennevnte forhold i utkast til ny plan- og bygningslov vil bidra til at det sjeldnere oppstår situasjoner hvor det er aktuelt å vurdere regress. Dette gjelder først og fremst de to første punktene.

Dersom spørsmålet om regress likevel oppstår, vil vurderingen i de fleste tilfeller fremdeles være et spørsmål om kommunen har vurdert om kravene til byggegrunn er tilfredsstillt (lovforslagets § 28-1). Dersom dette ikke er gjort, vil kommunen kunne bli erstatningsansvarlig og man vil kunne søke regress i henhold til forslag til ny naturskadelov § 15.

Når det gjelder spørsmålet om kommunen har oppfylt sin tilsynsplikt i det enkelte tilfelle, er det flere forhold som vil ha betydning. For det første vil man kunne se hvordan det aktuelle området er vurdert i de risiko- og sårbarhetsanalyser som er gjort. For det andre vil kommunens tilsynsrapporter kunne vise hva som er gjort i den aktuelle byggesaken. I så måte antar en at forslag til ny plan- og bygningslov vil være en forbedring av mulighetene til å vurdere regressøksmål mot kommuner. I tillegg vil også nærmere regulering av tilsynsplikten i forskrifter få betydning for om kommunen har utført det tilsynet som er nødvendig. Det vil imidlertid være opp til den enkelte kommune om slike forskrifter blir utarbeidet.

Det er imidlertid ikke bare kommunene som vil kunne komme i ansvar. Om erstatningsplikt har bygningsutvalget uttalt følgende:

*... der kommunen gir tillatelse på sviktende grunnlag og dette skyldes kommunen selv, bør det etter utvalgets syn fremdeles være slik at kommunen risikerer å komme i erstatningsansvar ved utvist uaktsomhet. Dette må fremdeles følge de alminnelige reglene om bygningsmyndighetenes erstatningsansvar for utvist uaktsomhet. Å sikre bygningsmyndighetene og tiltakshaverne større forutberegnlighet i forhold til et eventuelt fremtidig skadeforløp og tap med klar ansvars plassering ved å endre reglene i § 68 synes lite hensiktsmessig. Utvalget vil imidlertid påpeke at i mange tilfeller der det gis byggetillatelse er sikringstiltak på byggetomta en naturlig del av prosjekteringen. Denne del av prosjekteringen vil være belagt med ansvar og ofte være angitt som et viktig og kritisk område i særskilt kontrollplan. I disse tilfellene er det ansvarlig søker som bærer risikoen for at prosjekteringen blir utført slik at kravene i § 68 blir tilfredsstillt. Dette betyr antakeligvis at kommunen i langt mindre grad enn før risikerer å komme i erstatningsansvar på grunn av manglende teknisk rådgivning og unnlattelse av å føre kontroll. Utvalget vil videre bemerke at kommunen har anledning til å stille vilkår i medhold av gjeldende lov § 68. Disse vilkårene må holde seg innenfor de hensynene som § 68 skal fremme. Disse vilkårene vil også omfattes av ansvaret som ansvarlig søker har, og er foreslått videreført i § 28-1. Etter utvalgets vurdering er det naturlig at kommunen har et ansvar for å videreformidle kunnskap som kommunen har om grunnforhold både i kommunen generelt og for byggetomta spesielt. Dette må allerede anses å følge av veiledningsplikten og informasjonsplikten etter forvaltningsloven, jf. §§ 11 og 17. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid hovedansvaret for å fremskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har*

*tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe ligge på tiltakshaver. Dette vil blant annet innebære at det vil være tiltakshavers ansvar å skaffe til veie, og bære den økonomiske byrden ved innhenting av rådgivende uttalelser om grunnforholdene på byggetomta. Etter utvalgets oppfatning samsvarer en slik dokumentasjonsplikt med utviklingen ellers i bygningslovgivningen. Utvalget viser til at det etter utvalgets forslag vil være tiltakshaver som har primæransvaret for at all nødvendig dokumentasjon som kommunen trenger for å kunne kontrollere om myndighetskravene er oppfylt, følger byggesaken, jf. lovforslaget § 21-2. (...)*

*Etter utvalgets vurdering ligger (...) informasjonsutviklingen godt til rette for en endring/klargjøring av ansvaret for å fremskaffe informasjon etter § 68. Ettersom det er tiltakshaver som søker å bebygge tomta er det utvalgets vurdering at han/hun bør dekke disse utgiftene. Etter utvalgets vurdering bør de nærmere reglene om dokumentasjon etter § 68 framgå av forskrift til foreslått ny bestemmelse i § 21-2. Utvalget anbefaler derfor at oppstillingen av dokumentasjonskravene i § 21-2, i tilknytning til § 68, utformes på en slik måte at det går klart fram at det er tiltakshaver som har ansvaret for å skaffe til veie dokumentasjon på tilstrekkelig sikkerhet.<sup>40</sup>*

Et eventuelt regressansvar kan derfor også rettes mot tiltakshaver og de ansvarlig prosjekterende. I utkast til ny bygningslov kapittel 20 er det gjort nærmere rede for dette ansvaret. Dersom en naturskade er forårsaket av manglende prosjektering eller informasjonsgrunnlag, kan tiltakshaver og andre ansvarlige komme i erstatningsansvar.

Der tredjemann har bidratt til skaden på en avgjørende måte bør det være en direkte hjemmel i naturskadeloven for regressøksmål. Dersom staten skal ha hjemmel for å gå til regress mot tredjemann må kravet avledes av skadelidtes rett på den måten at staten gjennom å tre inn i ansvaret og utbetale erstatning gis rett til å kreve beløpet tilbake, helt eller delvis, av den som har medvirket til skaden.

## **20.4 Konklusjon**

SLF anbefaler regressregler som gir anledning til å forfølge et erstatningsansvar overfor staten mot tredjemann som har forårsaket eller medvirket til skaden, herunder kommuner som gjennom dårlig eller manglende planlegging er ansvarlige for skaden.

Gjennom forslaget dekkes skaden på vanlig måte av staten dersom vilkårene i loven er oppfylt. Deretter gjør staten evt. regresskrav gjeldende mot tredjemann. I motsetning til dagens ordning overlates ikke skadelidte til å søke dekning hos andre først, før dekning kan kreves etter naturskadeloven. Staten overtar skadelidtes evt. krav på dekning hos tredjemann fullt ut, slik at det ikke er krav om skyld eller andre begrensninger skadevolder kan påberope seg for å være fri kravet.

---

<sup>40</sup> NOU 2005:12 En mer effektiv bygningslovgivning II



## 21 Forholdet til annet lovverk og andre sektorer

### 21.1 Forholdet mellom forvaltningsloven og forslag til ny naturskadelov

#### 21.1.1 Hvordan den nye organiseringen av naturskadeområdet kan oppfylle kravene i forvaltningsloven

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med mindre utkastet til ny naturskadelov sier noe annet.

Lovutkastets viktigste forslag til endringer mht. forvaltningsloven berører regler om myndighet etter loven, forvaltningens ansvar for sakens opplysning og regler om saksbehandlingstid. Reglene om klageordningen står uendret, og klageadgangen på prosessuelle avgjørelser er videre enn i nåværende lov.

Fondsstyret er, i motsetning til SLF, et selvstendig organ som ikke er underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet organ. Landbruks- og matdepartementet er overordnet organ, og kan, innenfor reglene om forvaltningens instruksjonsmyndighet, legge politiske føringer for utøvelsen av myndighet etter loven. Dette vil imidlertid bare omfatte myndighet på områder hvor forvaltningen er tildelt skjønnsfrihet. Se nærmere om dette i kapittel 22 og i del V.

Ny forvaltningsmyndighet etter loven vil heretter være SLF, som er underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

En annen vesentlig endring er at utkastet til ny lov går bort fra dagens tosporede system som innebærer at taksering av skaden gjøres ved lensmannsskjønn i henhold til skjønnslovens regler. Som påpekt i kapittel 15, er dette en viktig årsak til at saksbehandlingstiden for vedtak etter naturskadeloven i enkelte tilfeller kan bli uforholdsmessig lang. I det nye lovutkastet er det som hovedregel skadelidte som skal innhente nødvendig dokumentasjon for taksering av skaden. Den dokumentasjonen som kreves før vedtaket gjøres vil i hovedsak være dokumentasjon for å få fastslått årsakssammenheng og kostnader til gjenoppretting. Det er nødvendig med en viss kompetanse både når det gjelder avklaring av årsakssammenheng og kostnadene til gjenoppretting. I gjeldende lov er det skjønnsmennene, som er satt sammen med tanke på den kompetanse, som har ansvaret for å taksere skadene. Denne oppgaven vil i det nye lovutkastet overføres til søkeren i de enklere sakene, mens en vil benytte takstmenn oppnevnt av SLF i de større og mer kompliserte sakene.

Forvaltningsloven § 17 første ledd sier at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Denne bestemmelsen gir uttrykk for et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten, og innebærer at forvaltningsorganet har en selvstendig plikt til å sørge for sakens opplysning. Både lovens forarbeider og praksis tilsier at utredningsplikts omfang må avpasses i forhold til sakens viktighet og kompleksitet, tidsfaktoren, økonomiske hensyn osv. Hvis forvaltningen ikke sørger for at saken blir så godt opplyst som loven krever, vil følgen ofte bli at vedtaket kjennes ugyldig ut fra en anvendelse av ugyldighetsregelen i forvaltningsloven § 41.

Mange av de som søker erstatning etter loven, vil ikke nødvendigvis ha nok kompetanse til å innhente oversikt over all dokumentasjon. Denne modellen vil derfor stille krav til SLFs

veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, ikke bare av hensyn til skadelidte selv, men også for å sikre at forvaltningsloven § 17 er oppfylt. Det er også viktig at søker får nok tid på seg til å innhente dokumentasjon.

SLF kan stille krav til søkers dokumentasjon før saken kan tas opp til behandling.

### 21.1.2 Adgang til domstolskontroll med ny lov

Domstolen kan som utgangspunkt ikke overprøve avgjørelser som hører inn under forvaltningens frie (diskresjonære) skjønn. Problemstillingen her er derfor hvilke avgjørelser som kan komme inn under det frie skjønn, og i så fall hvilke krav som stilles til regelverket. Det finnes ulike typer av frihet i denne sammenheng:

- Frihet til å bestemme om en avgjørelse skal treffes eller ikke
- Frihet til å bestemme over avgjørelsens innhold

Rammene for forvaltningens frie skjønn finner man i loven selv, enten i bestemmelsen som hjemler det aktuelle vedtaket, eller i lovens formål. Vedtaket kan som hovedregel ikke gå ut over de formål loven skal fremme. Myndighetsmisbrukslæren er også en skranke for forvaltningens frie skjønn, men denne læren behandles ikke her. Her fokuserer utreder på å avklare den grensen for det frie skjønn som følger av regelverket.

En bestemmelse som gir forvaltningen kompetanse til å treffe vedtak, kan deles opp i følgende:

- En vilkårsside som angir hva som må til for at forvaltningen skal ha kompetanse til å treffe vedtak
- En følgeside som angir innholdet i vedtaket
- Et midtledd som angir graden av frihet for forvaltningens vurderinger.

Det er normalt i regelens midtledd at man kan avgjøre om forvaltningen har rom for fritt skjønn i vurderingene. Ved fritt skjønn har lovgiver som regel brukt ordet ”kan”, mens ved lovbundet kompetanse oftest er brukt ”skal” eller at følgeleddet på annen måte er formulert som et pålegg til forvaltningsorganet.

