Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid

Professor dr. juris Hans Jacob Bull og senioradvokat dr. juris Anne-Karin Nesdam

1. Innledning

Ved lov 21.april 2017 nr. 17 ble det gjort endringer i naturskadeforsikringsloven (natskforsl.).¹ Endringen gir en eier av bolighus eller fritidshus som får huset skadet i en naturulykke, rett til erstatning for tomten der det ikke gis tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge huset på skadestedet. Grunnlaget for lovvedtaket er Prop. 36 L (2016-2017) Endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade). Proposisjonen bygger på utredningen «Spørsmål om dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen m.m.», som Bull avga til Justisdepartementet 27. oktober 2015.² Arbeidet med utredningen ble utført sammen med Nesdam.

Lovendringen trer i kraft 1. januar 2018, se forskrift 21. april 2017 nr. 481. Før ikrafttreden vil det være nødvendig å vedta forskrifter til lovendringen, se for så vidt natskforsl. § 1 femte ledd, slik bestemmelsen lyder etter lovendringen. Forslag til endringer i forskrifter til naturskadeforsikringsloven ble ved høringsnotat sendt på høring 4. juli 2017, med høringsfrist 4. oktober 2017.

Siktemålet med denne artikkelen er tredelt. Vi setter først lovendringen inn i en større sammenheng, der vi ser på dekning av naturskader mer generelt (nedenfor del 2). Deretter redegjør vi for det konkrete innholdet av lovendringen og sammenholder den med utredningens utkast (nedenfor del 3). I den forbindelse ser vi også på de endringer som nå er foreslått i forskrifter til naturskadeforsikringsloven.³ Endelig foretar vi en vurdering av om dagens regler for naturskadedekning generelt og for naturskadeforsikring spesielt kan sies å være hensiktsmessige (nedenfor del 4).

¹ Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring. Lovendringen tilføyer i § 1 nytt tredje, fjerde og femte ledd, og slik at nåværende tredje og fjerde ledd blir nytt sjette og syvende ledd.

² Utredningen er inntatt i Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 20. januar 2016. Nedenfor er den stort sett omtalt som Utredningen.

³ Se <http://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/>

2. Naturskadeerstatning og naturskadeforsikring

2.1. Rettsutviklingen

Naturskadeforsikringsloven har sin bakgrunn i en omorganisering av erstatningsordningen for naturskade i 1979. Frem til dette tidspunkt ble naturskader dekket av Statens naturskadefond etter nærmere regler fastsatt i lov 9. juni 1961 nr. 24 om erstatning for naturskader mv. Innføringen av en naturskadeforsikring hadde et dobbelt formål. Dels skulle den som hadde lidt skade ved en naturulykke sikres en bedre dekning enn vedkommende kunne få under den tidligere ordningen. Dels var det ønskelig med en «privatisering» av naturskadedekningen med henblikk på utgiftene til erstatning sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Kravene på offentlig støtte hadde vist en sterkt økende tendens, samtidig som nye oppgaver med sikte på sikring mot naturulykker presset på. Forarbeidene konkluderte derfor med at mens *«sikringsarbeidet direkte forutsetter et vesentlig statlig og kommunalt engasjement for å kunne bli tilfredsstillende, ... [kan] en vesentlig del av erstatningsoppgavene ... løses gjennom det foreliggende forslag til forsikringsordning, som stort sett vil gi de skadelidte en bedre erstatning enn tidligere»*.⁴

Naturskadeforsikringsordningen som ble innført i 1979 ble hjemlet i forsikringsavtaleloven av 6. juni 1930 nr. 20.⁵ Da denne loven ble opphevet ved forsikringsavtaleloven av 16. juni 1989 nr. 69, ble de nevnte bestemmelser praktisk talt ordrett overført til en ny lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring. Loven er senere endret flere ganger.

Den statlige naturskadeerstatningsordningen ble opprettholdt ved innføringen av naturskadeforsikringsordningen, men ble tilpasset denne.⁶ Løsningene ble videreført i senere lovgivning,⁷ senest ved lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naterstl.).⁸

⁴ NOU 1974: 9 Erstatning for naturskader s. 10.

⁵ Se §§ 81a – 81d, tilføyet ved lov 8. juni 1979 nr. 46.

⁶ Se endringene som ble gjort ved lov 8. juni 1979 nr. 46 i lov 9. juni 1961 nr. 24 § 1 nr. 1 og § 7.

⁷ Se lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader, særlig §§ 1,3, 4, 5 og 6.

⁸ Loven viderefører i hovedtrekk løsningene i naturskadeloven 1994 for så vidt angår erstatningsreglene. Loven trådte i kraft 1. januar 2017. Loven er basert på Prop. 80 L (2013-2014), som igjen bygger på en utredning fra Statens Landbruksforvaltning fra april 2008 og høringsuttalelser til denne.

2.2. *Utgangspunkt for og organisering av dekningene*

Natskforsl. § 1 første ledd første punktum fastslår at «[t]ing i Norge som er forsikret mot brannskade, er også forsikret mot naturskade, ...». Dekning av naturskader er altså gjort til en obligatorisk og automatisk del av selskapenes brannforsikring⁹ av ting, både bygninger og løsøre/gjenstander.¹⁰ Siden det ikke er noen alminnelig plikt til å tegne brannskadeforsikring, er det mulig, men likevel mindre praktisk, å finne bygninger uten en naturskadeforsikringsdekning.

De skadeforsikringsselskapene som erstatter naturskade skal være medlem av en felles naturskadepool.¹¹ Naturskadepoolens formål er å utligne medlemmenes utbetalinger ved naturskade på grunnlag av det enkelte medlems samlede brannforsikringssummer.¹² Plikten til å være medlem gjelder selv om selskapet ikke har sitt hovedsete i Norge.¹³ Er brannforsikring tegnet hos et ikke-medlem av poolen, skal forsikringstaker betale en avgift til poolen, basert på forsikringssummen som brannskadeforsikringen dekker.¹⁴

Naturskadeerstatningsloven omfatter på sin side «naturskade på fast eiendom og løsøre i Norge», se naterstl. § 2 første ledd første punktum. Det er snakk om en søknadsbasert statlig erstatningsordning, der Statens landbruksforvaltning som ansvarlig myndighet avgjør søknadene.¹⁵ Skadelidte kan klage over vedtak til Klagenemnda for naturskadesaker.¹⁶ Klagenemnda består av fem medlemmer med personlige stedfortredere, oppnevnt av Kongen for fem år av gangen. Klagenemnda er et uavhengig forvaltningsorgan, administrativt underordnet Kongen og Landbruks- og matdepartementet.¹⁷

Dekningen under naturskadeforsikringsloven og under naturskadeerstatningsloven er til en viss grad reelt, om ikke formelt, samordnet, selv om den valgte reguleringsteknikken til dels er forskjellig. I det videre vil vi bruke uttrykket «forsikringsordningen» om det regelverket som er hjemlet i naturskadeforsikringsloven, og «erstatningsordningen» om regelverket med

⁹ Forsikring av brannskade vil i dag som oftest være omfattet av kombinerte forsikringer, der brannskadedekningen går inn som et element i forsikringsproduktet.

¹⁰ Naturskadedekningen fremstår dermed som et av få eksempler på et obligatorisk element i en tingsskadeforsikring, se Bull, Forsikringsrett s. 32-33.

¹¹ Se natskforsl. § 4 første ledd første punktum.

¹² Se natskforsl. § 4 annet ledd andre og tredje punktum.

¹³ Se natforsl. § 4 første ledd annet punktum, som endret ved lov 24. juni 1994 nr. 40.

¹⁴ Se natforsl. § 4a første ledd første punktum.

¹⁵ Se naterstl. §§ 1 og 11.

¹⁶ Se naterstl. § 20.

¹⁷ Se naterstl. § 21, som uttrykkelig fremhever at Klagenemnda i enkeltsaker ikke kan instrueres eller få sin utøvelse av myndighet omgjort.

hjemmel i naturskadeerstatningsloven. Uttrykket «ordningene» betegner de to ordningene sammen.

2.3. «Ting»¹⁸ som ikke er omfattet av dekningene

Begge ordningene inneholder bestemmelser om hvilke «ting» som *ikke* er omfattet av dekningene. Langt på vei er det snakk om parallelle løsninger uttrykt til dels på ulik måte.

Først og fremst fastslår begge ordningene at det er en forutsetning for dekning av en naturskade at «*skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring*».¹⁹ For den statlige erstatningsordningen betyr dette at har skadelidte tegnet brannskadeforsikring på sin «ting», vil han ikke kunne reise krav mot erstatningsordningen, siden brannskadeforsikringen jo automatisk vil inneholde en naturskadedekning. I tillegg kommer for begge ordningene at forsikringene for en rekke «ting» vil ha dekning av naturskader inne som et element i den ordinære forsikringsdekningen. Det gjelder f.eks. skip, luftfartøyer, motorvogner og varer under transport.

Den statlige erstatningsordningen går et skritt lenger. Det er ikke nødvendig at skadelidte faktisk har tegnet forsikring mot naturskade og har krav på dekning for skaden under den; også naturskade som det er *mulig* å forsikre seg mot ved en «*alminnelig forsikringsordning*» er unntatt fra dekningen.²⁰ Selv om forsikringsordningen ikke har et tilsvarende unntak, vil den praktiske løsningen langt på vei bli den samme. Denne ordningen unntar nemlig uttrykkelig flere bestemt angitte ting,²¹ og for en rekke av disse tingene er det mulig å tegne forsikring som også omfatter naturskade.²² Noen av de tingene som uttrykkelig er unntatt fra dekning under forsikringsordningen, finner vi for øvrig igjen som unntak også i erstatningsordningen.²³

¹⁸ Vi har valgt å bruke uttrykket «ting» på samme måte som naturskadeforsikringsloven, selv om uttrykket kan sies å fremstå som «folkelig» og lite elegant i en lovtekst. Naturskadeerstatningsloven har valgt en annen uttrykksform.

¹⁹ Se natskforsl. § 1 første ledd første punktum siste del. Naterstl. § 2 annet ledd siste del har en litt annen formulering: «*skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring*», men realiteten er den samme.

²⁰ Se naterstl. § 2 annet ledd første del.

²¹ Se natskforsl. § 1 annet ledd første og annet punktum. Tredje punktum gir Kongen hjemmel til å unnta også andre gjenstander helt eller delvis fra naturskadeforsikringsdekningen. Hjemmelen er ikke benyttet.

²² Her kan igjen nevnes slik som f.eks. varer under transport, bil, luftfartøy og skip.

²³ Det gjelder for det *første* avling på rot, se naterstl. § 2 tredje ledd. Økonomisk tap som følge av avlingssvikt forårsaket av klimatiske forhold kan i stedet kreves erstattet av Staten i medhold av forskrift 17. januar 2012 nr. 56 om erstatning og tilskudd ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon. Forskriften er gitt med hjemmel i lov 12. mai 1995 nr. 23 (jordlova) §§ 3 og 18. For det *annet* gjelder det skog; skog er likevel dekket under erstatningsordningen hvis skaden ikke skyldes storm, se naterstl. § 2 fjerde ledd. Kongen kan bestemme i

2.4. Begrepet «naturskader»

De to ordningene er også tilsynelatende samordnet når det gjelder begrepet «naturskader». Naturskader er skade «*som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd*».²⁴ Slik lovtekstene bruker ordene «så som» mellom «naturulykke» og «skred ...», gir de inntrykk av at oppregningen ikke er fullstendig og bare er et kasuistisk uttrykk for hva som iallfall er omfattet. Forarbeidene til de to lovene viser imidlertid at det ikke er full overensstemmelse mellom ordningene på dette punkt. For naturskadeerstatningslovens vedkommende fremhever forarbeidene at lovteksten gir "*eksempler på hva som ligger i begrepet naturulykke*», og at «[o]ppstillingen av de ulike formene for naturulykke ikke er uttømmende, jf. ordlyden 'så som'".²⁵ Forarbeidene til naturskadeforsikringsloven påpeker på sin side at oppregningen er ment å være uttømmende.²⁶

En praktisk viktig skade som overvannskade ved særlig kraftig nedbør vil ikke være omfattet av naturskadebegrepet. Her gjør imidlertid naterstl. § 4 tredje ledd en viktig presisering: Dersom «*særlige forhold tilsier det*», kan det ytes hel eller delvis erstatning for skade som direkte skyldes nedbør.²⁷ Erstatning for slike skader skal imidlertid bare innvilges helt unntaksvis.²⁸

forskrift at stormskader på skog kan dekkes, se fjerde ledd annet punktum og forskrift 7. juli 2016 nr. 904 (naturskadeerstatningsforskriften) § 18, som nå gir regler om samspillet forsikring/erstatning for slike skader. For det tredje gjelder det «*petroleumsvirksomheten*», se naterstl. § 2 femte ledd; forsikringsordningen har valgt en annen måte å uttrykke nesten det samme på, nemlig «*utstyr for utvinning av olje, gass eller andre naturforekomster på havbunnen*», se natskforsl. § 1 annet ledd annet punktum i.f.

²⁴ Se natskforsl. § 1 første ledd annet punktum og naterstl. § 4 første ledd.

