

Senter for klimaforskning

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep.  
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2008/93	Doknr.: - 43
Mottatt: 19 JAN 2010	
Saksbehandler: ASR/SEB/	Ark.: 822
Kopier:	Avskrift:

Vår ref.: 10431 Pål Prestrud/IMS  
Høring

Deres ref.: 200800093-/EIE

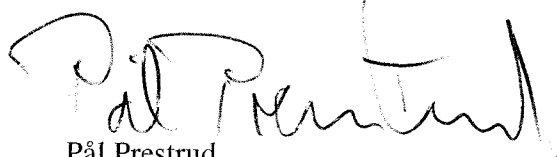
Dato: 15.01.10

### Høringsuttalelse: Forslag om ny lov om sikring mot og erstatning for naturskader (Naturskadeloven)

Det vises til brev fra departementet av 11.09.2009.

Vedlagt er CICEROs høringsuttalelse til nevnte forslag om ny lov.

Vennlig hilsen  
CICERO Senter for klimaforskning



Pål Prestrud  
direktør

## Høringsuttalelse

# Forslag om ny lov om sikring mot og erstatning for naturskader (Naturskadeloven)

CICERO Senter for klimaforskning

I brev av 17. september, 2009 fra Det kongelige landbruks- og matdepartement bes CICERO Senter for klimaforskning om å uttale seg om utredning om ny Naturskadelov. Utredningen ble lagt fram av Statens Landbruksforvaltning (SLF) 30. april 2008. Bakgrunnen for at man vurderer å endre nåværende Naturskadelov er at endringer i samfunnet sammen med mulig endring i hyppigheten av naturulykker som følge av klimaendringer kan øke omfanget av naturskader i fremtiden. Dette stiller større krav til sikring og effektiv behandling av erstatningssaker. Det må legges til at etablering av en godt fungerende naturskadelov krever justeringer og endringer ettersom man høster nye erfaringer. Den gjeldende loven er da også et resultat av flere revisjoner og endringer i Naturskadeloven av 1961, da man for første gang etablerte en permanent ordning for erstatning og forebygging av naturskader i Norge.

Formålet med Naturskadeloven er, for det første, å bidra til å redusere usikkerheten som befolkningen utsettes for når den eksponeres for naturskader og den utryggheten dette medfører. For det andre skal den bidra til å forebygge skader i kjølvannet av naturulykker. Allerede fra før Naturskadeloven av 1961 ble vedtatt har det vært rettet størst oppmerksomhet mot den usikkerheten som knytter seg til materielle tap, selv om loven også har regler om ansvar for sikringstiltak. Gjennom Naturskadeloven har Norge fått erstatningsordninger som få andre land kan vise maken til. Loven inneholder også reglement om hvilke offentlige instanser som har ansvar for hvilke typer sikringstiltak.

Utredningen fra SLF foreslår at ny naturskadelov utelukkende omfatter erstatningsspørsmålet, mens spørsmål om sikringstiltak ivaretas av andre lover. Dette forstår vi er på bakgrunn av at Olje- og Energidepartementet har overtatt ansvaret for sikringstiltak, men det begrunnes med juridiske komplikasjoner ved å ha både erstatningssaker og sikringssaker i en og samme lov. Vi har ingen juridisk kompetanse som gjør oss i stand til å vurdere dette, men forstår at man fra et juridisk ståsted kan ønske seg et klart skille mellom hensynet til erstatning og kravet til sikring. Kommentarene nedenfor er imidlertid gitt med referanse til en samfunnsmessig helhetsbetraktning, der hensynet til effektiv og rettferdig bruk av samfunnets ressurser står i sentrum.

### *Avgrensninger i gjeldende lov*

De avgrensningene den nåværende naturskadeloven bygger på er stemoderlig, og noe tilfeldig behandlet i utredningen fra SLF. For det første avgrenser gjeldende lov seg til materielle tap for å nå målet om større sikkerhet og trygghet. For enkelte naturulykker er det grunn til å tro at frykten for skade på, eller tap av menneskeliv er viktigere enn usikkerheten om materielle skader. Det finnes argumenter for å begrense det offentliges rolle generelt, og

naturskadeloven spesielt, til å behandle utelukkende materielle skader og tilhørende erstatningsordninger, men en slik avgrensning må begrunnes. Det offentlige administrerer allerede i dag såvel regelverk som en rekke tiltak som sikrer mot å redusere utrygghet knyttet til skader på menneskeliv. Dette er nyttige ordninger. De positive virkningene av god kunnskap og informasjon om fareområder, mulige evakueringsplaner osv. er veldokumentert. En mer systematisk behandling, og en vurdering av behovet for klarere regler på dette området burde vært behandlet i en utredning om ny naturskadelov.