Et eksempel på det siste kan man se av et par av lovutkastets formuleringer:

Kapittel 2 § 6 første ledd: *Erstatning ved naturskade ytes når: ...*

Kapittel 3 § 12 tredje ledd: *Departementet fastsetter i forskrift...*

Her fremgår det klart at forvaltningen har plikt til å gi erstatning dersom vilkårene er oppfylt, og at departementet har plikt til å utarbeide forskrifter med et gitt innhold.

Domstolene kan som hovedregel alltid overprøve det faktagrunnlaget forvaltningen har bygget sin avgjørelse på. Det kan for det første være at loven selv sier at forvaltningen skal avgjøre subsumsjonen. Dette er tilfellet i gjeldende naturskadelov § 8 tredje ledd hvor fondsstyret i visse tilfeller skal avgjøre om det er grunnlag for å holde takst. Det kan også

følge av en tolkning av loven at forvaltningen fritt skal kunne avgjøre subsumsjonen. Et eksempel på dette er regelen i naturskadeloven § 6 om billighetserstatning.

SLF legger til grunn at spørsmål knyttet til grunnlaget for verdifastsettelsen vil være gjenstand for overprøving, med andre ord hva kostnaden ved gjenoppsettningstiltak skal settes til.

Videre legger en til grunn at domstolene vil kunne overprøve avgjørelser om årsakssammenheng, om eiendommen kan gjenoppsettes og om bruksverdi for å nevne noen sentrale elementer i vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt.

Når det gjelder for eksempel vurderinger av om det er naturskade i lovens forstand, om avkortning og om redningsomkostninger legges det til grunn at forvaltningens skjønn må vektlegges.

## 21.2 Forslag til ny plan- og bygningslov

Utkast til ny plan- og bygningslov er delt i to; en plandel som ble fremmet 15. februar av Miljøverndepartementet, og en bygningsdel som vil bli fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet. Det relevante for arbeidet med naturskadeloven er hvordan såkalte fareområder reguleres i den nye loven.

### 21.2.1 Plandelen

Hensynssoner innføres som et nytt element i kommuneplan og reguleringsplan. De skal vise på plankartet særlige hensyn og restriksjoner som har betydning for hva arealene kan brukes til. Hensynssoner kan for eksempel vise fareområder, områder med særlig hensyn til bruk eller vern eller områder med særlige krav til teknisk infrastruktur. Innholdet i hensynssoner kan presiseres gjennom bestemmelser til planen. Planlovutvalget har med dette foreslått at loven skal ha økt fokus på sikkerhet:

*Økt fokus på sikkerhet i samfunnsplanlegging vil bidra til færre naturkatastrofer og ulykker med færre negative konsekvenser for menneskers liv og helse, kritisk infrastruktur, miljø og materielle verdier. Det vil også gi bedre trygghet at en kartlegger alle relevante risiko- og sårbarhetsforhold i det arealet en har tenkt å bygge ut. Samfunnet legger for stor vekt på å reparere skader i stedet for å forebygge.*

*Utvalget mener det er behov for økt bevissthet om risiko og sårbarhet i samfunnet generelt, og ved planlegging i et konkret geografisk område, og at det må brukes tid til å kartlegge hvilke risikoutfordringer en kan stå overfor. I dagens plan- og bygningslov er det ikke synliggjort noen direkte plikt til å kartlegge risikoforhold, selv om det framgår av lovens § 68 at visse risikoforhold skal vurderes og varetas. Plan- og bygningsmyndigheten har i den forbindelse en plikt til å unngå utbygging i risikoområder. Konsekvensene av lovens manglende krav, og planmyndighetens begrensede oppfølging er at mange planer får en mangelfull planprosess. Det finnes en del eksempler på at manglende kartlegging har ført til situasjoner hvor menneskers liv og helse har blitt skadelidende og planmyndigheten har fått krav om erstatning fra de som berøres. I så måte vil en plikt til å vurdere risiko og sårbarhet forut for*

*godkjenning av planvedtak redusere risikoen både for de som skal bygge og bo på arealet, og for plan- og bygningsmyndigheten som skal godkjenne bygningen.*<sup>41</sup>

Planlovutvalget foreslår en bestemmelse som gir planmyndigheten *plikt* til å påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for et planområde<sup>42</sup>. Om risiko og sårbarhet blir det blant annet nevnt forhold som knytter seg til arealet slik det er fra naturens side, som for eksempel at det er utsatt for flom eller ras. Lovutkastet sier også noe om hva analysen skal gå ut på. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Når det knytter seg fare, risiko eller sårbarhet til visse arealer, eller bestemt bruk av arealer, skal dette markeres i kommuneplanens arealdel som *hensynssone* med slike bestemmelser, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

I kommuneplanens arealdel skal det i nødvendig utstrekning vise hvilke hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensynssonene kan være av ulike typer, hvorav en av dem skal vise sone for sikrings- støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Dette dekker blant annet sone utsatt for skred, ras, flom osv og vil derfor være et virkemiddel for å forebygge flom- og rasulykker. Hensynssonene gir ikke rettslige virkninger i seg selv. Planlovutvalget har foreslått en bestemmelse som blant annet gir hjemmel til å vedta krav eller forbud for å ivareta sikkerhet, avbøte fare og miljørisiko.<sup>43</sup>

### 21.2.2 Bygningsdelen

Regjeringens forslag til ny bygningsdel i plan- og bygningsloven er ikke lagt fram. Kommentarer og vurderinger er derfor relatert til bygningsutvalgets innstilling.

I NOU 2005:12 En mer effektiv bygningslovgivning, blir byggesaksdelen i den nye plan- og bygningsloven foreslått. § 68 i dagens plan- og bygningslov foreslås videreført uten større endringer. Forslag til nye § 68 er tatt inn i bygningsutvalgets lovforslag § 28-1. Selv om den nye bestemmelsen skal videreføre eksisterende § 68, er det likevel verdt å merke seg at bygningslovutvalget har pekt på behovet for å klargjøre kommunens rolle på dette området i forhold til bestemmelsene om saksbehandling, ansvar og kontroll.

Forslaget til ordlyd i ny bestemmelse er identisk med nåværende bestemmelse. Det er tatt inn et nytt, tredje ledd om at tilsvarende gjelder for eksisterende byggverk for så vidt angår krav om avledning til grunn- og overvann. Dette tilsvarer nåværende lov § 92.

Bygningslovutvalget legger til grunn at arealplanleggingen langt på vei vil sikre at fareområder reguleres slik at bygging hindres, eller skjer på nærmere angitte vilkår. Bestemmelsen vil likevel være aktuell der arealplanleggingen ikke holder tritt med ny og økt kunnskap om fareområder. Konsekvensene av de kommende klimaendringer har man en viss,

---

<sup>41</sup> NOU 2003:14 Kapittel s.184

<sup>42</sup> NOU 2003:14 (§ 1-10)

<sup>43</sup> NOU 2003:14 s 306

men på langt nær full oversikt over.<sup>44</sup> Man må derfor anta at forslaget til ny § 68 fortsatt vil være aktuell som hjemmel for å forby eller stille særlige krav til bygging på fareområder.

For omtale av regressmuligheten etter forslag til ny naturskadeerstatningslov relatert til bestemmelsene i forslag til ny plan- og bygningslov, henvises det til kapittel 20.

### 21.3 Politi og samfunnssikkerhet

Etter forslag til ny naturskadeerstatningslov faller politiets rolle som leder av lensmannsskjønn etter naturskader bort. Politiets lovfestede rolle i forhold til ulykkes- og katastrofesituasjoner består imidlertid, slik det framgår av politilovens § 27:

*Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.*

*Kongen gir nærmere bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og organisasjon.*

*I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.<sup>45</sup>*

Skadelidte og andre berørte av naturulykker vil på denne måten fremdeles ha bistand fra politiet ved større naturulykker.

### 21.4 Andre sektorlover og sektorer

Forslaget til ny naturskadeerstatningslov endrer ikke forholdet til ansvarlige myndigheter for veier og jernbane. Sektorprinsippet videreføres. Dette innebærer at skader på vei og jernbane, eller behov for tiltak for å sikre vei og jernbane, fremdeles ligger på sektormyndighetene, representert ved Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Ansvaret for at gjenoppretting av naturskade skjer i tråd med ulikt regelverk, ligger etter gjeldende naturskadelov hos skadelidte. Forslaget til ny erstatningslov viderefører dette prinsippet. Det vil derfor fremdeles påligge skadelidte å innhente nødvendige tillatelser til gjenoppretting eller krav til gjenoppretingsmåte, etter blant annet vannressursloven, naturvernloven og kulturminnevernloven, og etter kommunalt plan- og regelverk. Søker om erstatning vil plikte å opplyse om relevante plan- og vernevedtak som berører det skadede området.

Ved større naturskader i eller ved vassdrag vil SLF innhente uttalelse fra NVE før erstatningssaken behandles. Ved større naturskader etter ulike typer skred, vil det være naturlig å innhente sakkyndige vurderinger fra geologi- og spesielt geoteknikkmiljøer.

<sup>44</sup> CICERO Report 2007:03 Utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer

<sup>45</sup> LOV 1995-08-04 nr 53: Lov om politiet (politiloven) § 27.

Oppsummert vil forholdet mellom forslag til ny naturskadelov og øvrig sektorlovverk i hovedsak være en videreføring av dagens relasjoner og grensesnitt. Ansvar for at gjennomførte tiltak er lovlige, ligger fremdeles på skadelidte. SLF har som ansvarlig forvaltningsmyndighet ansvaret for at den enkelte saken er tilstrekkelig opplyst. En vil som ledd i dette arbeidet, innhente ytterligere opplysninger fra skadelidte og / eller fra kompetente fagmyndigheter og fagmiljøer der dette anses nødvendig.

Utvalget kan ikke se at forslaget til ny naturskadeerstatningslov utløser behov for endret grensesnitt og dermed lovendringer etter noen av de ovennevnte lovverk.

## 22 Oppsummering - hovedlinjer i forslag til ny naturskadeerstatningslov

### 22.1 Hovedmålsetninger for endringen

SLF har lagt stor vekt på å foreslå en naturskadeerstatningslov med klare bestemmelser om rettigheter og plikter for den som blir utsatt for en naturskade. Målsettingen har videre vært å legge til rette for et enkelt og lett tilgjengelig system med rask behandling av erstatningskrav. En har også arbeidet for at avgrensningen av hvem som har rett til erstatning og i hvor stor grad de har rett til erstatning både skal være enkel å forstå og at reglene i størst mulig grad framstår som logiske og rimelige. I den sammenheng er sentral ulovfestet rett kodifisert.

Den anbefalte naturskadeerstatningsloven er en del av samfunnets totale tilbud til de som frykter, trues av eller har vært utsatt for naturskader. En har lagt vekt på at lovforslagene står i et helhetlig og avklart forhold til annet lovverk som berører naturskadeområdet.

SLF anbefaler at sikringsbestemmelsene i all hovedsak videreføres uendret i dagens naturskadelov. Det forutsettes at denne loven skal videreføre dagens praksis på området inntil området statlig virksomhet for sikring mot skred organiseres på en ny måte, jf. pågående utredninger.

#### 22.1.1 Effektivisering gjennom forvaltningsmodell

Utredning konkluderte tidlig med at en måtte søke å finne andre måter enn dagens å organisere fastsettelsen av naturskadeerstatning på. Det anses ikke lenger som god brukervennlighet at det tar inntil et halvår å behandle selv enkle erstatningskrav, og i verste fall flere år der erstatningsgrunnlag og -utmåling er omstridt.