²⁵ Se Prop. 80 L (2013-2014) s. 58, som også peker på at «[n]aturulykker som flodbølge og meteornedslag vil derfor også kunne omfattes».

²⁶ Se Ot.prp. nr. 46 (1978-79) s. 33 («*en klar avgrensning av de skadeårsaker som gir forsikringsdekning*»). Departementet forutsatte samtidig at «*skadesaker som har sin årsak i annen naturulykke enn det som er nevnt her må bli gjenstand for behandling i Statens naturskadefond*», hvilket i dag må bety av Statens landbruksforvaltning etter reglene i naturskadeerstatningsloven.

²⁷ For forsikrings vedkommende vil slike skader som oftest være dekket under de ulike selskapenes bygningsforsikringer, se som et eksempel lfs vilkår (2015) punkt A.1.4 *Rørbrudd, gass, vann og annen væske* nr. 3, som fastslår at forsikringen gjelder for skade ved vann som «*plutselig trenger inn i bygningen direkte gjennom terreng, gjennom grunnen eller gjennom avløpssystemet, i slik mengde at det blir stående vann på gulvet*».

²⁸ Se Prop. 80 L (2013-2014) s. 38 og s. 59.

Skaden skal under begge ordninger *direkte* skyldes en naturulykke for å kvalifisere som naturskade.²⁹ Uttrykket fortolkes strengt.³⁰

Selve avgjørelsen av om det faktisk foreligger naturskade er også samordnet. Riktignok avgjøres spørsmålet i første omgang av forsikringsselskapet under forsikringsordningen og av Statens landbruksforvaltning under erstatningsordningen. Under begge ordningene kan imidlertid spørsmålet bringes inn for Klagenemnda for naturskadesaker til endelig avgjørelse.³¹

2.5. Dekningsberettigede

Mens naturskadeforsikringsloven ikke oppstiller begrensninger mht. hvem som kan tegne brannskadeforsikring på ting, og dermed også få forsikringsdekning for naturskade, er dette annerledes for dekning under erstatningsordningen. Det følger av naterstl. § 3 tredje ledd første punktum at skade på eiendom som tilhører «*staten, en kommune eller en fylkeskommune*» ikke erstattes.³² Det betyr i praksis at mens kommunale bygninger kan brannforsikres og dermed vil være forsikret mot naturskade, vil kommunal infrastruktur, som veier, broer, vann- og avløpsanlegg mv., ikke være dekket av noen av ordningene. Naturskader på slik infrastruktur kan imidlertid etter søknad dekkes via statlige skjønnsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men da med betydelige egenandeler.³³

En mulig skadelidt under den statlige erstatningsordningen betaler naturlig nok ikke noen premie eller avgift i forkant for å komme i erstatningsposisjon ved en

²⁹ Se natskforsl. § 1 første ledd annet punktum og naterstl. § 4 første ledd. For erstatningsordningen er det likevel grunn til å merke seg bestemmelsens annet ledd, der det heter at «[i] særlige tilfelle kan det ytes hel eller delvis erstatning for skader som er en nærliggende følge av naturulykken, selv om årsakskravet etter første ledd ikke er oppfylt». Prop. 80 L (2013-2014) s. 58 presiserer imidlertid at «[u]ntaket skal praktiseres strengt, slik at dagens etablerte forståelse av årsakskravet ikke uthules».

³⁰ Se som eksempel LF-2014-49538 (skade på gjerder ved at trær blåste overende og falt ned på dem under en kraftig storm ikke ansett som en naturskade, siden skaden ikke direkte skyldtes stormen).

³¹ Natskforsl. § 2 første ledd første punktum gir både forsikringsselskapet og sikrede rett til å forelegge spørsmålet for Klagenemnda. Klagenemndas vedtak kan ikke påklages, se tredje punktum. Naterstl. § 20, jf. § 21 gir skadelidte en generell rett til å påklage Landbruksforvaltningens vedtak til Klagenemnda.

³² Tilsvarende gjelder for eiendom som tilhører selskap mv. som er dannet ved overføring av midler fra noen av disse, eller hvor de har en fremtredende økonomisk interesse, se naterstl. § 3 tredje ledd annet punktum.

³³ Se Kommuneproposisjonen 2017 s. 111. I en utredning av mai 2017 (Forslag til finansierings- og forsikringsordninger for kommunal infrastruktur) for Kommunesektorens Organisasjon (KS) har prosjektgruppen (Christian Riis, Cecilie Flyen, Hans Jacob Bull) foreslått at det opprettes en egen naturskadeforsikringsordning for kommunal/fylkeskommunal infrastruktur unntatt bygninger (som allerede er omfattet av dagens naturskadeforsikringsordning). De statlige skjønnsmidlene som i dag benyttes til delvis dekning av slik naturskade, foreslås overført til to tilskuddsordninger, som skal anvendes til henholdsvis dekning av merkostnader ved gjenoppbygging til ny standard etter naturskade og til forebyggende sikringstiltak.

naturulykke. Dette er annerledes under forsikringsordningen. Det skal betales en egen premie for naturskadedekningen under forsikringstakers brannforsikring. Fastsettelsen av denne premien skjer imidlertid ikke ut fra den risiko for naturskade som den enkelte forsikringstaker er utsatt for. I stedet bygger den på det såkalte solidaritetsprinsippet, som innebærer at den skal innkreves etter samme sats av alle selskaper for alle forsikringstakere.³⁴ Det spiller følgelig ingen rolle for premiefastsettelsen om en forsikringstaker bor i et område med stor, eventuelt liten, risiko for naturulykker. For tiden er satsen 0,07 promille av brannforsikringssummen.

2.6. Dekningsomfang

Når det gjelder selve utmålingen av (forsikrings)erstatningen, fastsetter erstatningsordningen at utgangspunktet er *«kostnaden ved nødvendige tiltak for å føre skadeobjektet tilbake til samme stand som rett før skadetidspunktet»*.³⁵ Det betyr at det må gjøres fradrag i erstatningen for slit og elde.³⁶ For forsikringsordningen vil i utgangspunktet forsikringsavtalen og de enkelte selskapers forsikringsvilkår bestemme hvilken erstatning sikrede har krav. Bolighus er normalt fullverdiforsikret, hvilket betyr at forsikringen dekker reparasjon eller gjenoppføring fullt ut.³⁷ Det sentrale for begge ordningene er at de ikke vil dekke utgifter til forebygging eller sikring, selv om det kan medvirke til at faren for fremtidig naturskade minskes.³⁸ Under erstatningsordningen er det likevel åpnet for et snevert unntak fra denne hovedregelen.³⁹

Begge ordninger åpner for at sikredes/skadelidtes krav på erstatning ved naturskade kan settes ned (avkortes) eller helt falle bort *«når skadens inntreden eller omfang helt eller delvis skyldes svak konstruksjon i forhold til de påkjenninger tingen kan ventes å bli utsatt for, dårlig vedlikehold eller tilsyn,*

³⁴ Se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 (instruks for Norsk Naturskadepool) § 11 annet ledd første punktum: *«Naturskadepremien skal innkreves av alle selskaper etter samme sats av forsikringssummene i brann og spesifiseres som særskilt post i polisen»*. Premien fastsettes av styret i naturskadepoolen, se forskriften § 11 første ledd.

³⁵ Se naterstl. § 5 første ledd. Er omkostningene med gjenoppbygging vesentlig større enn bruksverdien eller kan gjenoppbygging av andre grunner ikke skje, erstattes den verdiforringelse som naturskaden har medført, se annet ledd.

³⁶ Se Prop. 80 L (2013-2014) s. 59.

³⁷ Se nærmere Utredningen s. 16-17 og Bull, Forsikringsrett (2008) s. 446-450.

³⁸ Se for naturskadeforsikrings vedkommende forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 annet ledd, og for naturskadeerstatning naterstl. § 5 femte ledd.

³⁹ Se naterstl. § 7. Forskrift 7. juli 2016 nr. 904 (naturskadeerstatningsforskriften) §10 fastsetter at tilskudd kan ytes etter søknad dersom skaden kan utbedres slik at *«skadeobjektet forsterkes eller faren for naturskade minskes, og utbedringen utføres i tilknytning til gjenoppbyggingen av skaden»*. Slikt tilskudd er begrenset til 20 prosent av gjenoppbyggingssomkostningene etter naterstl. § 5, og maksimert til NOK 20 000.

*eller når den skadelidte kan lastes for at han ikke forebygget skaden eller hindret dens omfang».*⁴⁰ Ved avgjørelsen av om det skal skje avkortning skal det legges vekt på skadelidtes forutsetninger for å innse hvilke krav som må stilles, hans mulighet for utbedring av mangelen og forholdene ellers. Er det bare lite å legge ham til last skal avkortning ikke skje.⁴¹ Spørsmålet om vilkårene for avkortning eller bortfall av erstatningen er til stede kan under begge ordninger bringes inn for Klagenemnda for naturskader til endelig avgjørelse.⁴²

Under begge ordninger belastes sikrede/skadelidte for egenandel ved utbetaling av erstatning for naturskade. Egenandelen er imidlertid både betydelig høyere og mer komplisert angitt under erstatningsordningen enn under forsikringsordningen. Under forsikringsordningen er egenandelen ved hver «*naturskadehendelse*» NOK 8000,⁴³ mens egenandelen under erstatningsordningen utgjør 30 % av erstatning under NOK 100 000, og 15 % av erstatning som overstiger dette beløpet.⁴⁴

Både erstatningsordningen og forsikringsordningen har et system med globalbegrensning, selv om begrensningen er kommet til uttrykk på forskjellige måter. Med globalbegrensning mener vi her at begge ordninger oppstiller et «tak» for hvor meget forsikringsselskapene, henholdsvis Staten, skal være pliktig til å utbetale de erstatningsberettigede samlet ved en enkelt naturulykke. Forsikringsordningen opererer med et absolutt forskriftsfestet tak, som for tiden utgjør NOK 12,5 milliarder.⁴⁵ Overstiges grensen må de sikrede finne seg i å få sine fastsatte erstatninger forholdsmessig redusert. For naturskader som omfattes av og erstattes etter erstatningsordningen, er det maksimale erstatningsbeløpet «*ved en større naturulykke*» knyttet til Stortingets bevilgninger.⁴⁶

2.7. Senere justeringer av grenseflaten

⁴⁰ Se natskforsl. § 1 tredje ledd første punktum; naterstl. § 6 første ledd bokstav b og c har i realiteten samme innhold, selv om formuleringene er litt andre.

⁴¹ Se natskforsl. § 1 tredje ledd annet og tredje punktum og naterstl. § 6 annet ledd.

⁴² Se henvisningene i note 43.

⁴³ Se natskforsl. § 3 første ledd, jf. forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeersikring § 1, som endret ved forskrift 11. februar 2005 nr. 125.

⁴⁴ Se naterstl. § 9 første ledd, jf. forskrift 7. juli 2016 nr. 904 (naturskadeerstatningsforskriften) § 13 annet ledd. Det fremgår av forskriften § 13 første ledd at erstatningen beregnes med utgangspunkt i naterstl. § 5, men med fradrag for eventuell avkortning etter § 6 og med tillegg av eventuell dekning av merkostnader etter § 7 og redningsomkostninger etter § 8. Skadelidte har for øvrig ikke krav på erstatning overhodet dersom grunnlaget for erstatningsutmåling etter naterstl. § 9 ikke overstiger NOK 20 000, se forskriften § 12.

⁴⁵ Se natskforsl. § 3 annet ledd, jf. forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskader § 2. Maksimalansvaret er foreslått hevet i høringsnotatet om forskriftsendringer, se nedenfor punkt 3.10.

⁴⁶ Se naterstl. § 10 første punktum.

Grenseoppgangen i 1979 mellom den statlige erstatningsordningen for naturskade og den nye private forsikringsordningen for naturskade har i prinsippet ligget fast i hele perioden frem til i dag. Det er likevel ett viktig unntak.⁴⁷ Ved lovendring 17. desember 2004 nr. 98 ble ytterligere ansvar for naturskader overført fra erstatningsordningen til forsikringsordningen. Dersom den forsikrede tingen er et bolighus eller fritidshus, omfatter naturskadeforsikringen nå også «*hage, hageanlegg og gårdsplass*», men begrenset til fem dekar, og slik at tilførselsvei innenfor området er med.⁴⁸ Bakgrunnen for endringen var ønsket om innsparinger under den statlige erstatningsordningen.⁴⁹ Ved samme lovvedtak ble stormskader på skog unntatt på generelt grunnlag fra erstatningsordningen,⁵⁰ men uten at slike skader ble inkludert under naturskadeforsikringen. I stedet ble de – med et begrenset unntak⁵¹ - forutsatt dekket i sin helhet under en alminnelig forsikringsordning.⁵²

3. Tomteerstatning ved relokalisering under naturskadeforsikringsloven

3.1. Oversikt

Lovendringen 21. april 2017 nr. 17 i naturskadeforsikringsloven har ingen parallell i naturskadeerstatningsloven. Dette er ikke overraskende. Lovendringen knytter seg til «*bolighus eller fritidshus*», dvs. ting som enten er brannskadeforsikret eller som kan forsikres mot slik skade, og som av den grunn faller utenfor naturskadeerstatningsloven.⁵³

Lovendringen er samtidig av generell interesse av iallfall to grunner. For det første gir den huseieren rett til erstatning for tomten såfremt huset som har lidt naturskade ikke kan repareres eller gjenoppføres der på grunn av fare for ny

⁴⁷ Det finnes også eksempel på at et forhold delvis er løftet ut av erstatningsordningen uten å bli lagt inn under naturskadeforsikringsordningen, se typisk løsningen for stormskader på skog som er omtalt nedenfor.