Det anbefales at erstatningen fastsettes i en ren forvaltningsmodell, der skadelidte framsetter sitt krav om erstatning, og forvaltningen behandler kravet og fastsetter erstatning.

Naturskader skjer i ulikt omfang og i forskjellige deler av landet hvert år. Naturskadeerstatning er videre et arbeidsfelt som til dels krever spesialisert kompetanse. Det anbefales på dette grunnlaget at saksbehandlingen skjer i et nasjonalt kontor, og at oppgaven ivaretas av Statens landbruksforvaltning, som allerede har fagkompetanse på området. Det anbefales at det opprettes en klagenemnd for naturskadesaker. Som i dag vil klagenemnda behandle klager både etter naturskadeerstatningsloven og etter naturskadeforsikringsloven.

SLF mener den anbefalte modellen vil gi betydelig raskere erstatningsfastsetting i de enkle erstatningssakene, men også effektivisering for de mer kompliserte sakene. Også for saker der skadelidte og forvaltningen ikke blir enige om hva som er riktig erstatning, forventes en effektivisering, ettersom systemet innebærer at hele erstatningssaken behandles samlet i rettssystemet, og ikke slik som i dag der en først kan gå til retten med taksten, og deretter eventuelt med erstatningsutmålingen.

### **22.1.2 Klare ansvarsforhold til annet lovverk og sektoransvar**

SLF har lagt vekt på å fremme forslag til lov som står i et avklart forhold til tilgrensende lovverk og ansvarsområder. Det har også vært et formål å unngå gjengivelse av annet lovverk i forslaget til nye naturskadelover. Forholdet mellom annet lovverk og sektoransvar er beskrevet i utredningens kapittel 21.

Forholdet til forvaltningsloven og plan- og bygningsloven er diskutert grundig i utredningen. Det ville lovteknisk sett vært mest naturlig å ta nåværende lovs henvisninger til plan- og bygningsloven ut av forslaget til nye sikringsbestemmelser. På grunn av pågående utredningsarbeider anbefales dette utsatt, jf. nedenfor. Forholdet mellom dagens naturskadelov og andre sektorlover og sektoransvar anses definert og foreslås videreført i forslaget til nye naturskadelover. En viser likevel til arbeidet som pågår med etablering av en nasjonal skredetat. Skredetatsutredningens konklusjoner forutsettes å påvirke og endre realitetene i forhold til de foreslåtte sikringsbestemmelsene.

Politiet har flere funksjoner når naturskade truer, er under utvikling eller har inntruffet. Politiets rolle som rednings- og skadestedsleder i akutt situasjonen når naturskade truer eller nettopp har skjedd, berøres naturlig nok ikke av lovforslaget. Politiet vil fortsatt bistå befolkningen i slike situasjoner. Politiets rolle som leder av lensmannsskjønn for taksering av naturskader utgår som følge av lovforslaget. Politiet har ikke hatt noen rolle i forbindelse med utarbeidelse eller formidling av søknader om tilskudd til sikring mot naturskade. Det foreslås ingen endring her.

Utredningens legger til grunn at de forslag som legges fram, gir avklarte grensesnitt mellom lovforslaget og annet relevant lovverk, og inngår i grunnlaget for klare ansvarsforhold mellom denne og andre sektorer. Dette legger forholdene til rette for at innbyggerne, myndigheter og andre interessenter kan oppfatte lovforslagene som deler i et helhetlig system som regulerer naturskadeområdet.

## **22.2 Erstatningsregler**

Mange av reglene for hvem som har rett til erstatning og reglene for beregning av erstatning anbefales videreført. Det er anbefalt noen viktige endringer, som delvis innebærer forenklinger, delvis klarere bestemmelser, og delvis utvidelser av rettigheter samt tydeliggjøring av krav og betingelser for erstatning etter naturskade.

### **22.2.1 Dekningsområde – person og objekt**

Utredningens anbefaler at alle som har hatt rett til erstatning etter gjeldende lov, fortsatt skal ha denne rettigheten. I tillegg anbefales utvidelse av virkeområdet ved at fester og rettighetshaver gis rett til erstatning, men gir også konkurranseregler for de tilfeller at flere i utgangspunktet kan ha rett til erstatning for samme naturskade. Lovforslaget innebærer at det ikke lenger stilles krav til at eier skal ha tilknytning til Norge for å ha rett til erstatning, så lenge det skadede objekt som omfattes av loven befinner seg i Norge. Det anbefales videre at selvstendige statseide selskap med privat eierrepresentasjon likestilles med private selskaper, og dermed er inkludert i erstatningsordningen. En forutsetter at det for statlige selskaper må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om selskapet omfattes av loven.

Reglene for hvilke objekter som omfattes av loven, anbefales i det alt vesentlige videreført.



### 22.2.2 Vilkår og avgrensninger

Lovforslagets regler for vilkår for erstatning og avkorting av erstatning er i hovedsak de samme som i gjeldende lov. Det er bare de direkte tapene ved naturskaden som dekkes, og bare tap som ikke kan dekkes gjennom alminnelige forsikringsordninger.

En har lagt vekt på at forarbeidene skal beskrive og klargjøre retts- og forvaltningspraksis etter reglene om vilkår for erstatning. I tråd med rettspraksis beskrives et klart skille mellom gjenoppretting av skade og sikringstiltak, der sikringstiltak i utgangspunktet er ethvert tiltak som har til hensikt å hindre eller begrense omfang og konsekvenser av en fremtidig naturskade. Det understrekes at tiltak for forebygging av naturskader er viktig, og at det ofte vil være klokt av å vurdere behovet for ekstra tiltak for å øke motstandskraften mot naturkreftene når en naturskade skal gjenopprettes. Slike tiltak må imidlertid normalt finansieres av skadelidte selv. De midler offentlige myndigheter stiller til disposisjon for tilskudd til sikring mot naturskader, må prioriteres etter vurderinger av hvor de kommer best til nytte, og ikke etter hvor det mer og mindre tilfeldigvis har skjedd en naturskade.

Videre beskrives den situasjon at ikke alle naturskader kan gjenopprettes selv om det skulle være teknisk mulig. Ved vurderingen av om en naturskade kan gjenopprettes, skal en også se på kostnaden ved gjenopprettingen målt opp mot nytten av tiltaket. Dersom en kommer fram til at skaden ikke kan gjenopprettes, beregnes erstatningen ut fra verdien av det som er tapt.

SLF har videre lagt vekt på at lovreglene så langt som mulig må gi dem som rammes av naturskade, realistiske forventninger om hvorvidt de kan forvente å få naturskadeerstatning, og en formening om omtrent hvor stor den vil bli. I den sammenheng har det vært nødvendig å kodifisere flere regler som har vokst frem over tid gjennom tolkning av loven i forvaltnings- og rettspraksis. Dette gjelder i første rekke reglene om skillet mellom erstatning for skade og tilskudd til sikring, at det som er gjenstand for erstatning i første rekke er opprettholdelse av eiendommens bruksverdi, at det må være en økonomisk forholdsmessighet mellom eiendommens bruksverdi og kostnadene ved gjenoppretting (erstatningen) og at gjenoppretting betyr å føre eiendommen tilbake til tilstanden rett før skaden.

Det har videre vært viktig å lage regler og forarbeider som tydeliggjør at eier av og rettighetshaver til eiendom har plikt til å forebygge naturskader, og til å begrense utviklingen av en naturskade. Det anbefales derfor regler om at manglende skadeforebygging fra skadelidtes side kan føre til redusert erstatning, og motsatt, at rimelige kostnader til akutte skadebegrensende tiltak skal kunne dekkes som del av erstatningen. Også andre forhold som gjør at skadelidte får tilkjent lavere erstatning enn beregnede kostnader ved gjenoppretting av naturskaden omtales i forarbeidene. Erstatningen kan blant annet avkortes dersom erstatningsbeløpet ikke står i et rimelig forhold til verdien på det som er skadet.

I de tilfeller naturskaden helt eller delvis skyldes tredjemann, anbefales det at staten overtar retten til å kreve erstatningen tilbake fra disse (regress).

### 22.3 Skisse av anbefalt modell for behandling av naturskadeerstatningsaker

Den anbefalte modellen for erstatningsfastsetting og –utbetaling kan konkret og skjematisk framstilles slik:

- Eier eller rettighetshaver som får naturskade (skadelidte), oppsøker informasjon om krav til søknad om naturskadeerstatning, på internett, hos kommunen eller hos Statens landbruksforvaltning (SLF)
- Skadelidte sender erstatningskrav med nødvendig dokumentasjon til SLF
- SLF vurderer om saken er tilstrekkelig opplyst, og innhenter ved behov skadetakst fra takstfirma, og / eller uttalelser fra relevante fagmiljøer.
- SLF gjør vedtak om erstatning.
- Skadelidte utbedrer naturskaden, og oversender dokumentasjon på at utbedringen har skjedd.
- SLF utbetaler tilkjent erstatning.

Klager på erstatningsvedtaket rettes til klagenemnda for naturskadesaker innen fire uker. Dersom klagen ikke fører fram, må søksmål reises innen tre måneder.

Tilkjent erstatning som ikke er utbetalt innen tre år etter at vedtak er fattet, er tapt. Skadelidte kan søke om forlenget utbedringsfrist.

En legger til grunn at den anbefalte modellen er enkel å forstå, har lave administrasjonskostnader, og gir rask behandling av den enkeltes erstatningskrav.

## 23 Økonomiske og administrative konsekvenser

Som det framgår i utredningen, tilrår utvalget at dagens naturskadelov deles i en naturskadeerstatningslov, og at sikringsbestemmelsene inntil videre videreføres i dagens naturskadelov.

Sikringsbestemmelsene er ikke endret på måter som gir økonomiske eller administrative konsekvenser, men er en videreføring av dagens ordning i påvente av at det tas en beslutning mht. etablering av en eventuell statlig skredetat og andre forhold som har betydning for utformingen av nye sikringsbestemmelser.

Nedenfor gjennomgås de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget til ny lov om naturskadeerstatning tematisk. Antall naturskadesaker, hvor i landet skadene inntreffer, og størrelsen på den enkelte sak varierer betydelig fra år til år. De aller fleste estimatene i dette kapitlet er derfor gjennomsnittsbetraktninger som er forbundet med usikkerhet. De faktorer som brukes i vurderingene nedenfor der slike finnes, er dels gjennomsnittstall fra de siste årene, dels anslag ut fra en vurdering av utviklingstrender. Tallestimater oppgis i 2007-kroner.

### 23.1 Lovforslagets dekningsområde

SLF anbefaler at flere enn i dag kan få erstatning etter naturskade. Utvidelsen gjelder i første rekke fester og bruksrettshaver. Bare eier av et objekt gis i dag rett til erstatning. Når fester og bruksrettshaver i dag får avslag på naturskadeerstatning, kan vanligvis grunneier søke om og ytes erstatning, det gjøres normalt også. Dette innebærer at lovendringen ikke vil ha betydelige økonomiske konsekvenser. Dersom grunneier derimot er en offentlig instans, ytes ikke naturskadeerstatning etter dagens lov. På dette området innebærer forslaget en reell utvidelse av erstatningsordningen. Utreder har vurdert å endre loven slik at også kommuner og enkelte statlige selskaper kan motta naturskadeerstatning, men anbefaler ikke dette.