⁴⁸ Se natskforsl. § 1 første ledd tredje punktum. En nærmere forklaring av hvordan de ulike begrepene skal forstås er gitt i spesialmerknadene til den nye bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 19 (2004-2005) s. 11.

⁴⁹ Innsparingen var anslått til NOK 10-12 mill. pr. år, se Ot.prp. nr. 19 (2004-2005) s. 10.

⁵⁰ For stormskader på skog var det tidligere en fordeling av erstatningsansvaret mellom den statlige naturskadeerstatningsordningen og alminnelig forsikring, se Ot.prp. nr. 19 (2004-2005) s. 3.

⁵¹ Se i dag naterstl. § 1 fjerde ledd, jf. forskrift 7. juli 2016 nr. 904 (naturskadeerstatningsforskriften) § 18, som fastslår at den statlige erstatningsordningen refunderer den del av forsikringsselskapenes erstatningsutbetalinger ved stormskade på skog som overskrider ansvarsgrensen. Ansvarsgrensen er NOK 200 mill. såfremt «*landets skogareal*» har «*full forsikringsdekning*», og reduseres med samme andel av skogarealet som ikke er forsikret. Løsningen er en videreføring av det som ble forutsatt og gjennomført i 2004.

⁵² Skogbrand Forsikringsselskap Gjensidig er det eneste selskap i Norge som tilbyr skogforsikring. Full skogforsikring omfatter både brann og storm. Se nærmere <http://www.skogbrand.no/forsikring/>

⁵³ Se naterstl. § 2 annet ledd og ovenfor under punkt 2.3.

naturskade. For det annet åpner den for at forsikringsselskapet – i stedet for å utbetale tomteerstatning – kan velge å sikre eiendommen, altså treffe tiltak som kan forebygge en ny naturskade.

På samme måte som det var gjort i utredningen, nøyer proposisjonen og den vedtatte lovteksten seg med å avklare visse hovedspørsmål, samtidig som det forutsettes at det må utarbeides utfyllende forskrifter. Forslaget til forskriftsendringer som nå er sendt på høring må betegnes som et minimumsutkast. Høringsnotatet unnlater således å omtale en rekke spørsmål som ble reist i utredningen og foreslått forskriftsfestet. At det ikke er gitt noen forklaring på dette er overraskende.

I det følgende redegjør vi for lovendringen, holdt opp mot de løsningene og argumentasjonen for dem som finnes i utredningen. I tillegg redegjør vi for forslaget til utfyllende forskrifter, sett i sammenheng med de relevante deler av utredningen. Først skal vi imidlertid se litt på bakgrunnen for at det ble foreslått nye regler om tomteerstatning ved relokalisering og for de synspunkter som ble anført under lovarbeidet mot slike regler.

3.2. Bakgrunnen for reglene

Utgangspunktet for lovreguleringen var en konkret henvendelse fra Finans Norge og If Skadeforsikring til Justis- og beredskapsdepartementet etter flommen på Østlandet våren 2013. Det ble pekt på at forsikringstakere i Kvam i Nord-Fron kommune hadde vært utsatt for flom flere ganger, og at de derfor fant det risikabelt å flytte tilbake til samme sted. Samtidig ble det understreket at forsikringstakerne ved flytting (eller «relokalisering») ikke ville få dekket utgifter til anskaffelse av ny tomt etter naturskadeforsikringsordningen, ettersom den kun dekket erstatning for skade på forsikret bygning og løsøre. I henvendelsen til departementet ble det foreslått å utrede nærmere behovet for og utformingen av et regelverk som tok vare på problemene som Kvam-tilfellet aksentuerte. Henvendelsen pekte på en lang rekke konkrete problemstillinger og forutsetninger som man mente en slik utredning måtte ta hensyn til.

Utredningen tok utgangspunkt i hvilket behov det kunne sies å være for regler om tomteerstatning.⁵⁴ Det føres ikke skadestatistikk som identifiserer situasjoner hvor gjenoppbygging på skadestedet har vært ansett utilrådelig, men utredningen redegjorde for noen enkelttilfeller hvor relokalisering hadde vært aktuelt. Ut fra

⁵⁴ Se til det følgende Utredningen s. 33-36 og gjengivelsen av utredningens syn på dette i Prop. 36 L (2016-2017) s. 8-9.

den foreliggende informasjonen fant utredningen at de tilfellene hvor det hadde vært nødvendig å relokalisere husstander og næringsvirksomhet etter en naturulykke var relativt få. Samtidig ble det påpekt at det ikke kunne utelukkes at behovet for relokalisering kunne øke i fremtiden ut fra økt fare for flom og skred som følge av klimaendringer eller ut fra en mer kritisk holdning til gjenoppbygging i fareområder. Utredningen konkluderte med at en utvidelse av naturskadeordningen til også å omfatte tomteerstatning neppe ville ha større påvirkning på premienivået for naturskadeforsikringen.

Departementet la til grunn at selv om et begrenset behov isolert sett talte mot en utvidelse av naturskadeforsikringen, kunne en utvidelse være viktig for enkeltpersoner ved å gi klarere rettigheter og – i en del tilfelle – bedre økonomiske vilkår.⁵⁵ Departementet valgte imidlertid – kanskje noe overraskende – å sette spørsmålet om utvidelse inn i en større prinsipiell sammenheng. Det talte etter departementets mening mot en utvidelse at naturskadeforsikringen er obligatorisk ved tegning av brannskadeforsikring og at premiene fastsettes av styret i Norsk Naturskadepool, slik at det ikke er noen konkurranse om premiene. Siden hverken risikoen for naturskade eller tomteverdi er relevant ved beregning av premie, *«kan [det] hevdes at de som betaler høye brannforsikringspremier i områder med lav risiko for naturskade, vil måtte betale en uforholdsmessig stor del av kostnadene. Hensynet til brannforsikringskundene som betalere taler for å utforme ordningen slik at de samlede erstatningsbeløpene blir begrenset»*. Departementet konkluderte likevel med en utvidelse av ordningen ut fra hensynet til den snevre gruppen sikrede som må relokalisere. Departementet la også vekt på at høringsinstansene hadde vært positive og at forsikringsbransjen hadde lagt til grunn at utvidelsen ikke ville medføre, eller ville medføre helt marginale, økninger i premiene.

Når det spesielt gjaldt næringseiendom, gikk departementet, i motsetning til utredningen, inn for å holde næringseiendom utenfor ordningen med tomteerstatning. Departementet pekte riktignok på at næringslivskunder betaler naturskadeforsikringspremie på lik linje med privatkunder og at også næringsdrivende vil kunne ha behov for å få dekket tap ved relokalisering. Når departementet likevel gikk mot å inkludere tomteerstatning for næringseiendom, var begrunnelsen bl.a. at det er *«grunn til å tro at kostnadene for forsikringskundene – som for en stor del også er næringsdrivende – vil kunne bli*

⁵⁵ Se til det følgende Prop. 36 L (2016-2017) s. 9-10.

*utilsiktet høye med en slik utvidelse».*⁵⁶ Departementet kommenterte ikke at en forskjellsbehandling av næringslivskunder i realiteten kan sies å innebære en svekkelse av solidaritetsprinsippet i naturskadeforsikringen, siden næringslivskunder ikke får rett til samme erstatning som forbrukerkunder,⁵⁷ selv om de betaler forsikringspremie etter samme sats som dem.⁵⁸

3.3. Når får tomteerstatningsreglene anvendelse?

Lovendringen har fått et vesentlig snevrere innhold enn det utredningen la opp til.

For det *første* gjelder som nevnt retten til tomteerstatning bare ved relokalisering av bolighus og fritidshus. Med bolighus og fritidshus menes private beboelseshus. På landbrukseiendommer anses både våningshus og kårboliger som bolighus.⁵⁹

Når det gjelder næringsbygg hadde utredningen foreslått en mellomløsning,⁶⁰ der næringsdrivende ved relokalisering var sikret en begrenset tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen. Forslaget tok utgangspunkt i dagens praksis, der tomten *rundt* næringsbygget er omfattet av den statlige erstatningsordningen,⁶¹ mens tomten *under* næringsbygget («fotavtrykket») hverken dekkes av naturskadeforsikringen eller erstatningsordningen.⁶² Etter utredningens forslag skulle sikrede ha krav på tomteerstatning fra naturskadeforsikringen for den del av tomten som befant seg under næringsbygget. For tomten for øvrig måtte sikrede som før henvises til den statlige erstatningsordningen og dens løsninger av relokaliseringsspørsmålet. Forslaget ville ha sikret næringsdrivende mot et «hull» i sin naturskadedekning ved en forenklet utvidelse av naturskadeforsikringsordningen.

Departementet avviste utredningens forslag. De foreslåtte løsningene «synes å være lite egnet til å avgrense næringsdrivendes behov for relokalisering og

⁵⁶ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 12.

⁵⁷ Det ligger allerede en forskjell mellom kundegruppene i dagens regler, ved at «hagedekningen» i natskforsl. § 1 første ledd tredje punktum bare gjelder ved forsikring av bolighus og fritidshus, se foran under punkt 2.7.

⁵⁸ Se foran under punkt 2.5 om premieberegningen.

⁵⁹ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 første spalte.

⁶⁰ Se Utredningens utkast til natskforsl. § 1 første ledd nytt femte punktum.

⁶¹ Løsningen følger av natskforsl. § 1 første ledd tredje punktum, som fastslår at naturskadeforsikringen bare dekker naturskade på hage mv. for bolighus og fritidshus, og ikke for næringsbygg.

⁶² Utredningen s. 40 påpekte at Statens naturskadefond (i dag Statens landbruksforvaltning) legger til grunn at «fotavtrykket» ikke er omfattet av erstatningsordningen, til tross for at denne delen av tomten heller ikke er omfattet av en forsikring. Utredningen fant synspunktet overraskende, men anså det unødvendig å ta stilling til om det er rettslig korrekt hensett til at spørsmålet ville miste sin aktualitet ved forslaget fra utredningen.

eventuelle lidte tap», samtidig som departementet forutsatte vesentlig høyere premier med en slik utvidelse.⁶³ Departementet pekte imidlertid på at det etter reglene i instruks for Norsk Naturforsikringspool⁶⁴ kan bli snakk om dekning av selve næringsbygget som totaltap i bestemte situasjoner.⁶⁵

Siden reglene er forskjellige for bolig- og fritidshus på den ene side og næringsrelaterte bygninger på den annen, blir det viktig hvordan man skal behandle bygninger som har innslag av begge deler. Her kan det være snakk om store variasjoner, fra boligblokker/boligkomplekser med ett eller flere avgrensede næringslokaler til store næringsbygg med en liten vaktmesterleilighet e.l. Både utredningen⁶⁶ og høringsnotatet om forskriftsendringer⁶⁷ legger til grunn at det ikke er naturlig med klare, skjematiske regler for avgrensningen og at mer skjønnsmessige regler vil være bedre egnet for å oppnå en rimelig løsning i det enkelte tilfellet. Den skjønnsmessige regelen er imidlertid utformet på litt forskjellig måte. Mens utredningens forskriftsutkast fastslo at bygningen skulle anses som bolighus, *«med mindre den vesentligste delen av bygningen anvendes til næringsvirksomhet»*,⁶⁸ bruker høringsnotatets forskriftsutkast formuleringen *«med mindre den samlet sett i liten grad har karakter av å være et bolighus eller fritidshus»*, samtidig som det angir sentrale faktorer som skal inngå i vurderingen.⁶⁹

For det *annet* er det – med et lite unntak, se nedenfor – et vilkår for relokalisering og tomteerstatning at bolighuset eller fritidshuset faktisk er påført skade som følge av naturulykken. Lovteksten stiller ikke krav til skadens omfang,⁷⁰ men proposisjonen forutsetter at *«skader som kan utbedres uten*

⁶³ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 12.

⁶⁴ Se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 § 3 annet ledd tredje punktum.

⁶⁵ Se nærmere om dette nedenfor punkt 3.5, der også høringsnotatet om forskriftendringer s. 3-5 og forslaget til selve forskriftsendringen er omtalt.

⁶⁶ Se Utredningen s. 42-43.

⁶⁷ Se høringsnotatet s. 2.

⁶⁸ Se Utredningens utkast til ny forskrift til naturskadeforsikringsloven § 2 annet ledd tredje punktum. Her var det i tillegg antydnet i selve utredningen s. 43 at næringsdelen måtte utgjøre mer enn 70-80% av bygget for at det ikke skulle anses som et bolighus.

⁶⁹ Se høringsutkastets forslag til endring av forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool, nytt § 3 fjerde ledd første og annet punktum.

⁷⁰ Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 venstre spalte, der det imidlertid påpekes at *«omfanget av skaden antas å ha betydning for behovet for å søke om tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging og mulighetene for å få innvilget slik søknad»*.