Økonomisk sett innebærer anbefalingen om at fester og rettighetshaver skal kunne ytes naturskadeerstatning, merkostnader ved at fester og rettighetshaver på eiendom i offentlig eie kan ytes slik erstatning, jf. over. Med en gjennomsnittlig erstatningsstørrelse på kr. 75.000 (2007-kroner) og et anslag på inntil 25 slike saker i året gir dette et estimat på gjennomsnittlig økte årlige erstatningsutbetalinger på om lag 1,9 mill.kr.

I tillegg til den rimelighetsvurdering som er grunnlaget for anbefalingen, er det SLFs vurdering at hovedfordelen med å inkludere festere og bruksrettshavere i erstatningsordningen er av administrativ art, ikke minst for søker, ved at den som har størst interesse av erstatningsutbetaling, kan stå som søker og evt. bli tilkjent erstatning. Se likevel merknadene om konkurranse til erstatningen.

### 23.2 Raskere erstatningsbehandling gjennom enklere forvaltningssystem

Det enkeltforslaget om endringer i loven som har de største administrative konsekvensene, men begrensede økonomiske konsekvenser, er forslaget om forenkling av erstatningsfastsettingen. Det anbefales at en går bort fra et tosporet system med taksering gjennom lensmannsskjønn og påfølgende forvaltningsmessig erstatningsfastsetting, og over til ren forvaltningsmessig behandling av erstatningskravene. Anbefalingen innebærer videre at

erstatningsfastsettingen i de fleste mindre saker gjøres på bakgrunn av dokumentasjon fra skadelidte selv, men at en i de større og de mer kompliserte sakene innhenter takst / kostnadsoverslag fra fagfolk med nødvendig kompetanse.

SLF forventer at den anbefalte endringen vil medføre en betydelig reduksjon i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for erstatningskravene, mest for de minste sakene, men også for de større sakene. I mindre og enkle saker vil erstatningskravet med nødvendig dokumentasjon gå direkte fra skadelidte til beslutningsmyndigheten. En slipper her både å vente på at det er mulig å gjennomføre lensmannsskjønn og på møter i styret for naturskadefondet. I større saker vil det gå noe lengre tid fordi forvaltningen kan bli nødt til å engasjere kompetente takstfolk for å framskaffe nødvendige grunnopplysninger for erstatningsfastsettelsen. Eventuell forsinkelse vil her bestå i å finne og å inngå avtale med slik kompetanse. En må forvente noe ekstra tidsbruk på innhenting av manglende dokumentasjon. Utreder antar likevel at saksbehandlingstiden går merkbart ned også for de større sakene.

Det legges noe større plikter på skadelidte, ettersom han skal dokumentere sitt erstatningskrav, gjennom bilder, kart, skade- og gjenoppretingsbeskrivelser og bekreftede opplysninger om evt. flom, storm eller lignende. Skadelidte kan innhente bistand i dette arbeidet. Det anses forsvarlig å øke søkers plikter noe. Det vil uansett være forvaltningens ansvar at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes.

Den anbefalte modellen innebærer at styret for Statens naturskadefond ikke lenger vil behandle erstatningssaker, og at bruken av lensmannsskjønn opphører. En har anbefalt at nåværende sikringsbestemmelser og den forvaltningsmessige organiseringen av denne inntil videre videreføres i nåværende naturskadelov. Dette innebærer at en anbefaler at styret videreføres, men med avgrensede oppgaver. En antar at dette har konsekvenser for møtetrykighet og reisevirksomhet, gitt uendret bevilgningsnivå.

Med henvisning til utredningens kapittel 15.1 og en estimert halvering av styrets kostnader, gir dette en innsparing anslått til kr. 150.000 pr. år. En avvikling av lensmannsskjønnet i naturskadesaker anslås å gi en årlig innsparing for politiet på om lag 5,5 mill.kr. I tillegg kommer innsparing av kostnader til skjønnsmenn ved gjennomføring av lensmannsskjønn, anslått i kapittel 15.1 til 4,6 mill.kr. pr. år.

Utreder har anslått at det vil være behov for å engasjere autoriserte takstmenn i anslagsvis inntil 300 av de 1.200 sakene en gjennomsnittlig forventer i året. Disse sakenes kompleksitet vil variere betydelig, fra for eksempel mindre veiskader til omfattende leirskred med behov for ekstra sikkerhetsforanstaltninger ved takseringen. Takstkostnadene vil derfor også variere betydelig. Det estimeres en gjennomsnittskostnad til taksering på kr. 20.000 for disse sakene. Dette innebærer et grovt estimat på en gjennomsnittlig årlig kostnad til taksering på 6 mill.kr.

Ved den beskrevne endringen endres systemet slik at erstatningssakene bare kan tas til domstolene en gang. (I dag kan domstolene både prøve takseringen og erstatningsutmålingen.) SLF anser også dette som en betydelig effektivisering når det gjelder tidsbruk, først og fremst for skadelidte, men i noen grad også for domstolene og forvaltningen. En vurderer imidlertid at den største fordel for saksbehandlingen, er at alle sider ved den enkelte erstatningssaken kan ses i sammenheng i en eventuell rettslig behandling. Ettersom det til nå har vært rettslig prøving av forvaltningsvedtakene i begrenset omfang, vil en ikke estimere noen økonomisk innsparing mht. saksomkostninger mv.

### 23.3 Erstatningsutmålingen

SLF anbefaler kun begrensede endringer i reglene for utmåling av naturskadeerstatning. Dagens utmålingsregler og den klargjøring av avgrensninger av retten til erstatning som er framkommet gjennom domsavgjørelser de senere årene, fastholdes. Målet er imidlertid at de endringer i lovtekst som anbefales på dette området, i større grad skal virke klargjørende for skadelidte og hans representanter mht. omfanget av den statlige erstatningsordningen. En legger stor vekt på at klare regler er konfliktdempende i betydningen at formuleringene skal bidra til at urealistiske forventninger om statlige ytelser i liten grad dannes.

Utredning har i sin framstilling av lovforslaget synliggjort et ønske om en begrenset utvidelse av tolkningen av begrepet ”direkte skyldes”, en viss økt bruk av regressregelen, og en moderat økning i bruken av avkortingsbestemmelsene. Videre innebærer lovforslaget med dets forarbeider en videreføring og et visst men begrenset ønske om økt bruk av retten til å yte tilskudd til merkostnader og billighetserstatning. Bare praksis kan vise hvilken økonomisk betydning bruken av avkortning og regress vil ha. En er imidlertid opptatt av signaleffekten av bestemmelsene og praksis på dette området, om at eier og planmyndighet har plikter til å vurdere, evt. gjennomføre skadeforebyggende eller skadebegrensende tiltak og gjennomføre nødvendig tilsyn og vedlikehold på sin eiendom / sitt ansvarsområde.

SLF antar at den samlede effekten av de justeringer som beskrives med hensyn til erstatningsutmåling vil bli omtrent null.

### 23.4 Krav til bemanning i forvaltningen ved endret administrativ løsning

Naturskadeforvaltningen får endrede og i noen grad utvidede oppgaver i den anbefalte modellen. En anbefaler på bakgrunn av det relativt begrensede årlige saksomfanget samt kravet til høy og spesialisert kompetanse i forvaltningen en sentralisert forvaltningsmodell, der erstatningskravene behandles nasjonalt, i Statens landbruksforvaltning. Det totale bemanningskravet ved en sentral modell antas å være betydelig lavere enn ved en lokal eller regional modell, jf. kapittel 15.6. I tillegg har utvalget konkludert med at med få saker i året på et relativt spesialisert fagfelt, vil lokale eller regionale modeller i tillegg til å være bemanningskrevende også være faglig krevende. Slike løsninger anbefales derfor ikke.

Anbefalingen innebærer imidlertid at samarbeidet mellom fylkesmannsembetene og SLF utvides til også å gjelde naturskadeområdet, og at fylkesmannen får i oppgave å bistå ved oppnevning av kyndige takstmenn der dette er nødvendig, og se til at det føres tilsyn med tilfredsstillende utbedring av naturskadene, som grunnlag for utbetaling av erstatning til skadelidte.

Naturskadene fordeler seg rett nok skjevt mellom landsdelene, men det er nok størst forskjell i hvor naturskadene inntreffer mellom år. Det anbefales at hvert embete, bygd på regional gjennomsnittlig fordeling av naturskadehendelser de siste 20 år, tilføres en viss styrking av sine driftsbevilgninger, men vil med henvisning til estimatene over understreke at oppgaven er av svært begrenset omfang. Fylkesmannens beredskapsansvarlige kan på den annen side gjennom denne oppgaven, på en mer direkte måte, komme i inngrep med naturfarestatus og de utfordringer lokalbefolkningen i eget fylke håndterer. Utredning har ingen sterke oppfatninger om fylkesmannen selv må utføre de nevnte tilsynsoppgavene eller om de delegerer oppgaven til annen kompetent instans.

Bortfallet av saksbehandling av erstatningssaker for styret erstattes av ordinær forvaltningsmessig saksbehandling. Den nasjonale forvaltningen får større oppgaver når det gjelder vurdering av om saken er tilstrekkelig opplyst, blant annet om det er behov for innhenting av vurderinger fra autorisert takstmann eller andre sakkyndige. I dette arbeidet kan en til en viss grad støtte seg på samhandling med fylkesmannen. I tillegg innebærer oppgaveøkningen et behov for kompetanseutvidelse. Det anslås på dette grunnlaget at merarbeidet innebærer en styrking av nasjonal og regional forvaltning, estimert til 2,5 mill.kr. pr år.

Erfaringen viser at de skadelidte i større grad forfølger sine antatte rettigheter for domstolene enn for noen år siden. Utviklingen forventes å fortsette. Selv om denne endringen i liten grad er relatert til de foreslåtte endringer i loven, vil en synliggjøre at forvaltningen som en følge av denne utviklingen er nødt til å styrke sin kapasitet når flere saker må føres for domstolene. Et økt antall saker for domstolene innebærer også økte kostnader, men dette anses inntil videre å ha et så lite omfang at det ikke er verd å regne inn blant konsekvensene ved endringsforslagene.

### **23.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av forventede endringer i samfunn og klima**

SLF legger til grunn vurderingene fra de to delutredningene om samfunns- og klimaendringer utvalget har innhentet. Dette innebærer at de inntrufne og forventede klimaendringer over tid vil gi noe flere og større naturulykker hvert år. Klimaendringene forventes å skje gradvis, og med lavere tempo enn en kan få inntrykk av i media. En har ikke noe reelt grunnlag for å estimere den årlige økningstakten i antall naturskader. En forventer en moderat stigning i antall saker og bevilgningsbehov i gjennomsnittså, med sannsynlighet for enda større variasjoner i skadeomfang mellom år enn en har opplevd tidligere. I utredningen har en vist effekten av 1% økning i årlige erstatningsutbetalinger som følge av klimaendringene. I tillegg kommer konsekvensene av prisstigning og andre faktorer.

Inntrufne og forventede samfunnsendringer kan gjøre samfunnet mer sårbart mot naturskader enn tidligere. Samfunnsendringer er imidlertid potensielt kontrollerbart. Politiske myndigheter på alle nivåer står overfor valg som kan innebære at samfunnet blir mer eller mindre sårbart. Cicero uttrykker dette slik i sin utredning:

*Klimaendring er bare en av flere årsaker til endring i flomregimet i Norge. Endring i arealbruk og i utnyttelse av vann i kraftproduksjon betyr svært mye for størrelsen av framtidige flommer. Flere regnflommer vil særlig ramme urbane strøk, der ledningsnettets kapasitet kan avgjøre om det blir flomskade eller ikke. Kraftregulering virker normalt flomdempende, spesielt i de store elvene, men for de største flommene er muligheten til å dempe flommene mindre.<sup>46</sup>*

SLF vil særlig understreke betydningen for samfunnets sårbarhet for naturskader av de mange enkeltbeslutningene på området planlegging og arealbruk. Gjennom helhetlig planlegging der områder som er utsatt for naturskader blir definert som hensynssoner med klare krav og begrensninger, og gjennom oppfølging av planverket i behandling av enkeltsaker, kan det tas beslutninger som reduserer sårbarheten mot naturskader i fremtiden.