*søknad om byggetillatelse eller dispensasjon, ikke vil gi grunnlag for erstatning for tomt og bygninger».*⁷¹

Skader som bare er påført bolig- eller fritidshusets *tomt*, f.eks. ved utrasing, gir dermed ikke rett til relokalisering og tomteerstatning. På dette punktet hadde utredningen en annen løsning. Her ville naturskade på «*tilhørende tomt*» ha gitt sikrede en slik rett,⁷² forutsatt at huset lå i et område som måtte anses å være særlig utsatt for fremtidig naturulykke.⁷³ Begrepet «*tilhørende tomt*» omfattet for bolig- og fritidshus området under huset og ethvert uteområde i tilknytning til huset, hva enten området var opparbeidet eller ikke, men begrenset oppad til fem dekar.⁷⁴ Departementets begrunnelse for ikke å følge utredningen lå i to plan: Dels at uskadete bygninger vanligvis ikke vil bli fraflyttet, dels at sammenhengen med forsikringens hovedformål – å dekke skade på bygning – talte for å kreve bygningsskade.⁷⁵

Loven gjør likevel ett unntak: Sikrede har rett til tomteerstatning selv om ikke huset er skadet, dersom grunnen under huset er «*blitt ustabil som følge av naturulykke*».⁷⁶ Proposisjonen kaller dette en «*modifisert videreføring av gjeldende praksis*», der huset er blitt erstattet som totaltap dersom utrasing har medført at huset «*står på ustabil grunn og derfor er truet*».⁷⁷

Er det flere beboelseshus på en tomt, som hver utgjør en selvstendig boenhet, og bare ett av dem er pådratt skade, forutsetter proposisjonen at det bare er det skadete beboelseshuset som skal erstattes. Skader på uthus⁷⁸ på eiendommen vil ikke være relevant som et utløsende kriterium, og det selv om uthuset er forsikret mot brann.⁷⁹

For det *tredje* er det et vilkår for relokalisering og tomteerstatning at behovet for relokalisering vises gjennom et offentlig vedtak. I lovteksten er dette kommet til

⁷¹ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte. Sammenhengen med det som sies på samme side i venstre spalte er imidlertid ikke klar.

⁷² Se Utredningens utkast til natskforl. § 1 første ledd nytt fjerde punktum og s. 47-48.

⁷³ Se nærmere om dette vilkåret og tilsvarende vilkår i loven rett nedenfor i teksten.

⁷⁴ Se Utredningens utkast til forskrift § 2 fjerde ledd første setning.

⁷⁵ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 16 venstre spalte.

⁷⁶ Se natskforl. § 1 nytt tredje ledd tredje punktum.

⁷⁷ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 venstre spalte. Se om tidligere praksis ved såkalt «totalhavari» der bygningen er uskadet, men tomten har så omfattende skader at «*bygningens strukturelle integritet er kompromittert*», Utredningen s. 47-48, jf. s. 31-32.

⁷⁸ Det typiske «uthuset» ved et bolighus vil være en frittstående garasje eller en bod.

⁷⁹ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 16 venstre spalte. Spørsmålet var ikke omtalt i utredningen, men departementet synes å ha forstått den slik at det var meningen at skade på uthus o.l. skulle være tilstrekkelig. På den annen side: Foreligger først vilkårene for relokalisering og tomteerstatning, fastslår loven at også et forsikret uthus vil bli erstattet, se natskforl. § 1 nytt tredje ledd annet punktum og nedenfor punkt 3.4.

uttrykk ved at det «*ikke gis tillatelse*» til reparasjon eller gjenoppbygging av det skadede bolighuset eller fritidshuset på skadestedet på grunn av fare for ny naturskade.⁸⁰

Uttrykket «*ikke gis tillatelse*» er valgt fordi det innebærer «*en objektiv avgjørelse av faren for naturskade*», samtidig som det «*rettslig sett*» vil bestemme sikredes mulighet for å reparere eller gjenoppbygge på skadestedet.⁸¹ At det ikke gis tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging på steder som er særlig utsatt for naturskade, kan komme til uttrykk på ulike måter: Ved en arealplan, ved at kommunen har nedlagt bygge- og deleforbud⁸² eller ved at det gis avslag med hjemmel i pbl. § 28-1 første ledd første punktum i forbindelse med søknad om gjenoppbygging eller reparasjon.⁸³ Siden det er mulig for kommunen å dispensere fra alle disse grunnlagene for ikke-tillatelse,⁸⁴ vil et avslag på søknad om dispensasjon også omfattes av uttrykket «*ikke gis tillatelse*».

Vedtaket som ligger til grunn for at byggetillatelse ikke kan gis, kan være truffet både før og etter at naturskaden inntraff.⁸⁵

Et forsikringsselskap har ikke klagerett over avslag på søknad om tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging.⁸⁶ Utredningen hadde på dette punkt lagt opp til en annen løsning.⁸⁷ Departementet pekte på at en kommune ved behandling av plan- og byggesaker skal ivareta andre hensyn enn forsikringssakene, og at en klagerett for selskapene ville medføre unødvendig ressursbruk og lengre saksbehandlingstid. Departementet var heller ikke redd for at kommunene ville

⁸⁰ Se natskforsl. § 1 nytt tredje ledd første punktum. Utredningens lovutkast § 1 første ledd nytt tredje punktum brukte uttrykket «*ligger i et område som må anses å være særlig utsatt for fremtidig naturulykke*», samtidig som dette etter Utredningens forskriftsutkast § 2 femte ledd ble ansett å være situasjonen når kommunen etter en naturulykke legger ned bygge- og deleforbud som omfatter huset.

⁸¹ Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte.

⁸² I Utredningens utkast til forskrift § 2 femte ledd var dette det eneste relevante kriteriet.

⁸³ Prop. 36 L (2016-2017) s. 16.

⁸⁴ Se pbl. §§ 19-1 til 19-4 og Prop. 36 L (2016-2017) s. 16 høyre spalte.

⁸⁵ Formuleringen av natskforsl. § 1 tredje ledd første punktum kan riktignok gi inntrykk av at vedtaket må treffes etter at naturskaden er inntruffet, men Prop. 36 L (2016-2017) s. 16 høyre spalte viser at det ikke har vært meningen. Både Utredningens utkast til forskrift § 2 femte ledd og forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 annet ledd tredje punktum legger for sin del til grunn at bygge- og deleforbudet, henholdsvis erklæring etter natskl. § 22, skal være lagt ned/tinglyst etter at naturulykken har rammet bygningen.

⁸⁶ Se natskforsl. § 1 nytt tredje ledd fjerde punktum.

⁸⁷ Se Utredningens utkast til forskrift § 10, som fastslo at kommunens vedtak om bygge- og deleforbud for en bygning med tilhørende tomt som er skadet ved en naturulykke, kunne påklages etter pbl. § 1-9, og at forsikringsselskapet hadde klagerett. Begrunnelsen var at det ikke kunne utelukkes at «*kommunen griper muligheten til å få flyttet bebyggelse som opprinnelig ikke burde ha vært tillatt, når slik flytting kan skje på forsikringsselskapenes regning*», se Utredningen s. 49-50.

være «slepphendte» med å legge ned bygge- og deleforbud eller nekte dispensasjon fra slikt forbud eller fra arealplan. Departementet erkjente at kommunene nok tidligere kunne ha gitt byggetillatelser på steder der slik tillatelse neppe burde ha vært gitt, men påpekte at «[n]år kommuner som tidligere har tillatt bygging på skadeutsatte steder, skjerper inn praksisen, er det i tråd med gjeldende regelverk og viktig for å forebygge nye skader».⁸⁸

Selv om selskapene ikke har klagerett på et vedtak som betyr at det ikke kan skje gjenoppbygging eller reparasjon på skadestedet, kan det reises spørsmål om sikrede i forhold til selskapet skal ha plikt til å klage på et slikt vedtak, eventuelt plikt til å søke dispensasjon. En slik plikt måtte eventuelt ha hjemmel i forsikringsvilkårene. Trolig må det riktige være at selskapene ikke i sine vilkår kan pålegge sikrede en plikt til å utnytte lovgivningens klage- og dispensasjonsadgang. Dette resultatet styrkes av at sikrede ikke vil ha krav på forsikringsutbetaling før søknad om byggetillatelse eller dispensasjon er endelig avgjort. Er et avslag påklaget, må klagesaken følgelig være ferdigbehandlet før det kan skje utbetaling.⁸⁹

3.4. Erstatningsberegningen ved relokalisering av bolig- og fritidshus

Når det gjelder erstatningsberegningen der vilkårene for relokalisering av bolig- og fritidshus foreligger, bygger loven langt på vei på de løsningene som var foreslått i utredningen.

For det *første* har sikrede krav på erstatning for tomten. Tomteerstatningen fastsettes til omsetningsverdien av den tomten som fraflyttes før naturskaden inntraff. Tomten er maksimert til fem dekar.⁹⁰ Grunnen under det skadede huset er inkludert i fem dekar-grensen; samtidig er det ikke noe krav om at tomtearealet skal være opparbeidet for at det skal være dekket.⁹¹ Som påpekt i utredningen og i proposisjonen innebærer denne løsningen at sikrede ikke får dekket sitt fulle tap etter naturskaden dersom han må etablere seg i et område med høyere tomtepriser. Samtidig er den valgte løsningen best i tråd med

⁸⁸ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 16-17. På sikt ville en slik innskjerping etter departementets mening også komme forsikringsnæringen til gode.

⁸⁹ Slik Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte.

⁹⁰ Se natskforsl. § 1 nytt tredje ledd første punktum i.f. Når tomten er begrenset til fem dekar, stemmer det med løsningen i natskforsl. § 1 første ledd annet punktum («hagedekningen», se om denne foran under punkt 2.7). Formuleringen i den nye lovteksten er dessverre ikke språklig god når det sies at erstatningen skal utgjøre «tomtens forsikringsverdi før skaden, oppad begrenset til fem dekar». Begrensningen på fem dekar knytter seg jo til tomten som sådan og ikke til «tomtens omsetningsverdi».

⁹¹ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte.

forsikringsrettslige prinsipper,⁹² og en ordning med dekning av hva en ny tomt ville koste å anskaffe⁹³ ville dessuten bli vanskelig både å avgrense og praktisere.⁹⁴ Når det er verdien på tomten før naturskaden inntraff som er av interesse, betyr det at det må tas hensyn til eventuell verdiforringelse på tomten som følge av tidligere naturulykker eller fordi tomten var pålagt bygge- og deleforbud på grunn av risiko for en naturulykke.⁹⁵

Utredningens forskriftsutkast sa uttrykkelig at tomteerstatningen skulle utbetales kontant hvis vilkårene for erstatning først forelå.⁹⁶ Det var altså ikke forutsatt at sikrede måtte reinvestere erstatningen i en ny tomt. Selv om spørsmålet ikke er omtalt i proposisjonen, og hverken lovtekst eller høringsnotatets forskriftsutkast regulerer spørsmålet, må det legges til grunn at løsningen her er ment å være den samme.

For det *annet* har sikrede krav på erstatning for «[d]et skadede huset og eventuelle forsikrede uthus ... som om de var totalskadet».⁹⁷ Det må bety at forsikringsavtalen/forsikringsvilkårene vil bestemme nærmere hva sikrede i så fall har krav på.⁹⁸

Det er det «skadede huset» som skal erstattes. Er det flere bolig- eller fritidshus på tomten, og hvert av dem utgjør selvstendige boenheter, vil det følgelig ikke bli utbetalt noen erstatning for ikke-skadede beboelseshus.⁹⁹ Hvordan det stiller seg med tomteerstatningen i et slikt tilfelle, er ikke omtalt i forarbeidene. Står eieren av det skadede huset som eier av hele tomten, må han ha krav på erstatning for hele tomten, beregnet slik det er angitt ovenfor. Er tomten i sameie med eieren av det uskadede huset, kan eieren av det skadede huset neppe få mer enn sin ideelle andel av tomteerstatningen.¹⁰⁰ En annen løsning ville innebære at forsikringsselskapet risikerte å måtte betale tomteerstatning to ganger, hvis det ikke-skadede huset senere skulle bli pådratt naturskade.

⁹² Utredningen s. 44.

⁹³ Prop. 36 L (2016-2017) s. 21 høyre spalte kaller dette «dekning av gjenanskaffelsesverdi».

⁹⁴ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 21.

⁹⁵ Slik Utredningen s. 44.

⁹⁶ Se Utredningens utkast til forskrift § 4 første ledd. Se likevel de forbehold utredningen gjør ved tomtefeste og ved pantsatt eiendom nedenfor i punkt 3.7.

⁹⁷ Se natskforsl. § 1 nytt tredje ledd annet punktum.

⁹⁸ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 21 høyre spalte: «[B]ygninger skal dekkes som om de var totalskadet, ut fra bestemmelsene om totalskade i forsikringsavtalen».

⁹⁹ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 venstre spalte. Spørsmålet var ikke omtalt i utredningen.

¹⁰⁰ Eieren av det ikke-skadede huset vil ikke ha krav på tomteerstatning, og det selv om det nedlegges bygge- og deleforbud for hele tomten.

For et forsikret uthus er det ikke et vilkår for totaltapserstatning at uthuset er pådratt skade ved naturskadehendelsen.