---

<sup>46</sup> (CICERO s.18)

### 23.6 Oppsummert økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har i dette kapitlet estimert innsparinger og økte kostnader slik:

Reduserte kostnader i politiet (avvikling av lensmannsskjønn)	- 5,5 mill.kr
Reduserte kostnader skjønnsmenn (jf. over)	- 4,6 mill.kr
Bruk av takstmenn i forvaltningsmodellen	+ 6,0 mill.kr
Reduserte kostnader styret for Statens naturskadefond	- 0,2 mill.kr
Fester og rettighetshaver gis rett til erstatning (off.eiendom)	+ 1,9 mill.kr
Endringer i erstatningsutmålingen	0
Redusert belastning i domstolene (ikke estimert)	
Økt bemanningsbehov i nasjonal og regional forvaltning	+ 2,5 mill.kr
Klimaendringer gir gradvis en viss økning og større variasjoner i årlig erstatningsomfang (ikke estimert)	

Samlet innebærer estimatene for årlig økonomisk effekt av forslagene at utvalget forventer uendrede kostnader som resultat av de endringer som foreslås. Den ukjente faktoren er i hvilken grad og i hvilket tempo klimaendringene fører til flere, eventuelt større naturskader. Med henvisning til den utredning av forventede klimaendringer utvalget har innhentet, må det antas at endringene skjer sakte og over tid, men med klar retning. Som det framgår av vurderingen av de forventede samfunnsmessige endringene, vil det i stor grad være opp til beslutningstakerne om arealplanlegging og arealbruk fører til økt eller redusert sårbarhet for naturskader i årene framover.

SLF konkluderer på dette grunnlaget med at hovedeffektene av utvalgets anbefalinger andre enn rent økonomiske, nemlig økt forutsigbarhet om erstatning gjennom klarere bestemmelser, økt kundetilfredshet gjennom betydelig forkortet saksbehandlingstid og økt likebehandling av private eiere, festere og rettighetshavere med hensyn til rett til erstatning.





## **Del V Utkast til ny lov og kommentarer til de enkelte paragrafene**

## 24 Kommentarer til lovtekst

Loven er en rettighetslov. Når vilkårene er oppfylt har skadelidte krav på erstatning.

### **Kapittel 1 Innledende bestemmelser**

Kapitlet gir i hovedsak innledende bestemmelser om lovens rekkevidde. § 2 angir hva som er gjenstand for erstatning (saklig virkeområde) og angir det geografiske virkeområde. Av § 3 fremgår hvem som har krav på og kan søke om erstatning til gjenoppretting av eiendom etter naturskader. Avslutningsvis i § 4 gis det så definisjoner som skal gjelde for loven.

#### **Til § 1 Formål**

Loven dekker skader som følge av en naturulykke når skadelidte ikke kan få dekket tapet ved en alminnelig forsikringsordning, jf. forslaget § 2 andre ledd.

Forslaget viderefører gjeldende lovs formål. Selve formålet med loven fremgår av andre ledd første punktum. Formålet er at den som rammes av en naturskade skal kunne fortsette å bruke den skadde eiendommen som før. Med eiendom menes både fast eiendom, herunder byggverk og faste installasjoner og løsøre. Det er erstatning til gjenoppretting som kan kreves erstattet, slik at virksomheten kan opprettholdes. Tiltak til sikring faller helt utenfor loven.

#### **Til § 2 Hva loven omfatter**

Forslagets første ledd tilsvarer i hovedsak gjeldende § 3 første ledd, men med mindre språklige endringer. "Fast gods" er endret til "fast eiendom". Dette er kun en språklig endring. Med fast eiendom menes skader på grunneiendommer herunder ulike byggverk og installasjoner på grunnen.

Det stilles ikke lenger krav om at eieren av løsøre må ha tilknytning til Norge.

Andre ledd viderefører naturskadeloven § 1 første ledd, nr. 1 og andre ledd. Med en alminnelig forsikringsordning menes en tilgjengelig forsikring på det norske marked. Det avgjørende er om det er mulig å tegne en alminnelig forsikring og ikke om skadelidte faktisk har forsikret seg. Ting som kan brannforsikres kan forsikres i henhold til lov om naturskadeforsikring av 16. juni 1989 nr. 70. Naturskadeforsikringsloven dekker også naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplasser, oppad begrenset til fem dekar, inkludert den delen av tilførselsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget eller gårdsplassen. Andre forsikringer som for eksempel kaskoforsikring for bil, traktor og småbåt/lystbåt har også naturskadedekning. De fleste løsøreobjekter kan forsikres og faller utenfor loven. Det vises til nærmere omtale i kapittel 17. Skadelidte kan heller ikke kreve erstatning etter loven her dersom vedkommende faktisk får dekket skaden ved en forsikring, uavhengig av om det er en alminnelig forsikring.

Tredje ledd viderefører avgrensingen som i dag følger av forskrift 02.06.1995 nr. 515 om taksering og erstatning av naturskader. Erstatning for tap av avling gis etter forskrift

21.07.2004 nr. 1130 om erstatning ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon. Tredje ledd omfatter ikke skog og flerårige produksjonsplanter i landbruket.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende § 5 første ledd, andre punktum. Det gjøres ingen endringer når det gjelder lovens anvendelse for naturskader på skog. Det vises til Ot.prp.nr.19 (2004-2005).

Forslagets femte ledd viderefører gjeldende unntak for utstyr for utvinning av olje, gass eller andre naturforekomster på havbunnen, jf. gjeldende § 5 første ledd, første punktum. Unntaket omfatter både petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen og den landbaserte virksomheten.

### **Til § 3 Hvem loven omfatter**

Bestemmelsen utvider personkretsen som har rett til å søke om erstatning i forhold til gjeldende lov. Eiere av eiendom, festere og andre rettighetshavere av eiendom kan søke om erstatning. Tomtefestere likestilles med grunneiere, men det gis ikke rettigheter til fortrenghet for grunneier. Dersom det finnes andre rettighetshavere til eiendommen som har den vesentligste rådigheten og den økonomiske interessen over eiendommen kan de anses som skadelidte etter loven. Det er en forutsetning at skadelidte har rett til å utføre gjenopprettingsarbeidet. Andre ledd medfører ikke overføring av eierbeføyelser. Rettighetshavere etter andre ledd kan for eksempel være bruksberettigede til vei eller tilleggsjord i allmenning. Det vises for øvrig til kapittel 16.1.

Forslaget innebærer at også festere og rettighetshavere på statlig og kommunal eiendom har rett til erstatning. Unntaket i tredje ledd får derfor ikke samme rekevidde som etter gjeldende lov.

Twist om hvem som har rett til erstatning må behandles etter forslaget § 14.

Unntaket i tredje ledd viderefører gjeldende § 3 andre ledd første punktum. Det foreslås imidlertid ikke å videreføre unntaket i gjeldende andre punktum. Dette innebærer en begrenset utvidelse i forhold til hva som følger av gjeldende lov. Statlige og kommunale heleide selskaper faller inn under unntaket. Det beror på en konkret vurdering om et selskap som er eid av stat eller kommune faller inn under loven her. I vurderingen må det blant annet legges vekt på om selskapet har private eierinteresser, om det er åpent for privat deltakelse og om det mottar statlige overføringer. Det vises til vurderingen i kapittel 16.3.1.

### **Til § 4 Definisjoner**

Bestemmelsen definerer de sentrale begrepene i forslaget. Bestemmelsen innebærer ingen endringer i forhold til gjeldende rett.

Forslagets bokstav a definerer hvilke naturhendelser som er å anse som naturulykke etter loven her. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men det går nå klart frem at bestemmelsen er uttømmende. Dette innebærer for eksempel at skade som følge av isgang ikke anses som en naturulykke. Isgang i vassdrag kan imidlertid ofte føre til flom, og man vil da

kunne komme innenfor flomdefinisjonen i bokstav b. Det er også en forutsetning for at det skal foreligge en naturlykke at skaden skjer brått og uventet.

Stormflo oppstår når stormen presser sjøen inn over land, slik at bølgeslaget gjør skade eller det oppstår oversvømmelse. Ved en stormflosituasjon er vannstanden betydelig over springflomålet.

Bokstav b til e definerer nærmere de ulike naturulykkene.

Forslagets bokstav b er en lovfesting av den flomdefinisjonen som er lagt til grunn av Statens naturskadefond og av ankenemnda for Statens naturskadefond. For at det skal foreligge flom er det ikke tilstrekkelig at det har kommet relativt mye nedbør eller at det for eksempel kan karakteriseres som en 10 årsflom. Det må være unormalt mye vann som fører til at vannet for eksempel tar nye løp eller oversømmer områder og medfører skade.

Bokstav c definerer skred. Skred må avgrenses mot utglidning av masser som følge av ustabilitet i grunnen og erosjon.

Bokstav d definerer vind av storm styrke det vil si 20,8 på Beauforts skala. Dette omfatter også vindkast av storm styrke.

Bokstav e definerer hva som menes med jordskjelv etter loven her. Jordskjelv i Norge under styrke 5 på Richters skala forventes ikke å ha en slik styrke at det blir skader som utløser erstatning.

Bestemmelsen i bokstav f definerer begrepet gjenoppretting. Begrepet er sentralt i henhold til hva som kan erstattes, jf. forslaget § 1 andre ledd, første punktum og § 6 første ledd bokstav b. Gjenoppretting innebærer at skadelidte skal få erstatning til å bringe eiendommen tilbake til samme stand som den var i før skaden skjedde. Gjenoppretting må avgrenses mot et hvert tiltak som har til formål å forbedre den skadde eiendommen, jf. forslaget § 1 andre ledd siste punktum og § 8 om tiltak som har til hensikt å sikre mot nye naturskader eller videre skadeutvikling. Etter gjeldende rett kan det søkes om tilskudd til sikring etter nåværende naturskadelov kap 3, jf. forskrift 09.05.2007 nr. 499 om tilskudd til sikring mot naturskader.

## **Kapittel 2 Vilkår og utmåling av naturskadeerstatning**

Kapittel 2 inneholder vilkårene for erstatning og beregnings- og utmålingsbestemmelser.

### **Til § 5 Erstatningsgrunnlag**

Forslaget angir hva som er grunnlag for erstatningen og hvordan erstatningen beregnes.

Utgangspunktet for erstatningsvurderingen er kostnadsoppgaven som skal følge med søknaden og eventuelt takst hvis det blir innhentet, jf. forslaget § 12 andre ledd.

Når kostnadene ved gjenopprettingsarbeidene er identifisert og vilkårene etter forslaget § 6 er oppfylt, vurderer forvaltningen om det finnes avkortingsgrunnlag etter forslaget § 7. Eventuelle merkostnader og redningsomkostninger legges så til. Av dette grunnlaget får skadelidte utbetalt 75 prosent, jf. forslaget § 10.

Det er kostnadene på skadetidspunktet som skal legges til grunn. I enkelte tilfeller kan det ta noe tid før skaden blir gjenopprettet. Dette kan innebære at det har skjedd en økning i pris på materialer, arbeidskraft og maskiner. Denne prisinflasjonen er imidlertid skadelidtes risiko. Det er et vilkår for å få erstatning at eiendommen har en bruksverdi for skadelidte. Det må derfor være i skadelidtes interesse å få gjenopprettet skadene så raskt som mulig. Det vil kun være i unntakstilfeller at gjenopprettning skjer så sent at prisinflasjon vil være av stor betydning.