3.5. Erstatningsberegningen ved relokalisering av næringsbygg

Som nevnt under punkt 3.3 foran, har eieren av et brannforsikret næringsbygg ikke krav på tomteerstatning under naturskadeforsikringen i et tilfelle hvor næringsbygget eller tomten rammes av naturskade. Derimot vil eieren kunne ha krav på erstatning for tomten etter reglene i naturskadeerstatningsloven. Slik Statens landbruksforvaltning praktiserer reglene, vil denne dekningen imidlertid ikke gjelde for grunnen under selve bygget.

Når det gjelder selve næringsbygget, har forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 annet ledd bestemmelser av betydning.¹⁰¹ De fastslår at om det etter naturskade på byggverk blir tinglyst erklæring etter naturskadeloven § 22 om at eiendommen er særskilt utsatt for naturskade og utgiftene til utbedringen er 60% eller mer av forsikringsverdien for det skadede byggverket, «*svarer selskapet for den økning i skade som nekting av reparasjon/gjenoppføring medfører*». Hva som nærmere ligger i de siterte ordene, er ikke uten videre opplagt. Utredningen antok imidlertid at når utbedringsutgiftene overstiger 60% av forsikringsverdien, vil sikrede i praksis få «*full utbetaling av forsikringsverdien [på bygningen], eventuelt med de fradrag som følger av loven og forsikringsvilkårene*».¹⁰² Og motsetningsvis: Utgjør utgiftene til reparasjon/gjenoppbygging mindre enn 60% av bygningens forsikringsverdi, vil sikrede ikke få dekket sitt tap ved at den skadede bygningen ikke kan repareres/gjenoppbygges på stedet.

Utredningen foreslo å oppheve bestemmelsen, siden den ikke ble ansett som relevant ut fra de løsninger utredningen gikk inn for, og som gjaldt alle typer bygninger.¹⁰³

Departementet drøftet spørsmålene både i Prop. 36 L (2016-2017) og i høringsnotatet om forskriftsendringer.¹⁰⁴ Forskriftsbestemmelsen ble foreslått flyttet til § 3 nytt tredje ledd, samtidig som det ble gjort to endringer. For det første sies det nå uttrykkelig i forslagetts annet punktum at «[f]or bolighus og

¹⁰¹ Bestemmelsen gjelder i og for seg for alle typer av bygg, også bolig- og fritidshus. Som nevnt i Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 betyr natskfor. § 1 nytt tredje ledd at forskriftsbestemmelsen vil være uten praktisk betydning for bolig- og fritidshus. Se også teksten nedenfor om foreslåtte endringer av forskriftsbestemmelsen.

¹⁰² Se Utredningen s. 16.

¹⁰³ Se Utredningen s. 50.

¹⁰⁴ Se høringsnotat om forskriftsendringer s. 3-5, der relevante deler av proposisjonen er tatt inn som sitater.

fritidshus gjelder naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd».

Forskriftsbestemmelsen får dermed ikke anvendelse på slike bygninger, og får bare betydning for næringsbygg mv. I realiteten er løsningen en oppfølging av forslaget i utredningen, selv om det er gitt en noe annen form.

For det *annet* fremgår det av forslagets første punktum at selskapet svarer for økningen i skade som nekting av reparasjon/gjenoppbygging medfører, dersom *«det ikke gis tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge bygningen på skadestedet på grunn av fare for ny naturskade»*.¹⁰⁵ Manglende tillatelse til reparasjon/gjenoppbygging på stedet er altså i seg selv tilstrekkelig til at sikrede vil få krav på utbetaling. Det er dermed ikke som tidligere et krav om at utgiftene til utbedringen må beløpe seg til 60% eller mer av byggets forsikringsverdi. Departementet presiserer at *«[s]kadens omfang vil imidlertid kunne ha betydning for om det gis tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet»*.¹⁰⁶ Det er antatt at utvidelsen vil ha liten økonomisk betydning for ordningen som helhet, samtidig som det tidligere 60%-kravet kunne medføre alvorlige konsekvenser for bedrifter og lokalsamfunn om ulykken skulle skje. Departementet minner i den forbindelse om at *«næringskunder betaler naturskadeforsikringspremie på lik linje med privatkunder»*.

3.6. Sikring som alternativ til tomteerstatning mv.

Som et alternativ til å erstatte tomt og bygninger etter en naturulykke som har skadet bolig- eller fritidshus, åpner lovendringen for at forsikringsselskapet kan velge å sikre eiendommen.¹⁰⁷ Et slikt alternativ stemmer med forslaget i utredningen,¹⁰⁸ men er annerledes utformet. Bakgrunnen for dette alternativet er at sikringstiltak vil kunne være rimeligere for forsikringsselskapene enn å erstatte tap av tomt og bygninger ved relokalisering. Trolig vil det ofte også være en fordel for sikrede å slippe å relokalisere.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Mens vilkårene for utbetaling altså er endret, se for så vidt de siterte ordene, er det ikke skjedd noen endring mht. hva som skal utbetales dersom vilkårene er oppfylt. Som nevnt rett ovenfor i teksten la utredningen til grunn at *«[i] praksis vil dette innebære full utbetaling av forsikringsverdien, eventuelt med de fradrag som følger av loven og forsikringsvilkårene»*. I høringsnotatet om forskriftsendringer s. 4 heter det bare at *«[n]år det gjelder hva skadelidte vil ha krav på dersom vilkårene er oppfylt, vil reglene likevel være ulike»*. Det tyder på at uttrykket *«som om de var totalskadet»* i natskforsl. § 1 nytt tredje ledd annet punktum og uttrykket *«økning i skade som nekting av reparasjon/gjenoppføring medfører»* ikke skal oppfattes som likeverdige, uten at det er forklart nærmere hvor forskjellen ligger.

¹⁰⁶ Se høringsnotat om forskriftsendringer s. 4.

¹⁰⁷ Se natskforsl. § 1 nytt fjerde ledd første punktum.

¹⁰⁸ Se utredningens utkast til ny forskrift § 5.

¹⁰⁹ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 18.

At selskapet skal dekke utgifter til sikring, er en nyhet i forhold til det som tidligere gjaldt.¹¹⁰ Samtidig er ikke alternativet med sikring istedenfor relokalisering formulert slik at det gir sikrede rett til å kreve at selskapet sikrer eiendommen. Sikring er et tilbud til forsikringsselskapet, ikke til sikrede.

Skal selskapet ha rett til å velge sikring istedenfor relokalisering, må visse vilkår være oppfylt. Den vedtatte lovteksten innebærer her en tilstramming i forhold til utredningen.

For det *første* er selskapenes rett til sikring gjort avhengig av at sikrede samtykker skriftlig.¹¹¹ Utredningen hadde ikke et slikt vilkår.¹¹² I proposisjonen antar departementet at «*sikring som alternativ til relokalisering [bør] være avhengig av at den skadelidte samtykker*»¹¹³, og at det derfor «*bør inngås en skriftlig avtale der blant annet utforming og tekniske løsninger for sikringstiltaket, tidsplan for gjennomføringen, ettersyn og vedlikehold, kommunikasjon mellom forsikringsselskapet og relevante offentlige myndigheter samt eventuelle sanksjoner ved brudd på avtalen reguleres*».¹¹⁴ Departementet tenker seg tilsynelatende at forsikringsselskapet kan bli stående som eier av sikringstiltaket.¹¹⁵

For det *annet* må sikringstiltaket gi så god beskyttelse mot ny naturskade at eieren kan få tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet.¹¹⁶ Det er ikke sagt når og av hvem en slik tillatelse skal gis. Proposisjonen synes imidlertid å legge til grunn at slik tillatelse først vil bli aktuell etter at sikringstiltaket er ferdigstilt.¹¹⁷ Trolig tenker man seg da at kommunen behandler spørsmålet etter reglene i plan- og bygningsloven. Utredningen har på

¹¹⁰ Se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 (naturskadeforsikringsinstruksen) § 3 annet ledd første punktum, som fastslår at «[n]aturskadeerstatning omfatter ikke utgifter til forebygging, sikring, flytting eller andre tiltak som ikke skyldes direkte skade på forsikret byggverk eller løsøre».

¹¹¹ Se natskforsl. § 1 nytt fjerde ledd første punktum in fine.

¹¹² I stedet forutsatte Utredningen s. 51 at sikringstiltaket ikke kunne «*stå åpent for forsikringsselskapet dersom det ville gå urimelig tid før sikrede igjen kan ta bolig og tomt i bruk*». Utredningen pekte i den forbindelse på at økt tidsbruk kunne skyldes myndighetenes ønske om å vurdere foreslåtte sikringstiltak i et bredere perspektiv, der hele det berørte området ble trukket inn.

¹¹³ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 18 høyre spalte.

¹¹⁴ Prop. 36 L (2016-2017) s. 26.

¹¹⁵ Prop. 36 L (2016-2017) s. 18-19.

¹¹⁶ Se natskforsl. § 1 nytt fjerde ledd annet punktum. Utredningens utkast til forskrift § 5 første ledd annet punktum påpeker uttrykkelig at «*vedkommende kommune, i samråd med NVE*», skal finne de iverksatte sikringstiltakene tilstrekkelige.

¹¹⁷ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte siste avsnitt. Samtidig forutsetter avsnittet foran at «[s]ikring kan forutsette at det gis tillatelse til oppføring av sikringstiltaket etter plan- og bygningsloven».

sin side implisitt forutsatt at avklaringen av om foreslåtte sikringstiltak vil være tilstrekkelige skjer i forkant av at tiltakene iverksettes.¹¹⁸

For det *tredje* skal forsikringsselskapet dekke utgiftene til sikringstiltaket.¹¹⁹ Skulle sikringstiltaket være mislykket, i den forstand at det ikke blir gitt tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging etter at tiltaket er gjennomført fordi det fortsatt anses å være fare for naturskade, må selskapet dekke tap knyttet til relokalisering etter reglene om tomteerstatning.¹²⁰

For det *fjerde* skal forsikringsselskapet ha plikt til å «*sørge for ettersyn og vedlikehold*» av sikringstiltaket.¹²¹ Dette gjelder uavhengig av om selskapet står som eier av tiltaket eller ikke. Det er ikke satt noen tidsmessig eller økonomisk ramme for denne ettersyns- og vedlikeholdsplikten. Siden departementet forutsetter at sikredes rett etter bestemmelsen ikke kan innskrenkes,¹²² vil det heller ikke være mulig å presisere og avgrense denne plikten nærmere ved avtale. Løsningen med en tilsynelatende ubegrenset ettersyns- og vedlikeholdsplikt for selskapene er ikke nærmere begrunnet i proposisjonen. Den synes umiddelbart å harmonere dårlig med det alminnelige utgangspunktet i norsk rett om at grunneieren er ansvarlig for sikringstiltak på egen eiendom.¹²³ I utredningen er spørsmålet om en plikt for selskapet til å sørge for ettersyn og vedlikehold ikke omtalt.

Selv om loven forutsetter at det skal gis utfyllende forskrifter,¹²⁴ inneholder ikke høringsnotatet til forskriftsendringer utkast til slike forskrifter.

Slik lovteksten er formulert, er det neppe grunn til å tro at sikring vil bli et aktuelt alternativ for forsikringsselskapene. Usikkerhet knyttet til sikredes samtykke, herunder innholdet av den avtale som forutsettes inngått, til om sikringstiltaket vil bli «vellykket» slik at det gis tillatelse til

¹¹⁸ Utredningen s. 51 presiserer at sikringstiltakene må gi «*tilstrekkelig trygghet*», og at det avgjørende kriteriet i så måte vil være om kommunen – i samråd med NVE – finner at et vedtak om bygge- og deleforbud på eiendommen ikke er nødvendig.

¹¹⁹ Se natskforsl. § 1 nytt fjerde ledd tredje punktum. Utredningen hadde en tilsvarende regel, og fastslo i tillegg uttrykkelig at dette også måtte gjelde om utgiftene ble høyere enn forutsatt da arbeidet med sikring tok til, se Utredningens forslag til forskrift § 5 første ledd tredje punktum.

¹²⁰ Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte nederst.

¹²¹ Se natskforsl. § 1 nytt fjerde ledd tredje punktum i.f.

¹²² Se Prop. 36 L (2016-2017) s. 26 høyre spalte («*En avtale kan ikke innskrenke den sikredes rett etter forslaget § 1 fjerde ledd*»).

¹²³ Se Utredningen s. 24, der det også påpekes at i tråd med dette prinsippet fastslår naturskadeloven § 24 første ledd første punktum og annet ledd at kommunen kan kreve utgifter til sikringstiltak mot naturskader refundert av dem som eier eller fester eiendom innenfor det område sikringstiltaket har virkning for, oppad begrenset til den samlede verdøkning tiltaket har medført for grunn og bygninger.

¹²⁴ Se natskforsl. § 1 nytt femte ledd.

reparasjon/gjenoppbygging, og – ikke minst – til selskapets ansvar for fremtidige og «evigvarende» omkostninger ved ettersyn og vedlikehold gjør alternativet lite attraktivt. Når departementet for sikringsalternativet valgte andre løsninger enn det utredningen la opp til og høringsinstansene bygget på, er det synd at ikke løsningene ble «testet» ut i en høring før de ble nedfelt i lov.¹²⁵

3.7. Forholdet ved tomtefeste og pantsettelse

Utredningen drøftet og regulerte to spørsmål knyttet til erstatningsoppgjøret som hverken er omtalt i den vedtatte lovendringen og i proposisjonen, eller i høringsnotatet om forskriftsendringer. Det ene gjelder forholdet til grunneier (bortfester) ved tomtefeste, det andre forholdet til en kontraktspanthaver i eiendommen. Her nøyer vi oss med en kort oversikt over problemstillingene og utredningens forslag til løsning.

Hensikten med å utvide naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning er å gi den som har tegnet forsikringen økonomisk mulighet til å flytte huset til en ny tomt dersom det inntreffer en naturskade. Står det forsikrede bolig- eller fritidshuset på festet grunn, og brannskadeforsikringen er tegnet av festeren, tilsier det ifølge utredningen at festeren og ikke bortfesteren skal ha rett til tomteerstatningen.¹²⁶ Samtidig fremholder utredningen, under henvisning til løsningen i naturskadeerstatningsloven,¹²⁷ at det ikke kan sees bort fra at bortfesteren kan ha en slik interesse i den bortfestede eiendommen at han bør gis del i tomteerstatningen. Utredningen forutsatte imidlertid at forskriften ikke burde ta stilling til en eventuell fordeling av erstatningen, men at dette ble overlatt til bakgrunnsretten. Samtidig fastsatte utkastet til forskrift at dersom bortfester og fester ikke ble enige om fordelingen, skulle forsikringsselskapet ha rett til å sette erstatningen inn i bank, hvor den ble disponert av bortfester og fester i fellesskap.¹²⁸

Når det gjelder forholdet til kontraktspanthaver, pekte utredningen på at han normalt er automatisk medforsikret under forsikringstakers (eiers)

¹²⁵ Lovteknisk er heller ikke natskforsl. § 1 nytt fjerde ledd heldig utformet. Det er «sikrede» som skal samtykke, mens det er «eieren» som må få tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging, uten at den ulike språkbruken er forklart i forarbeidene. Proposisjonen bruker for øvrig «skadelidte» - og ikke «sikrede» eller «eier» - som gjennomgående begrep både ved drøftelsen av sikringsalternativet og ellers.

¹²⁶ Se Utredningen s. 52-54.

¹²⁷ Se naterstl. § 3 annet ledd, jf. tredje ledd.

¹²⁸ Se Utredningens utkast til forskrift § 6. Spørsmålet var dermed foreslått løst på en annen måte enn i naterstl. § 15, der utgangspunktet er at erstatningen skal utbetales til bortfesteren ved en eventuell uenighet mellom fester og bortfester.

brannskadeforsikring.¹²⁹ Ved totaltap av eller skade på bygningen bygger FAL § 7-4 på et prinsipp om at panthavers sikkerhet i forsikringsgjenstanden avløses av sikkerhet i forsikringssummen. Skal bygningen repareres eller gjenoppbygges, blir panthavers behov for sikkerhet ivaretatt ved at erstatningen brukes til utbedring av bygningen.¹³⁰ Spørsmålet ved relokalisering er om panthaveren kan «tvinges» til å bli med til et nytt sted der den sikrede eieren velger å investere (sin del av) forsikringserstatningen, eller om han kan kreve seg utløst.¹³¹ Utredningen la til grunn at utgangspunktet ved relokalisering må være at panthaveren har rett til å få utbetalt sin andel av tomteerstatningen kontant. Det ble likevel foreslått unntak der forsikringssummen, herunder tomteerstatningen, benyttes til gjenoppbygging av erstatningsbolig på nytt sted i nærområdet til skadestedet. I så fall foreslo utredningen at reglene i FAL § 7-4 annet ledd ble gitt tilsvarende anvendelse.¹³²

3.8. Forhold knyttet til fraflyttet tomt

Utredningen tok også opp og regulerte enkelte andre spørsmål som ligger i forlengelsen av at sikrede får anledning til å relokalisere ved en inntrådt naturskade. Ett sentralt spørsmål gjelder sikredes rettigheter og plikter knyttet til den tomten som må fraflyttes, hva enten tomten helt eller delvis er forsvunnet eller på annen måte ødelagt eller den bare er fareutsatt.¹³³

Ved utbetaling av totaltapserstatning vil forsikringsselskapet ha rett, men ikke plikt, til å overta den faste eiendommen med eventuelt påstående bygning(er). Utredningen¹³⁴ la – etter innspill fra Finans Norge og Norsk Naturskadepool – til grunn at forsikringsselskapene som hovedregel ikke vil være interessert i å overta den rammede eiendommen, og fastslo at det vanskelig kunne komme på tale å pålegge selskapene å overta. Siden det heller ikke kan forventes at kommunen eller andre som hovedregel vil være interessert i og villig til å overta eiendommen, antok utredningen at den praktiske hovedregel vil være at eieren fortsatt vil bli stående som eier, med de rettigheter og plikter som følger av det. Spørsmålet for utredningen var dermed om naturskadeforsikringen kunne

¹²⁹ FAL § 7-1 annet ledd.

¹³⁰ Se FAL § 7-4 annet og tredje punktum.

¹³¹ Se til det følgende Utredningen s. 54-56.

¹³² Se Utredningens utkast til forskrift § 7.

¹³³ I høringsnotatet om forskriftsendringer s. 5-6 konkluderes det med at det ikke er behov for særskilt regulering av disse spørsmålene, se nærmere i teksten nedenfor.

¹³⁴ Se til det følgende Utredningen s. 57.

innrettes slik at eieren beskyttes mot (noen av) de utfordringer som fortsatt eierskap til fraflyttet tomt vil kunne innebære.

Utredningen foreslo to tiltak, nemlig dekning av utgifter til henholdsvis rive- og ryddetiltak og til enkle sikringstiltak. Rammen for dekningen av de to tiltakene samlet var foreslått satt til NOK 1 mill.¹³⁵ Når det gjaldt rive- og ryddetiltak pekte utredningen på¹³⁶ at de fleste forsikringsselskap som tilbyr brannskadeforsikring har en slik dekning, og at selskapets dekningsutgifter kan avregnes i Norsk Naturskadepool med inntil NOK 1 mill. som normalregel.¹³⁷ Selv om behovet for egne regler om dette derfor var begrenset, foreslo utredningen en uttrykkelig bestemmelse om slik dekning i forskriftsutkastet.

I høringsnotatet om forskriftsendringer uttrykte departementet tvil om behovet for en slik forskriftsfesting, fordi *«etter gjeldende rett kan det synes som om utgifter til riving, rydding og avfallshåndtering etter skade på forsikret ting allerede dekkes etter naturforsikringsloven § 1 første ledd første punktum (eller i tråd med avregningsvilkårene punkt 3.3), mens utgifter til riving, rydding og avfallshåndtering etter skade på hage mv. dekkes etter naturforsikringsloven § 1 første ledd tredje punktum»*. Det ville da være *«lite klargjørende»* å gi en særregel om dekning ved relokalisering.¹³⁸

Departementets syn er ikke klart. På den ene side kan det se ut til at det legges til grunn at det er unødvendig med en forskrift om spørsmålet, fordi slik dekning allerede følger av lovteksten direkte. Skulle det være riktig, betyr det at slik dekning er uten en beløpsmessig grense, og det kan spørres om det vil være i strid med natskforsl. § 5 å innføre en begrensning i forsikringsvilkårene. På den annen side ser det ut til at departementet vil støtte seg på de såkalte

¹³⁵ Se Utredningens utkast til forskrift § 8.

¹³⁶ Se Utredningen s. 15-16 og s. 57-58.

¹³⁷ «Fellesvilkår for alle vilkår som omfatter naturskade», som Norsk Naturskadeforsikringsselskap fastsatte med virkning fra 1. januar 2012 og som gjaldt til 31. desember 2015, ga sikrede rett til slik dekning med inntil NOK 300.000 uavhengig av hva som fulgte av det enkelte selskaps vilkår. Fellesvilkårene ble avløst av «Vilkår for avregning mot Norsk Naturskadepool» med virkning fra 1. januar 2016. Disse vilkårene gir ikke sikrede egne rettigheter, men regulerer bare hvilke utgifter selskapet kan kreve avregnet i poolen innenfor en samlet ramme på NOK 1 mill., *«men likevel ikke høyere enn 1. risikosum»*, dvs. forsikringssummen på vedkommende bygning. Siden et selskap har rett til å avregne slike utgifter overfor poolen, er det grunn til å forvente at de fleste selskaper vil gi sikrede dekning for utgiftene i samme utstrekning som de har rett til å avregne overfor poolen. Dette kan imidlertid ikke tas for gitt, siden endringen i vilkårene var ment å åpne for at medlemmene av poolen skulle kunne tilby forsikringstakerne dekning på mindre gunstige vilkår enn de som fulgte av fellesvilkårene.

¹³⁸ Se høringsnotatet om forskriftsendringer s. 6.

avregningsvilkårene, selv om disse ikke regulerer forholdet til sikrede, men bare forholdet selskapene imellom.¹³⁹

For utgifter til enkle sikringstiltak i etterkant av en naturulykke er det ikke dekning under det enkelte selskaps vilkår i dag. Utredningen viste¹⁴⁰ at en naturulykke kan gjøre det nødvendig for eieren (sikrede) å treffe sikringstiltak for å forhindre skader på personer eller dyr som ferdes på eiendommen eller skade på andre eiendommer og derigjennom også et mulig erstatningsansvar for sikrede som eier. Utredningen antok at det under naturskadeforsikringen ikke kunne bli snakk å dekke annet enn enkle sikringstiltak, typisk oppsetting av gjerder, enkel planering og/eller gjenfylling av oppståtte hull eller ujevnheter, oppsetting av varselskilt, osv. Større sikringstiltak for å unngå eller begrense mulige fremtidige naturulykker måtte finansieres på andre måter.¹⁴¹

Heller ikke dette forslaget så departementet grunn til å gå videre med. Begrunnelsen var at «[d]ekning av utgifter til sikring synes å være atypisk forsikringsrettslig», og at finansiering av utgifter til sikring burde vurderes i en bredere sammenheng.¹⁴²

Departementets syn er overraskende. Selv om naturskadeforsikringsordningen som utgangspunkt ikke dekker utgifter til sikring,¹⁴³ er sikring av eiendommen oppstilt som et alternativ for forsikringsselskapene til relokalisering og utbetaling av tomteerstatning i de nylig vedtatte endringene i naturskadeforsikringsloven. Det er følgelig vanskelig å si generelt at dekning av sikringsutgifter er «*forsikringsrettslig atypisk*». Det synes heller ikke urimelig om forsikringsordningen – i tilfelle hvor sikrede får rett til tomteerstatning ved relokalisering – dekker sikredes utgifter til enkle sikringstiltak på den fraflyttede eiendommen, når han fortsatt vil bli stående som eier av den.¹⁴⁴ Å henvise spørsmålet til en vurdering «*i en bredere sammenheng*» virker nok så malplassert. Utgifter til å sikre den fraflyttede eiendommen inngår i den

¹³⁹ Departementet har ellers rett i at behovet for en «rive/rydde»-dekning vil være til stede både ved relokalisering og der bygget på tomten ikke fraflyttes. Slik sett var Utredningens forskriftsutkast ikke gitt en tilfredsstillende formulering.

¹⁴⁰ Se Utredningen s. 59-60.

¹⁴¹ Se for så vidt natinkl. § 20 om kommunens plikt til å treffe forholdsregler mot naturskader og om nødvendige sikringstiltak.

¹⁴² Se høringsnotat om forskriftsendringer s. 6. Departementet viste i denne sammenheng til Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 8.2, der Olje- og energidepartementet varslet et lovarbeid om ansvaret for sikring, hvor også økonomi skal inngå.

¹⁴³ Se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 annet ledd første punktum.

¹⁴⁴ I høringsrunden var det ingen innvendinger mot en slik løsning.

økonomiske byrden som en relokalisering vil innebære for sikrede, og dekning av slike utgifter fremstår som en naturlig forlengelse av reglene om tomteerstatning. Det virker uheldig å henvise en slik avgrenset problemstilling til det omfattende lovarbeidet som ble varslet i 2012 og som er referert i note 143 over, særlig når dette arbeidet kan se ut til å ha stoppet opp.

3.9. Utgifter i venteperioden

Utredningen foreslo at forskriften til naturskadeforsikringsloven burde inneholde en regel om dekning av sikredes utgifter i venteperioden på ny bolig ved relokalisering.¹⁴⁵ Behovet for en slik regel var riktignok ansett for å være begrenset, siden de fleste forsikringsselskap som tilbyr brannskadeforsikring har en slik dekning, og kan avregne sine dekningsutgifter i Norsk Naturskadepool med inntil NOK 500.000.¹⁴⁶ Departementet har ikke tatt opp forslaget i høringsnotatet om forskriftsendringer.¹⁴⁷

3.10. Ansvarsgrense og egenandel

Forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe er begrenset til NOK 12,5 milliarder.¹⁴⁸ Utredningen fant ikke at en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å omfatte dekning av tomteerstatning ved relokalisering i seg selv tilsa en økning av selskapenes maksimalansvar.¹⁴⁹ «Om maksimalansvaret skal økes, må derfor baseres på en bredere vurdering enn bare en vurdering av tomteerstatningsspørsmålet». En slik vurdering ble oppfattet å falle utenfor utredningens mandat.¹⁵⁰

I høringsnotatet om forskriftendringer tok ikke departementet stilling til om de nye reglene om dekning av tomteerstatning tilsa en økning av maksimalansvaret. Departementet fant uansett grunn til å øke beløpet til NOK 16 milliarder

¹⁴⁵ Se Utredningens utkast til forskrift § 9 og Utredningen s. 15-16 og s. 60-61.