## Til § 6 Vilkår

Bestemmelsen er ny, men viderefører gjeldende rett. SLF har sett et klart behov for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles for å kunne kreve erstatning. Vilkårene i første ledd a til c er kumulative.

For at det skal foreligge en naturskade må det ha vært en skade som direkte følger av en naturulykke, jf. forslaget § 4 bokstav a. Vilkåret inneholder et årsakskrav, og kravet til årsakssammenheng i bestemmelsen er strengere enn det som følger av alminnelig erstatningsrett, jf. ”direkte skyldes”. Forslaget viderefører gjeldende rett på dette området, jf. dagens § 4 første ledd. Skader påført av ordinære naturkrefter over tid skyldes ikke en naturulykke. Nære avledede skader vil også falle utenfor som for eksempel når en storm fører til at en båt skader en steinmolo. Alle følgeskader som skadelidte kan få som følge av en naturskade faller også utenfor for eksempel driftstap, driftsulempe, utgifter til å leie eiendom til å drive virksomheten i påvente av gjenopprettning, reisekostnader osv.

Forslagets første ledd bokstav b innebærer at det skal gjøres en vurdering av om den skadde eiendom kan gjenoprettes. Dette er en vurdering av om skaden faktisk lar seg gjenopprette. I vurderingen av om en skade faktisk lar seg gjenopprette er utgangspunktet at den skal gjenoprettes til slik den var før skaden skjedde, men dersom det er rimeligere å gjenopprette på en annen måte som vil gi skadelidte den samme nytten av eiendommen, skal det rimeligste tiltaket for gjenopprettning være grunnlag for erstatningsbergingen.

Bestemmelsen i bokstav c innebærer at det også må være en forholdsmessighet mellom bruksverdien av eiendommen og gjenopprettingskostnaden. Dersom det ikke er forholdsmessighet mellom kostnadene ved å gjenopprette og bruksverdien av eiendommen, er det ikke økonomisk mulig å gjenopprette skaden etter loven her. Dette medfører at erstatningen ikke utmåles på grunnlag av gjenopprettingskostnaden. Forsvinner for eksempel et mål dyrket mark ved en flom og det vil koste flere ganger verdien av eiendommen å bringe det skadde arealet tilbake til samme stand som det var i tidligere, vil dette ikke stå i forhold til verdien av den dyrka marka som har forsvunnet. Selv om gjenopprettingskostnaden overstiger bruksverdien kan det likevel være formålstjenlig å gjenopprette skaden og det er derfor foreslått et ”vesentlighetskrav”. Skadelidte har krav på erstatning selv om gjenopprettingskostnaden overstiger bruksverdien, men ikke der det er stort misforhold. Når bruksverdien fastsettes må man se hen til den verdien/nyttens eiendommen har og hva den brukes til.

Forslagets andre ledd, første punktum gir skadelidte rett på erstatning for det verditap skadelidte har dersom skaden ikke kan gjenopprettes etter forlagets bokstav b og c. Verdiforringelsen er tapet som følge av at eiendommen ikke kan brukes som tidligere – den tapte bruksverdien. Hvis det er løsøre som har gått tapt har skadelidte krav på kostnaden ved å erstatte det tapte løsøre.

### **Til § 7 Avkorting**

Bestemmelsen gir hjemmel for å redusere erstatningen når det foreligger grunnlag som nevnt i bokstav a til d. Avkortning etter gjeldende lov blir foretatt hvis det er angitt avkortningsgrunnlag i taksten. Et konkret beløp blir da trukket fra beregningsgrunnlaget. Forslaget innebærer at hele vurderingen gjøres som ledd i en vanlig saksbehandlingsgang. Dette innebærer at avkortingsbeløpet vil trekkes fra som en prosentandel, tilsvarende som det gjøres i forsikringsaker.

Forslag til første ledd bokstav a gir mulighet for SLF til å avkorte der gjenopprettingskostnaden er større enn bruksverdien. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med vilkåret i § 6 første ledd bokstav c. Selv om vilkåret for gjenoppretting foreligger kan det være tilfeller der det er rimelig at det foretas en avkorting som følge av at det koster mer å gjenopprette en skade enn hvilken bruksverdi den skadde eiendommen har. Bestemmelse må ses i lys av lovens formål og at det ikke er meningen at skadelidte skal oppnå en økonomisk gevinst.

Første ledd bokstav b og c og andre ledd er tilsvarende avkortningsbestemmelsen som følger av lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring § 1 tredje ledd.

Forhold som kan falle innunder bokstav b er for eksempel manglende drenering av veikonstruksjoner, dårlig vedlikehold av bruer eller svake masseutfyllinger.

I vurderingen etter bokstav c bør det blant annet legges vekt på hvor lang tid skadelidte har hatt på seg til å iverksette et redningstiltak, kostnadene ved tiltaket, hvilken betydning tiltaket ville ha hatt i forhold til å forhindre skadens omfang og skadelidtes faktiske forutsetninger for å kunne iverksette tiltaket. At skadelidte ikke straks gjennomfører kostbare og omfattende tiltak til sikring kan være unnskyldelig, men kostnaden og omfanget av tiltaket tillegges mindre vekt desto lengre områingstid skadelidte har hatt.

Forslagets bokstav d viderefører dagens bestemmelse i § 11 andre ledd nr. 4 og 6.

Andre ledd tilsvarer naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd, andre og tredje punktum. Dersom skadelidte ikke hadde eller kunne hatt kunnskap om for eksempel svak konstruksjon, skal det ikke avkortes. Det er lagt til grunn en streng vurdering etter gjeldende rett. Denne tolkningen videreføres. Det skal mye til for at skadelidte kan unnskyldes for ikke å ha kjennskap til forholdene etter bokstav b.

I vurderingen av om skadelidte har hatt mulighet til å forebygge og utbedre mangelen vil helse, faktisk mulighet til å være til stede og økonomiske forhold kunne spille en rolle. Økonomiske forhold vil imidlertid kun i særlig spesielle tilfeller tillegges vekt. Det er i utgangspunktet ingen unnskyldningsgrunn at man lar være å vedlikeholde egen eiendom fordi

man ikke har økonomi til å foreta vedlikeholdet. Det vises for øvrig til vurderingen i Ot.prp. nr. 31 (1993-1994).

Dersom det har skjedd skade tidligere og skadelidte burde ha skjønt at man burde ha sikret den skadde eiendommen for å forhindre ny naturskade, er dette et avkortingsgrunnlag.

### **Til § 8 Dekning av merkostnader**

Etter dagens lov kan fondet sette som vilkår at en skade skal utbedres på en slik måte at faren for naturskade minskes. Det kan gis tilskudd til dekning av disse omkostningene, jf. dagens § 14 andre og tredje ledd og forskrift om taksering og erstatning av naturskader § 6. Bestemmelsen i forslaget § 8 viderefører denne ordningen, men det foreslås ikke at forvaltningen skal kunne sette som vilkår at en skade skal utbedres på en måte for å minske faren for nye naturskader. Skadelidte kan søke om dekning av merkostnader dersom de ønsker å gjenopprette til en bedre standard på den skadde eiendommen enn hva de hadde tidligere eller hvis det foreslås i takst eller annen sakkyndig vurdering. Merkostnader kan for eksempel være at det legges ned større rør i en bekkelukning eller at en forsterker brukonstruksjonen i forhold til hva den var opprinnelig. Bestemmelsen er ment å konsumere også forskrift om taksering og erstatning av naturskader § 7. Her må det imidlertid bemerkes at rene sikringstiltak faller utenfor.

Det foreslås å gi en forskriftshjemmel for å fastsette nærmere vilkår for tildeling av tilskudd til merkostnader og for å kunne gi nærmere bestemmelser om dekningens størrelse.

### **Til § 9 Redningsomkostninger**

Etter gjeldende § 3 siste ledd, siste punktum kan det gis billighetserstatning for utlegg som skadelidte har hatt for å avverge en skade. Det foreslås å gi en rett til erstatning for redningsomkostninger i forslaget § 9. Med redningsomkostninger menes kostnader til tiltak utført umiddelbart i tilknytning til en naturulykke. Det er bare rimelige og nødvendige kostnader som erstattes. Det må være forholdsmessighet mellom kostnadene og naturskadens omfang og karakter. Tiltaket må gjennomføres på den rimeligste måten. Det kan ikke kreves dekket redningsomkostninger som vil overstige kostnaden ved gjenoppretting, dersom tiltaket ikke blir iverksatt. Dersom skadelidte avverger en naturskade kan det søkes erstatning kun for disse kostnadene. Kostnader for eget arbeid dekkes ikke.

### **Til § 10 Egenandel og minsteutbetaling**

Forslagets andre ledd fastsetter at det skal trekkes en egenandel på 25 %. Dette innebærer at man har krav på å få dekket skaden med inntil 75 % av gjenoppretingskostnadene. Utrederne synes det er mer hensiktsmessig og rimelig med en bestemmelse hvor det trekkes en egenandel, i motsetning til slik det er i dag, der det i praksis trekkes først en fast egenandel og så gjøres det i tillegg et prosentvis trekk i erstatningen til slutt. Videre blir forholdet mellom egenandel og skade proporsjonalt, noe som særlig gir utslag for de mindre skadene.

Dersom erstatningsbeløpet ikke overstiger kr 1000 etter eventuelle avkortninger og egenandel er trukket fra, utbetales ingen erstatning.

### **Kapittel 3 Saksbehandlingsregler m.m.**

Kapittel tre inneholder saksbehandlingsregler, herunder blant annet utbetalings- og tilbakebetalingsregler og bestemmelser om klagebehandling. Det foreslås at ordningen med lensmannskjønn faller bort. All saksbehandling blir etter dette foretatt av forvaltningen. Dette innebærer en del nye saksbehandlingsregler.

#### **Til § 11 Søknad om naturskadeerstatning**

Det foreslås at Statens landbruksforvaltning (SLF), som i dag er sekretariat for styret for Statens naturskadefond og for ankenemnda for Statens naturskadefond blir førsteinstans for behandling av søknader om erstatning for naturskader. Søknad om erstatning skal sendes SLF på fastsatt skjema som vil bli utarbeidet. Søknadsfristen foreslås opprettholdt tilsvarende meldingsfristen etter dagens lov § 7 første ledd, første punktum. Forslagets andre punktum viderefører dagens § 7 første ledd, andre punktum. Forvaltningen vil etter en konkret vurdering kunne gi oppreisning for oversittelse av fristen dersom særlige grunner taler for det. Med særlige grunner menes tilfeller hvor skadelidte på grunn av sykdom, inntrufne omstendigheter eller mangel på faktiske muligheter ikke har kunne kommet til eiendommen for å gjøre seg kjent med skaden. Det kan for eksempel være umulig for skadelidte å oppdage en skade som er skjult av snø. Et avslag på grunn av oversittelse av søknadsfristen kan påklages til klagenemnda. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 19 (2004-2005).

#### **Til § 12 Dokumentasjon og taksering**

Bestemmelsen i første ledd fastslår at skadelidte har ansvaret for å dokumentere at det har skjedd en naturskade og hvilke kostnader som må påregnes til gjenoppretingsarbeidene. Det foreslås at nærmere krav til dokumentasjon fastsettes i forskrift, jf. forslagets tredje ledd. Forskriften vil inneholde en beskrivelse av alle nødvendige opplysninger som skal oppgis i søknaden slik at SLF skal ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere erstatningsspørsmålet. Rettighetsforhold må for eksempel dokumenteres gjennom grunnboksutskrift eller avtale. Naturskaden må dokumenteres gjennom for eksempel bilder og kart.

I en del naturskadesaker vil imidlertid ikke skadelidtes dokumentasjon være tiltrekkelig for forvaltningen til å vurdere erstatningsspørsmålet. Dette kan være tilfeller der det er store gjenoppretingsarbeider (omfang og kostnader), vanskelige vurderinger i forhold til om de oppgitte tiltak er rene gjenoppretingsarbeider, sikringstiltak eller merkostnader. Det foreslås derfor i andre ledd at SLF kan få skaden taksert.

#### **Til § 13 Utbetaling og bruk av erstatningen**



Forslagets § 13 første ledd viderefører i stor grad gjeldende rett, men med enkelte endringer. Det følger av første ledd at erstatningen først utbetales når gjenoppbygging er skjedd. Dette innebærer at skadelidte i utgangspunktet må dekke kostnadene selv og siden få dem refundert. Utbetaling vil skje når skadelidte har dokumentert at utbedring er gjennomført.

Dersom erstatning utbetales til fri rådighet utbetales beløpet samtidig med vedtaket. Skadelidte kan søke om at å få utbetalt erstatningen til fri rådighet dersom det foreligger særlige grunner. Dette kan for eksempel være der skadelidte anser det som mer hensiktsmessig å ikke gjenopprette en skadet vei, men heller vil kjøpe seg inn i en allerede eksisterende vei. Hvorvidt det foreligger særlige grunner beror på en konkret vurdering.

Skadelidte kan søke om å få utbetalt forskudd på erstatning. Forskudd kan utbetales dersom skadelidte kan dokumentere at erstatningen vil bli brukt til å gjenopprette skaden. Dette kan gjøres ved at det legges frem dokumentasjon på hvem som har fått i oppdrag å gjennomføre gjenoppbyggingen eller ved at skadelidte gir en transporterklæring for hele eller deler av erstatningsbeløpet til denne oppdragstakeren. Hvorvidt forskudd vil bli gitt vil i stor grad bero på hvor mye det koster å gjenopprette skaden, og behovet for forskudd. Det kan gis helt eller delvis forskudd. Forskudd på hele erstatningen kan kun gis i særskilte tilfeller. Det vanlige vil være at det gis forskudd etter hvert som gjenoppbygingsarbeidene blir gjennomført. I særlige tilfeller kan forskudd utbetales før vedtak er fattet dersom ansvar er fastlagt. Gjeldende bestemmelse om av vedtaket ikke kan påklages opprettholdes, jf. forslaget andre ledd siste punktum.

Forslagets tredje ledd viderefører gjeldende § 15 tredje ledd, første punktum. Muligheten til å forlenge fristen etter dagens lov foreslås ikke videreført.

Forslagets fjerde ledd hjemler en adgang til å pålegge kommunen eller fylkesmannen å påse at skadelidte har gjenoppbygget eiendommen i henhold til vedtaket og bekrefte at utbetaling kan skje, eller kontrollere at utbetaling er skjedd på riktig grunnlag.

Det er skadelidte selv som har ansvaret for at gjenoppbygging av naturskade skjer i henhold til gjeldende lover og regelverk. I noen tilfeller vil det være behov for å innhente for eksempel tillatelser etter plan- og bygningsloven, kulturminneloven eller vannressursloven. Nødvendige tillatelser er en forutsetning for utbetaling av erstatningen.

Det er ikke grunnlag for rentekrav etter loven her.

Femte ledd viderefører gjeldende forskrift om taksering og erstatning av naturskader § 19 andre punktum.

### **Til § 14 Konkurransen til erstatning**

Som følge av forslaget § 3 kan både eier, fester og andre rettighetshavere ha krav på erstatning. Eier har som utgangspunkt full råderett over sin eiendom. Det foreslås derfor en forrangsregel i forslaget første ledd der eier har forrang foran fester og andre rettighetshavere. En rettighetshaver kan allikevel kreve erstatningen dersom det foreligger en dokumentert rett gjennom en avtale eller en rettskraftig dom på at man har en rett til å gjenopprette den skadde eiendommen. Dette kan for eksempel være en veirett.

Dersom det er tvist om eierforholdene til en skadd eiendom må dette avklares partene imellom. Forvaltningen stopper sin saksbehandling inntil avgjørelse i tvisten foreligger.

Dersom skaden allerede er utbedret vil erstatningen bli utbetalt til den av partene som har utbedret skaden.

### **Til § 15 Regress**

Etter denne bestemmelsen går skadelidtes krav mot tredjemann som har forårsaket eller medvirket til skaden automatisk over på staten. Regresskravet begrenses til det krav skadelidte ville hatt mot tredjemann.

Regressøksmål kan være aktuelt der hvor kommunen har gitt byggetillatelse i ras- eller flomutsatte områder og der tredjemanns tiltak eller virksomhet har forårsaket ulykken. Det vises for øvrig til vurderingene i kapittel 20.

### **Til § 16 Tilbakebetalingsregel**

Bestemmelsen hjemler en mulighet for forvaltningen til å kreve utbetalt erstatning tilbakebetalt dersom noen urettmessig har mottatt erstatning. Skadelidte eller noen som opptrer på vegne av skadelidte kan ha gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger. Det er oppstilles her et aktsomhetskrav. Betaling kan også kreves tilbake dersom det i ettertid viser seg at skadelidte har fått dekket skaden hos sitt forsikringsselskap. Forslagets andre ledd, siste punktum innholder en hjemmel for forvaltningen til å kreve tilbakebetalt erstatningsbeløp som er utbetalt grunnet feil i forvaltningen. I vurderingen av om det skal kreves tilbakebetaling etter siste punktum bør det legges vekt på tiden som har gått siden den feilaktige utbetalingen fant sted, om skadelidte har innrettet seg i tillit til utbetalingen og mulighetene for skadelidte til å oppdage feilen.

### **Til § 17 Overdragelse og transport av erstatning**

Det foreslås at hovedreglen er at krav om erstatning ikke kan overdras. Overdragelse kan kun tillates ved arv. Dette er en innskrenking i forhold til gjeldende § 17 første ledd.

I forslagets andre ledd foreslås det at selve erstatningsbeløpet kan transporteres. Siden erstatningsbeløpet ikke utbetales før gjenoppbygging har skjedd vil i noen tilfeller en transporterklæring gjøre det enklere å få en tredjeperson til å gjennomføre gjenoppbyggingsarbeidene. Dette innebærer ikke at mottaker av beløpet får noen partsrettigheter i forhold til selve erstatningssaken.

### **Til § 18 Saksbehandling ved store naturskadehendelser**

Bestemmelsen gir Kongen adgang til å instruere forvaltningen om at saksbehandlingsreglene i §§ 12 og 13 skal fravikes midlertidig ved store naturskadehendelser. Bestemmelsen er tenkt benyttet i ekstraordinære tilfeller der det har skjedd naturskader som har rammet et større område og som har fått et så stort omfang at det er nødvendig med en rask og enkel behandling av sakene. Det er en forutsetning at det er forholdsvis mange personer som er blitt rammet. Usikkerheten rundt klimaendringene og også erfaringer fra tidligere store naturskadehendelser som Østlandsflommen i 1995 tilsier at en slik unntaksbestemmelse er nødvendig.

### **Til 19 § Klage**

Bestemmelsen viderefører dagens ordning med eget klageorgan i naturskadesaker.

Nemndas medlemmer oppnevnes av departementet for fire år av gangen. Nemnda skal bestå av to jurister som må tilfredsstille kravet til dommere, jf. domstolsloven §§ 53 og 54. De tre øvrige medlemmene må ha fagkyndig kompetanse som er relevant innen naturskadeområdet. Kompetanse innenfor bygg- og anlegg, jordbruk og vassdrag vil være relevant. Nemnda er et uavhengig organ og nemndas avgjørelser kan kun overprøves av domstolene. Dette innebærer at departementet ikke kan instruere nemnda i enkeltsaker. Dette er imidlertid ikke til hinder for at departementet ovenfor nemnda gir generelle instruksjoner om for eksempel saksbehandlingen eller generelle lovtolkningsspørsmål. Nemnda står fritt til å overprøve alle sidene av vedtak fattet i første instans.

## **Kapittel 4 Avsluttende bestemmelser**

### **Til § 20 Ikrafttredelse**

Loven trer i kraft fra den tid Kongen fastsetter.

### **Til § 21 Endringer i andre lover**

Det foreslås at erstatningsbestemmelsene i dagens naturskadelov oppheves. Dagens bestemmelser i henhold til ordningen med tilskudd til sikring videreføres. Det vises for øvrig til redegjørelsen i del II.

Forslag til ny naturskadeerstatningslov innbærer at det også vil være hensiktsmessig med enkelte endringer i naturskadeforsikringsloven for å tilpasse loven til dette forslaget.

Lov 17.12.1986 nr. 86 om rettsgebyr inneholder en særbestemmelse for overskjønn og takster som behandles etter naturskadeloven. Denne bestemmelsen blir overflødig dersom ordningen med taksering av naturskade ved skjønn faller bort.

## 25 Utkast til naturskadeerstatningslov

### LOV OM ERSTATNING FOR NATURSKADER (NATURSKADEERSTATNINGSLOVEN)

#### Kapittel 1 Innledende bestemmelser

##### § 1 Formål

Den som har vært utsatt for en naturskade har krav på erstatning etter vilkårene i loven her.

Lovens formål er å gi erstatning til å gjenopprette skaden slik at skadelidte skal kunne opprettholde bruken av eiendommen. Utgifter til sikringstiltak, tiltak som har til formål å hindre nye naturskader eller forhindre en skadeutvikling, erstattes ikke.

##### § 2 Hva loven omfatter

Erstatning ytes for naturskade på fast eiendom og løsøre i Norge. Loven gjelder ikke på Svalbard og bilandene.

Det ytes erstatning der skadelidte ikke har adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning i Norge. Det ytes ikke erstatning dersom skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring.

Skade som rammer avling på rot omfattes ikke av loven.

Stormskader på skog erstattes ikke. Departementet kan i forskrift bestemme at slike skader likevel kan dekkes.

Denne loven får ikke anvendelse for petroleumsvirksomheten.

##### § 3 Hvem loven omfatter

Eier og fester av eiendom kan søke om erstatning for naturskade.

Er det godtgjort at den økonomiske interessen i og rådigheten over eiendommen i det vesentligste tilhører en annen enn den som rettslig sett må betraktes som eier, skal den førstnevnte anses som eier i forhold til reglene i loven her.

Skade på eiendom som tilhører staten, en kommune eller en fylkeskommune erstattes ikke.

##### § 4 Definisjoner

I denne lov forstås:

- a) naturulykke: flom, skred, storm, stormflo, flodbølge, jordskjelv og vulkanutbrudd,
- b) flom: en situasjon der nedbør eller snøsmelting fører til unormalt høy vannstand i vassdrag med skadevoldende oversvømmelse samt når ekstraordinær, naturlig avrenning danner villbekker i skrånede terreng og gjør ekstraordinær skade,
- c) skred: utrasing av masser som leire, jord, stein, fjell, snø og sørpe,
- d) storm: vind med styrke over 20,8 m/s,
- e) jordskjelv: skadevoldende skjelv med styrke over 5 på Richters skala,
- f) gjenoppretting: nødvendige tiltak ved å føre eiendommen tilbake til samme stand som rett før naturulykken.