¹⁴⁶ De tidligere «Fellesvilkår for alle vilkår som omfatter naturskade», se note 138, ga sikrede rett til slik dekning med inntil NOK 200.000 uavhengig av hva som fulgte av det enkelte selskaps vilkår. De nåværende «Vilkår for avregning mot Norsk Naturskadepool» gir ikke sikrede egne rettigheter, men regulerer bare hvilke utgifter selskapet kan kreve avregnet i poolen. Selv om det – som også påpekt i note 138 – ikke kan tas for gitt at dette vil være tilfellet, er det grunn til å forvente at de fleste selskaper normalt vil dekke slike utgifter overfor sikrede i samme utstrekning som de har rett til å avregne overfor poolen.

¹⁴⁷ Det er kanskje litt overraskende at departementet heller ikke kommenterer forslaget.

¹⁴⁸ Se natskforsl. § 3 annet ledd og forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring § 2. Beløpet ble sist endret ved forskrift 26. januar 2006 nr. 84.

¹⁴⁹ Se Utredningen s. 62.

¹⁵⁰ Se Utredningen s. 63.

«[e]ttersom det er mange år siden ansvarsgrensen ble øket sist, og det har vært en relativt høy prisstigning på fast eiendom i denne perioden».¹⁵¹

Natskforsl. § 2 første ledd fastslår at sikrede skal bære en egenandel for «hver naturskadehendelse som dekkes under naturskadeforsikringen». Egenandelen er fastsatt til NOK 8 000.¹⁵² Hverken i utredningen eller i høringsnotatet om forskriftsendringer ble det foreslått endringer i egenandelens størrelse.

4. Refleksjoner og reformer

4.1. Næringsbygg: solidaritetstanken i naturskadeforsikring på strekk?

De nye reglene i naturskadeforsikring om rett til tomteerstatning ved relokalisering betyr en nyvinning i naturskadeforsikringen. De gir sikrede en tomtedekning der det forsikrede bolig- eller fritidshuset ikke kan repareres eller gjenoppbygges på det stedet det sto. I tillegg gir de alternative reglene om sikring istedenfor relokalisering en åpning i det som tidligere har vært et prinsipp i naturskadeforsikringen: Tilbakeføring av den skadede «tingen» til tidligere tilstand er dekket, men ikke tiltak som kan sikre mot fremtidig naturskade. Nyvinningen er samtidig avgrenset på en slik måte at det kan spørres hvor stor praktisk betydning den vil få: Den gjelder bare bolig- og fritidshus, ikke næringsbygg, og den forutsetter at huset faktisk er påført skade ved naturulykken. Sikringsalternativet er dessuten formulert påfallende stramt.

At løsningene er forskjellige for bolig- og fritidshus på den ene side og næringsbygg på den andre, rokker ved det solidaritetsprinsippet som ligger innebygget i naturskadeforsikringen. Siden premien innkreves etter samme sats for alle forsikringstakere, er det viktig at det skjer likebehandling av forsikringstakerne også ved inntrådt naturskade, og at ikke eiere av næringsbygg «diskrimineres».¹⁵³ I dag ligger det diskrimineringslementer både i den såkalte

¹⁵¹ Se endret § 2 i forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 og høringsnotat om forskriftsendringer s. 5.

¹⁵² Se forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 § 1, som endret ved forskrift 11. februar 2005 nr. 125.

¹⁵³ Høringsuttalelsen fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), se Prop. 36 L (2016-2017) s. 12 venstre spalte, illustrerer dette. NHO mente at «en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen må gjelde både bolig- og fritidseiendommer og næringsbygg.» Og NHO markerte at dette måtte gjelde i alle deler. Den mellomløsningen som var foreslått i utredningen var NHO skeptisk til: «Dersom ulike verdsettelsesprinsipper for privat eiendom og næringsseiendom vil gi lavere erstatningsutbetalinger for næringsseiendom, gir imidlertid dette etter organisasjonens syn en uheldig skjevhet». Mellomløsningen søkte som tidligere nevnt å videreutvikle og presisere samvirket mellom forsikringsordningen og erstatningsordningen ved å utvide forsikringen til ikke bare å gjelde selve næringsbygget, men også «fotavtrykket» under bygget, samtidig som verdsettelsen av fotavtrykket fulgte erstatningsordningens prinsipper.

hagedekningen og i tomteerstatningsregelen.¹⁵⁴ Selv om ingen av ordningene spiller noen stor økonomisk rolle i det samlede bildet, er det viktig at ikke en gruppe forsikringstakere føler at de ikke behandles rettferdig i en så vidt «sårbar» ordning som naturskadeforsikringen er.

Det følger også av solidaritetsprinsippet at forsikringspremien betales etter samme sats av alle forsikringstakere, uten hensyn til den risikoen for naturskade som vedkommende «ting» (eiendom) er utsatt for. Dette elementet ved naturskadeforsikringen fremheves av departementet som et moment for å utvise forsiktighet med en utvidelse av naturforsikringen overhodet. «[D]et kan hevdes at de som betaler høye brannforsikringspremier i områder med lav risiko for naturskade, vil måtte betale en uforholdsmessig stor del av kostnadene. Hensynet til brannforsikringskundene som betalere taler for å utforme ordningen slik at de samlede erstatningsbeløpene blir begrenset.»¹⁵⁵ Og argumentasjonen følges opp i forbindelse med drøftelsen av om næringsbygg skal inkluderes i ordningen med tomteerstatning: «Samtidig er det grunn til å tro at kostnadene for forsikringskundene – som for en stor del også er næringsdrivende – vil kunne bli utilsiktet høye med en slik ordning.»¹⁵⁶ Synspunktet er etter min mening overraskende og lite «musikalsk», både fordi det bygger på forutsetninger som neppe er riktige¹⁵⁷ og fordi det i sin konsekvens setter spørsmålstegn ved hele naturskadeforsikringsordningen. Poenget med den var jo, som påvist, å avlaste den statlige erstatningsordningen gjennom en privatisert og solidarisk forsikringsordning. Dekkes ikke en oppstått naturskade gjennom forsikringsordningen, vil den måtte dekkes under den statlige erstatningsordningen, eventuelt av den enkelte skadelidte selv.¹⁵⁸ Premien for å være solidarisk med dem som står i fare for å rammes av naturskader er heller

¹⁵⁴ Det ligger også et mulig diskrimineringselement i selve erstatningsberegningen ved relokalisering av henholdsvis bolig- og fritidshus og næringsbygg, siden språkbruken her varierer. For bolig- og fritidshus bruker natksforsl. § 1 nytt tredje ledd annet punktum uttrykket «*erstattes som om de var totalskadet*», mens forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 § 3 nytt tredje ledd for næringsbygg bruker uttrykket «*svarer selskapet for den øking i skade som nekting av reparasjon/gjenoppbygging medfører*». Se ellers punkt 2.7 med note 106.

¹⁵⁵ Prop. 36 L (2016-2017) s. 10 høyre spalte.

¹⁵⁶ Prop. 36 L (2016-2017) s. 12 høyre spalte.

¹⁵⁷ Utredningen s. 37 fremhever således at forsikringsnæringen selv anser at en utvidelse av naturskadeforsikringen til også å dekke tomteerstatning ved relokalisering vil være et relativt begrenset problem, som «*neppe vil ha større innvirkning på premienivået*». Det er heller ikke holdpunkter i høringsinstansenes uttalelser for at premieutgiftene vil bli «*utilsiktet høye*» ved en utvidelse der også næringsbygg er inkludert.

¹⁵⁸ Som nevnt var utredningens forslag ment som et kompromiss og en avklaring på dette punkt. Usikkerheten mht. om tomten under næringsbygget («*fotavtrykket*») var dekket av den statlige erstatningsordningen eller var en risiko eieren av tomten måtte bære selv, ble løst ved at denne delen av næringstomten ble foreslått omfattet av naturskadeforsikringsordningen. Samtidig skulle tomteerstatningen ved naturskade fastsettes etter de regler som gjelder for erstatningsordningen.

ikke særlig høy. Et eksempel: et bolighus med en brannforsikringssum på NOK 10 mill. betaler i dag NOK 700 i naturskedeforsikringspremie, en premie som i utredningen ikke var forventet å øke annet enn marginalt ved de endringer som var foreslått.

4.2. Behov for en gjennomtenkt samordning av naturskadedekningene?

Reglene om naturskadeerstatning og naturskedeforsikring kan gi inntrykk av en betydelig grad av bevisst samordning. Det gjelder både for virkeområde og for innhold. En nærmere analyse av reglene viser imidlertid at denne tilsynelatende samordningen ikke bygger på en konsistent og gjennomtenkt tankegang, samtidig som reglene reiser spørsmål i ulike retninger.

Et *første* spørsmål går på innholdet av uttrykket «*naturulykker*». Lovtekstene i de to lovene er identiske: Begge har en oppregning av hva som er å anse som en naturulykke og oppregningen starter med ordene «*så som*». Forarbeidene viser imidlertid at det ikke er identitet: I forsikringsordningen er oppregningen ment å være uttømmende,¹⁵⁹ mens det ikke er tilfellet i erstatningsordningen.¹⁶⁰ Det er uheldig at lovtekstene gir inntrykk av identitet, når det ikke har vært meningen.

Et *annet* spørsmål går på behandlingen av skade som skyldes ekstrem nedbør.¹⁶¹ Slike skader er ikke naturskader under noen av ordningene. Som nevnt foran¹⁶² åpner likevel erstatningsordningen for å dekke slike skader når «*særlige forhold tilsier det*». I forsikring er det på den annen side ingen samordnet løsning av disse skadene; spørsmålet er behandlet i de enkelte selskapers vilkår for ulike bygningsforsikringer. Det gir hvert selskap frihet til selv å bestemme om og i tilfelle på hvilke vilkår det vil dekke slike skader og til hvilken premie.¹⁶³ Det er uheldig at det ikke er skikkelig utredet om skader som skyldes ekstrem nedbør bør oppfattes som naturskader og legges inn som obligatoriske elementer i de lovfestede erstatnings- og forsikringsordningene.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Se note 28 foran.

¹⁶⁰ Se note 27 foran.

¹⁶¹ Slike skader vil være omfattet av begrepet «*overvannskader*», som bl.a. er benyttet i masteravhandlingen nevnt i note 164 nedenfor og i NOU 2015: 16, nevnt i note 165 nedenfor.

¹⁶² Se fremstillingen i tilknytning til note 29 og 30 foran.

¹⁶³ Som fremhevet av Maria Nordmo i hennes masteravhandling «*Dekning av overvannskader*», UiO våren 2017, er det på dette punkt til dels store formelle og reelle forskjeller mellom vilkårene til noen av de sentrale forsikringsselskapene.

¹⁶⁴ NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder s. 227-228 reiser spørsmålet om dekning av skader som skyldes kraftig nedbør bør flyttes over til naturskedeforsikringen, men konklusjonen er negativ. Det er pekt på at egenandelen under naturskedeforsikringen (for tiden NOK 8000) er høyere enn under vanlige bygningsforsikringer og at bygningsforsikringen dessuten vil ha et videre dekningsområde, der også følgeskader

Et *tredje* spørsmål knytter seg til kravet under begge ordningene om at det bare er skade som *direkte* skyldes naturulykke som dekkes. Avgjørelsen av om vilkåret er oppfylt ligger etter begge ordninger i siste instans hos Klagenemnda for naturskadesaker.¹⁶⁵ Samtidig åpner erstatningsordningen for å yte erstatning selv om vilkåret ikke er oppfylt, nemlig «[i] *særlige tilfelle*» for skader som er «*en nærliggende følge av naturulykke*».¹⁶⁶ Forarbeidene presiserer at «[u]nntaket skal praktiseres strengt»; skaden må skyldes en «*så nærliggende følge av naturulykken at det er vanskelig å skille mellom årsakene*».¹⁶⁷ Det kan reises spørsmål om den begrunnelsen som er gitt for et strengt årsakskrav under erstatningsordningen,¹⁶⁸ også er relevant for forsikringsordningen, eller om man her burde nøye seg med et vanlig årsakskrav.¹⁶⁹ Mer generelt ville det ha vært av interesse å få avklart hvilken praktisk betydning overgang til et «vanlig» årsakskrav ville ha hatt både i erstatningsordningen og i forsikringsordningen.

En *fjerde* problemstilling er avgrensningen i de to ordningene av hvilke «ting» som ikke er omfattet av naturskadedekningen. På dette punkt¹⁷⁰ er det stor reell likhet mellom ordningene, samtidig som det er viktige formelle forskjeller. Det er uheldig at man ikke har søkt å fjerne den usikkerheten som ligger i forskjellige formuleringer av samme realitet under de to ordningene.

Et *femte* spørsmål knytter seg til hvem som er erstatningsberettiget under de to ordningene. Mens forsikringsordningen har valgt å overlate dette til de vanlige forsikringsrettslige reglene, ekskluderer naturskadeerstatningsloven uttrykkelig eiendom tilhørende stat, fylkeskommune og kommune fra

(som fuktskader) av overvann vil være omfattet. Ifølge utredningen er det heller ikke noe som tyder på at forsikringskunder i dag «*ikke vil kunne kjøpe forsikring som dekker skader knyttet til overvann- og tilbakeslag, slik man har sett eksempler på utlandet og slik at man har behov for en alternativ forsikringsordning*».

¹⁶⁵ Se fremstillingen ved note 31 og 32 foran.

¹⁶⁶ Se naterstl. § 4 annet ledd.

¹⁶⁷ Se Prop. 80 L (2013-2014) s. 58. Unntaket kom som følge av Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2004/2356, hvor det ble påpekt at årsakskravets strenge rammer i visse tilfeller kan gi uheldige utslag for skadelidte, se Prop. s. 38.

¹⁶⁸ Se Prop. 80 L (2013-2014) s. 38, der departementet fremhever at «[a]lle de ulike former for følgeskader som kan finnes på skadelidtes hånd er tap som vedkommende er ansvarlig for selv. Dette har også sammenheng med ønsket om å opprettholde en ordning som bidrar til å bevisstgjøre den enkelte om ordningens begrensning for hva det kan gis erstatning for, og hvilke tapsposter skadelidte selv har risikoen for». Departementet gir deretter eksempler på skader som ikke har vært dekket: «*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*».

¹⁶⁹ Så vidt vi har kunnet se er det ikke i ulike forarbeider til forsikringsordningen gitt noen egentlig begrunnelse for hvorfor det er nødvendig med et skjerpet årsakskrav under naturskadeforsikringen. Det er i den forbindelse grunn til å minne om det som er gjengitt i note 165 foran fra NOU 2015: 16 om at de vanlige bygningsforsikringene vil dekke følgeskader (typisk fuktskader) av overvann.

¹⁷⁰ Se fremstillingen under punkt 2.3 foran.

erstatningsordningen.¹⁷¹ Det betyr i praksis at en kommune kan tegne brannforsikring med tilhørende naturskadedekning på sine bygninger, men ikke vil få dekket naturskade på sin infrastruktur ellers (broer, veier, avløpsanlegg mv.) under erstatningsordningen.¹⁷² Som en kompensasjon for dette «hullet» i naturskadedekningen kan en rammet kommune søke (delvis) dekning under statlige skjønnsmidler.¹⁷³ Mye kan tale for å lovfeste en egen rettighetsbasert forsikringsordning for naturskade på slik infrastruktur, slik det er foreslått i utredning foretatt for Kommunesektorens Organisasjon (KS).¹⁷⁴

Et *sjette* spørsmål gjelder selve utmålingen av (forsikrings)erstatningen. På dette punktet er forsikringsordningen mer liberal når det gjelder dekning av gjenopprettelsesomkostningene. På den annen side åpner erstatningsordningen for en begrenset dekning av meromkostninger ved gjenopprettelsen for å minske faren for (fremtidig) naturskade. Forsikringsordningen har ingen tilsvarende løsning, selv om de nye reglene om tomteerstatning ved relokalisering, herunder selskapets rett til å foreta sikring i stedet, indirekte kan sies å ha samme formål. Det er naturlig å få nærmere avklart muligheten for løsninger innenfor begge ordninger som sikrer at gjenoppretting etter naturskade skjer på en måte som minsker risikoen for fremtidige naturskader.¹⁷⁵

Et *syvende* spørsmål knytter seg til reglene i de to ordningene om nedsettelse eller bortfall av kravet på dekning av naturskaden på grunn av forhold på skadelidtes/sikredes side. Det er uheldig at reglene, som reelt sett er like, har fått til dels ulik formulering i de to ordningene.¹⁷⁶ Det kan også stilles spørsmål ved om man gjennom reglene oppnår det man er ute etter, nemlig forebygging av naturskader, og om slik forebygging eventuelt kan oppnås bedre på andre måter.

4.3. Bedre samordning av regelendringer på departementsplan?

Fremstillingen ovenfor viser at det kan synes uheldig at to ordninger som dekker hvert sitt område av naturskadedekningen, ikke er bedre samordnet på lovgivnings- og forskriftsplan. En viktig grunn til dette er nok at de to

¹⁷¹ Se nærmere under punkt 2.5 foran.

¹⁷² Bortsett fra en begrenset forsikringsdekning for skog, se foran ved note 23 og ved notene 52-54, vil en kommune heller ikke få tegnet brannforsikring med tilhørende naturskadedekning på slik infrastruktur.

¹⁷³ Se nærmere foran ved note 35.

¹⁷⁴ Se om utredningen foran i note 35.

¹⁷⁵ Utredningen nevnt i note 35 foran kan kanskje i så måte være en inspirasjon. Her er det foreslått å supplere en ny naturskedeforsikring for kommunal infrastruktur med to tilskuddsordninger. Den ene av dem skal dekke meromkostningene ved gjenoppretting etter naturskade til det som er kalt «*optimal standard*», dvs. en standard hvorved risikoen for fremtidig naturskade minskes.

¹⁷⁶ Se foran under note 41.

ordningene ligger under hvert sitt departement, henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet for forsikringsordningen og Landbruks- og matdepartementet for erstatningsordningen. De møtepunktene som er innført i den daglige driften av ordningene, med Norsk Naturskadepool som kontaktledd mellom forsikringsselskapene og Landbruksdirektoratet og med Klagenemnda for naturskadesaker som et felles klageorgan for enkelte felles spørsmål under begge ordningene, bidrar riktignok til å avhjelpe noen av samordningsproblemene. Ulikheter og uklarheter i de underliggende regelverkene trenger likevel en mer prinsipiell tilnærming, der det som bør være likt, behandles likt, og det som nødvendigvis må være forskjellig, formuleres slik at ikke ulikhetene blir større enn de behøver å være.

Siden det ikke er realistisk å tenke seg at begge ordninger legges under samme departement, er det grunn til å se på om ikke departementene bør samordne fremtidige regelinitiativ allerede på et tidlig stadium i lov- og forskriftsarbeidet. Finner ett departement det ønskelig med endringer i den ene ordningen, bør de to departementene sammen vurdere om det er naturlig/nødvendig med tilsvarende endringer i den andre ordningen.¹⁷⁷

4.4. Gir en solidarisk forsikringsordning svake incentiver til forebygging?

Dagens naturskadeforsikringsordning står overfor flere utfordringer i tiden fremover. Klimautviklingen, med hyppigere og kraftigere utslag enn tidligere, fører til økt risiko for naturskade, også på steder som tradisjonelt har vært oppfattet som «sikre». Selv om relokaliseringsbehovet frem til nå har vært relativt begrenset,¹⁷⁸ er det grunn til å tro at spørsmålet om gjenoppbygging vil være forsvarlig vil være gjenstand for en mer kritisk vurdering ved fremtidige naturskader enn det har vært frem til i dag og at vi kan få se mer relokalisering i fremtiden. Klimautviklingen vil også øke behovet for tiltak som kan forebygge skadegjørende utslag av en naturulykke.

Et siktemål i 1979 med en privatisert forsikringsordning til dekning av naturskader var, som tidligere nevnt,¹⁷⁹ å frigjøre offentlige midler til bruk i

¹⁷⁷ Problemstillingen er vel kjent også fra andre områder. Som et eksempel kan nevnes forholdet mellom arbeidsmiljøloven og skipsarbeidsloven, med henholdsvis Kommunal- og arbeidsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet som ansvarlig departement. Ved utarbeidelsen av skipsarbeidsloven var det et sentralt poeng å legge løsningene så nær arbeidsmiljølovens regler som mulig, med mindre særlige hensyn i skipsfarten tilsa en annen løsning. Ved de endringer som er skjedd i arbeidsmiljøloven etter vedtagelsen av skipsarbeidsloven i juni 2013 har det imidlertid ikke vært vurdert om det ville ha vært naturlig med tilsvarende løsninger i skipsarbeidsloven, med den følge at man kan ha fått umotiverte sprik i de to lovene.

¹⁷⁸ Se punkt 3.2 foran.

¹⁷⁹ Se punkt 2.1 foran.

arbeid med forebygging av slike skader. Det er i dag to statlige ordninger for finansiering av tiltak til flom- og skredforebygging for å skjerme eksisterende bebyggelse. Under ordningene, som forvaltes av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), ble det i 2015 brukt samlet NOK 240 millioner til fysiske sikringstiltak. Det er en utfordring med ordningene er at de er undereskalert i forhold til behovet, slik at det kan ta lang tid å gjennomføre ønskede tiltak.¹⁸⁰

Naturskadeforsikringsordningen er fra enkelte hold i de senere år blitt kritisert for å mangle et forebyggende element.¹⁸¹ I den forbindelse er det foreslått ulike tiltak. Ett er å bruke forsikringen til å øke kvalitet og standard ved gjenoppbygging eller reparasjon av bygninger etter en naturskade.¹⁸² Et annet er å vurdere differensiering av egenandeler knyttet til skaderisiko eller se på muligheten for å dreie ordningen mer i forebyggende retning, for eksempel ved å øremerke deler av premien til forebyggende tiltak.¹⁸³ Forsikringen ønskes altså brukt som et klimatilpasningsverktøy.¹⁸⁴

Forslaget om differensierte egenandeler synes å bygge på de samme betraktninger som ligger grunn for en risikobasert ordning, nemlig at man gjennom forsikringspremien eller egenandelen gir sikrede en oppfordring til å vurdere risikoen ved å bosette seg der man gjør. Selv om dette fra et økonomisk-teoretisk ståsted kan synes fornuftig, er det vanskelig å se at en slik løsning rent praktisk vil ha den ønskede effekten og vil fremstå som rimelig. At man ved innføringen av naturskadeforsikringen valgte en solidaritetsbasert ordning, kan forklares med at det den gang ikke fantes detaljstatistikk og utregningsmodeller for å kunne identifisere steder med særlig risiko for naturulykker. Slike ulykker er kjennetegnet ved at de rammer tilfeldig, og samfunnet så seg tjent med en privatisert løsning som sikret bredest mulig forsikringsdekning, som var effektiv og forholdsvis enkel å administrere og som frigjorde statlige midler. Selv om vi i dag både har bedre statistikk og utregningsmodeller tilgjengelig, er disse hensynene fortsatt viktige. Tilgjengelig statistikk sier først og fremst noe om hvilke steder som historisk har vært utsatt for naturulykker. Hvilke steder som

¹⁸⁰ Opplysningene her er hentet fra utredningen nevnt i note 35, se s. 16-18.

¹⁸¹ Se som eksempler NOU 2010: 10 Tilpasning til et klima i endring s. 153 og NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder s. 226.

¹⁸² Et slikt tiltak stemmer godt med det som er foreslått for kommunal infrastruktur i utredningen nevnt i note 35 foran, se også note 176. Tiltaket bør i så fall trolig gjelde både for tiltak under naturskadeforsikringsloven og under naturskadeerstatningsloven.

¹⁸³ Se NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder punkt 20.5.

¹⁸⁴ Nesdam, Naturskadeforsikring og klimautvikling, LoR 2016 s. 457-458, på s. 457.

vil rammes i dag eller i morgen gir den ikke sikre svar på, og klimautviklingen gjør det i tillegg ytterligere komplisert å forutsi risikoutviklingen fremover.

Forslaget om å øremerke deler av premien til forebyggende tiltak er ikke nærmere forklart. Tanken synes å være at den øremerkede delen av premien skal benyttes til forebyggende tiltak generelt og ikke til den forsikrede eiendommen spesielt. Fra et forsikringsteknisk ståsted fremstår dette i så fall som en fremmed fugl. Forsikringspremien i skadeforsikring skal fastsettes slik at den står i et rimelig forhold til den risiko selskapet overtar og de tjenester det yter.¹⁸⁵ Å finansiere offentlige tiltak er ikke et anerkjent formål.

Sammenlignet med andre land har Norge en god naturskadeforsikringsordning som sikrer at den enkelte ikke står på bar bakke når naturskaden rammer. De hensynene som begrunnet utformingen av ordningen gjør seg like sterkt, om ikke sterkere, gjeldende i dag. Det er derfor all grunn til å verne om ordningen og ikke svekke det solidaritetsprinsippet som den bygger på. Behovet for forebyggende tiltak vil som oftest gjøre seg gjeldende for et større område og tilfredsstillende sikring vil kreve gjennomtenkte og helhetlige løsninger. Sikringsarbeidet forutsetter et vesentlig statlig og kommunalt engasjement for å kunne bli tilfredsstillende. Den fordelingen som ble innført i 1979, der stat og kommune tok det praktiske og økonomiske ansvar for det forebyggende arbeidet, mens den enkeltes trygghetsbehov ved en inntrådt naturulykke ble dekket gjennom en privat forsikringsordning, utgjør derfor fortsatt et hensiktsmessig grep. At det er behov for å tenke nytt om forebygging, tilsier ikke at naturskadeforsikringsordningen bør anvendes til å finansiere fremtidige flom- og skredtiltak.

¹⁸⁵ Se forsikringsvirksomhetsloven § 7-5 fjerde ledd bokstav a.