## Kapittel 2 Vilkår og utmåling av naturskadeerstatning

### § 5 Erstatningsgrunnlag

Erstatningen fastsettes på grunnlag av kostnadsoppgave i søknaden og takst, jf. §§11 og 12.

Erstatningsgrunnlaget er gjenopprettingskostnaden, verdiforringelsen eller gjenanskaffelsesverdien. I erstatningsgrunnlaget kan det først gjøres avkorting etter § 7 før eventuelle merkostnader og redningsomkostninger etter §§8 og 9 legges til.

Til grunn for kostnadsvurderingen legges prisforholdene på skadetidspunktet.

### § 6 Vilkår

Erstatning ved naturskade ytes når:

- a) det foreligger skade som direkte skyldes en naturulykke,
- b) den skadde eiendommen kan gjenoprettes, og
- c) bruksverdien ikke er vesentlig lavere enn gjenopprettingskostnaden.

Kan skaden ikke gjenoprettes skal erstatning ytes for den verdiforringelse skaden har medført. Tapet løses erstattes med gjenanskaffelsesverdien på skadetidspunktet.

## § 7 Avkorting

Erstatningen kan nedsettes når:

- a) skaden har rammet eiendom der gjenopprettingskostnaden er større enn bruksverdien,
- b) skadens inntreden eller omfang helt eller delvis skyldes svak konstruksjon i forhold til de påkjenninger eiendommen kan ventes å bli utsatt for, dårlig vedlikehold eller tilsyn,
- c) den skadelidte kan lastes for at han ikke forebygget skaden eller hindret skadens omfang,
- d) gjenoprettingen av skaden medfører en verdistigning på den skadde eiendommen.

Ved avgjørelse etter første ledd bokstav b og c skal det legges vekt på den skadelidtes forutsetninger for å innse hvilke krav som må stilles, skadelidtes mulighet for utbedring av mangelen og forholdene ellers. Avkorting skal ikke skje hvis den skadelidte bare er lite å legge til last.

## § 8 Dekning av merkostnader

Det kan ytes delvis dekning til merkostnader når skaden utbedres på en slik måte at faren for naturskade minskes. Departementet kan ved forskrift fastsette vilkår og nærmere regler for dekning av merkostnader.

## § 9 Redningsomkostninger

Det kan ytes erstatning for rimelige og nødvendige utlegg som skadelidte har hatt for å avverge naturskaden eller for å begrense dens omfang.

## § 10 Egenandel og minsteutbetaling

En egenandel på 25 % trekkes fra erstatningsgrunnlaget for den skadde eiendommen.

Beregnet erstatning mindre enn 1.000 kroner blir ikke utbetalt.

## Kapittel 3 Saksbehandling m.m.

### § 11 Søknad om naturskadeerstatning

Søknad om erstatning rettes til Statens landbruksforvaltning på fastsatt skjema, innen tre måneder etter at skaden har skjedd. Er søknadsfristen oversittet kan søknaden behandles dersom særlige grunner taler for det.

## § 12 Dokumentasjon og taksering

Skadelidte skal gjennom søknaden dokumentere at det foreligger en naturskade og hvilke kostnader som er nødvendig for å gjenopprette skaden.

Statens landbruksforvaltning kan innhente takst når det anses nødvendig for å opplyse saken.

Departementet fastsetter i forskrift nærmere regler om søknadens innhold og om taksering.

## § 13 Utbetaling og bruk av erstatningen

Erstatningen skal brukes til gjenoppretting av skaden og utbetales når gjenopprettingen er skjedd. Skadelidte kan etter søknad få utbetalt gjenopprettingserstatningen til fri rådighet dersom særlige grunner foreligger. Utbetaling av erstatning for verdiforringelse skjer samtidig med vedtaket. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om vilkår og dokumentasjon for utbetaling av erstatningen.

Det kan utbetales forskudd på erstatningen. Utbetalingen kan gjøres betinget av at det stilles sikkerhet for at forskuddet anvendes til det godkjente formål. Vedtaket kan ikke påklages.

Erstatningskravet bortfaller dersom vilkårene for utbetaling ikke er oppfylt innen tre år etter at erstatningen ble endelig fastsatt.

Kommunen og Fylkesmannen kan pålegges å påse at vilkårene for utbetaling er oppfylt. Departementet kan ved forskrift bestemme at også andre offentlige organer skal kunne pålegges slike oppgaver.

Mottaker av erstatning må godta kontroll i forbindelse med utbetaling av erstatning og er forpliktet til å gi nødvendige opplysninger.

## § 14 Konkurransen til erstatning

Ved tvist om hvem som har rett til naturskadeerstatning går eier foran fester og andre rettighetshavere. Dette gjelder ikke dersom det på bakgrunn av avtale eller rettskraftig avgjørelse foreligger en rett for fester eller rettighetshaver til å gjenopprette eiendommen.

Har både eier og fester eller annen rettighetshaver rett på erstatning kan rettighetshaverne ikke motsette seg at hele erstatningen utbetales til den som har utbedret skaden.

## § 15 Regress

Skadelidtes krav mot andre som har forårsaket eller medvirket til naturskaden går over på Staten i den utstrekning det utbetales erstatning etter loven her.

## § 16 Tilbakebetaling

Dersom en skadelidte har mottatt en feilaktig utbetaling av naturskadeerstatning etter denne loven i strid med redelighet og god tro, kan beløpet kreves tilbakebetalt.

Feil utbetalt erstatning kan også kreves tilbakebetalt dersom skadelidte eller noen som har handlet på skadelidtes vegne, uaktsomt har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger, og når skadelidte har fått dekket tapet på annen måte. Det samme gjelder dersom utbetalingen skyldes feil fra Statens landbruksforvaltning eller annet organ som foretar utbetaling på vegne av Statens landbruksforvaltning.

## § 17 Overdragelse og transport av erstatning

Krav på erstatning etter denne lov kan ikke overdras annet enn ved arv.

Erstatningsbeløpet kan transporteres til den som skal stå for utbedringen av skaden.

## § 18 Saksbehandling ved store naturskadehendelser

Kongen kan ved store naturskadehendelser som har rammet et stort antall personer fravike bestemmelsene i §§12 og 13.

## § 19 Klage

Skadelidte kan klage over vedtak etter denne lov til Klagenemnda for naturskadesaker.

Klagenemnda er et uavhengig organ som består av fem medlemmer med personlige stedfortredere. Nemnda oppnevnes av Departementet for fire år av gangen. Nemnda skal bestå av to jurister og tre fagkyndige. Nemndas leder skal være jurist.

Klagenemndas vedtak kan ikke påklages.

Søksmål om lovligheten av et vedtak etter loven her, kan ikke reises med mindre skadelidte har nyttet adgangen til å klage til Klagenemnda. Søksmål må reises innen tre måneder etter at Klagenemndas vedtak er mottatt.

Søksmål om gyldigheten av vedtak rettes mot staten ved nemnda.



Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om nemndas sammensetning og organisering

#### Kapittel 4 Avsluttende bestemmelser

##### § 20 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

##### § 21 Endringer i andre lover

1. I lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot erstatning for naturskader gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde: Lov om sikring mot naturskader.

§ 1 første ledd nr. 1 og andre ledd oppheves.

§§ 3 til 19 oppheves.

§ 24 sjette ledd oppheves.

## Litteraturreferanser

Artikkel om Munich Re's uttalelser om økende premier for forsikring mot naturskade

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601100&refer=germany&sid=aXzOc1MPOxZw>

Associated British Insurers (Storbritannia):

<http://www.abi.org.uk/flooding>

BBC News, Flooding and Solidarity Fund: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6926631.stm>

Canada Public Safety Organisation

<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/dfaa/index-eng.aspx>

CICERO Report 2007:03 Utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer

Concocio de compensacion de seguros (1997): "The Concorcio de compensacion de seguros, and the coverage of catastrophic risks in Spain"

DSB (1997:) Innsigelsesrett. Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven – sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i den kommunale planleggingen.

ECON-rapport nr. 2006-085: "Samfunn i endring – hva betyr det for naturskadeordningen?"

Environment Agency – flomsikring:

[http://www.environment-agency.gov.uk/subjects/flood/1217883/1217968/?version=1&lang=\\_e](http://www.environment-agency.gov.uk/subjects/flood/1217883/1217968/?version=1&lang=_e)

European Union Solidarity Fund: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24217.htm>

Federal Emergency Management Agency, USA

<http://www.fema.gov/government/grant/hmgrp/index.shtm>

Forsikringsbransjen i USA

<http://www.insurance-canada.ca/distribution/other/2007/Big-I-Reforms-Legislation-701.php>

Forskrift 1997-01-22 nr 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK)

Forskrift 2001-12-04 nr. 1334 om krav til jernbane

Håndbok 111. (2001) Vegdirektoratet

Innstilling om sikring mot og erstatning for naturskader. (1959) Fra det ved Kronprinsregentens resolusjon av 11. januar 1957 oppnevnte utvalg.

Innst.O. nr. 14 (1960 – 61)

Innst.S. nr. 48 (1995 – 96) Innstilling fra finanskomiteen om flomskader på Østlandet

Justisdepartementet (2002): Instruks for Norsk Naturskadepool

“Minutes from II World Forum of catastrophe programmes, September 2007 – Madrid”

NOU 1974:9 Erstatning for naturskader

NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess

NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet

NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

NOU 2003:24 En mer effektiv bygningslovgivning

NOU 2005:12 En mer effektiv bygningslovgivning II

NOU 2006:6: Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.

Ot.prp. nr 36 (1960 – 61) Om lov om erstatning for naturskader m.v.

Ot.prp. nr. 46 (1978 – 79) Om lov om endringer i lov 9. juni 1961 nr. 24 om erstatning for naturskader med videre

Ot.prp. nr 57 (1985 – 86) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

Ot.prp. nr 12 (1993 – 94) Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)

Ot.prp. nr 31 (1993 – 94) Om lov om endringer i naturskadeforsikringsloven og naturskadeloven (avkorting)

Ot.prp. nr 19 (2004 – 05) Om lov om endringer i lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven) og lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring

Ot.prp. nr. 32 (2007 – 08) Om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Reliefweb: <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/RMOI-6FS33P?OpenDocument>

Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse

Richtlinien über die Beitragsvoraussetzungen und das Verfahren bei Schadenfällen

<http://www.elementarschadenfonds.ch/>

Rundskriv T-5/97 Fareområder. Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Statens landbruksforvaltning (2007): Håndbok for lensmenn, namsfogd eller politistasjon med sivile rettspleieoppgaver – Erstatning etter naturskadeloven

St.meld. nr 17 (2001 – 02) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn

St.prp. nr 1 (2004 – 05) Landbruks- og matdepartementet

St.prp. nr 1 (2007 – 08) Landbruks- og matdepartementet

St.prp. nr. 1 (2007 – 08) Miljøverndepartementet

St.prp. nr. 1 (2007 – 08) Nærings- og handelsdepartementet

St.prp. nr. 1 (2007 – 08) Olje- og energidepartementet

Thomas von Ungern-Sternberge (2003): ”State intervention on the market for natural damage insurance in Europe”

## Vedlegg

CICERO Report 2007:03: Utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer

ECON-rapport nr. 2006-085: “Samfunn i endring – hva betyr det for naturskadeordningen?”

Norges fjellstyresamband: Brev av 29. februar 2008 til Statens landbruksforvaltning: Ny lov om naturskadeerstatning – bruksrettigheter i statsallmenninger.