For det andre avgrensner gjeldende lov seg til å fordele ansvar for type sikringstiltak på ulike statlige instanser. Hvordan dette fungerer er ikke nærmere drøftet i utredningen. I kapittel 5 slås det fast at ansvaret er avklart etter ansvarsprinsippet, uten nærmere forklaring på hva det innebærer, og at det fungerer tilfredsstillende med dagens ordning. Men loven omfatter ikke de to viktigste aktørene som gjennomfører sikringstiltak, nemlig private aktører og kommunestyrene. Private aktører sikrer seg mot skade gjennom sin adferd, ikke bare ved å installere fysiske barrierer, men også ved å avgjøre hvor de skal befinne seg til hvilket tidspunkt. Kommunenes plikter om sikring er regulert gjennom plan- og bygningsloven, som pålegger kommunen å unngå utbygging i særlig utsatte områder. I den nye plan- og bygningsloven har en søkt å tydeliggjøre kommunens ansvar i denne sammenheng.

Dette reiser to grunnleggende problemer. For det første er erstatningsordningen i Naturskadeloven ment å virke på beslutningstakernes adferd, ved å redusere usikkerheten de står overfor. Følgelig virker det også inn på motivasjonen for å gjennomføre sikringstiltak. For det andre tar kommunene beslutninger om sikring med utgangspunkt i plan- og bygningsloven, mens deres vurdering av usikkerheten er direkte eller indirekte styrt gjennom naturskadeloven. Med andre ord er lovverket som regulerer en vesentlig del av beslutninger om sikring allerede skilt fra lovverket som regulerer erstatningene. Som vi skal vise nedenfor medfører et slikt skille trolig store samfunnsmessige kostnader.

En oppsplitting mellom statlig ansvar for sikring i en lov, og erstatningsreglement i en annen, kan likeledes medføre ytterligere samfunnsmessige kostnader. Uansett hvordan man mener selve lovverket bør utformes, vil vi peke på viktigheten av å vurdere erstatningsordningen i sammenheng med ansvaret for sikringstiltak. Det virker ikke som om dette er vurdert av SLF. Det eneste utredningen nevner om negative konsekvenser av å skille erstatning og sikring i to lover (kap 9) er at det kan bli vanskeligere for publikum å forholde seg til to lover i stedet for en. Vi forstår ikke at dette er et nevneverdig problem. Derimot vil det være beklagelig hvis et slikt skille gjør det vanskeligere å knytte vedtak om erstatning til det ansvaret aktører har for sikringstiltak eller egen adferd. Forventninger om større samfunnsmessige kostnader ved naturskader og dermed økte utbetalinger i kjølvannet av generell samfunnsutvikling og klimaendringer, som vitterlig danner bakgrunnen for utredningen, vil da bli større enn nødvendig.

### *Erfaringer fra gjeldene ordning*

I kapittel 4 trekkes erfaringer fra gjeldende ordning fram. Her drøftes i hovedsak juridiske spørsmål, mens de samfunnsøkonomiske konsekvensene av dagens regelverk ikke er vurdert. Oppmerksomheten er rettet mot den gjeldende lovens erstatningsordning, og erfaringene

trekkes isolert fra vurderinger av ansvaret for sikring, som er oppsummert i kapittel 5. I kapittel 5 trekkes det ikke inn noen konkrete erfaringer, og det er kun det statlige ansvaret som kommenteres. Dette kan forsvares med tanke på avgrensningen i gjeldende lov, men som bakgrunn for en ny lov som skal utformes med tanke på de utfordringene forventninger om større naturskader i fremtiden medfører, er dette mildt sagt mangelfullt.

En generell lærdom fra forskning både i Norge og i andre land er at man ikke noe sted har greid å etablere en erstatningsordning for naturskader med en rimelig sosial profil, som gir befolkningen den nødvendige trygghet og samtidig motiverer dem til å gjøre sitt beste for å redusere skaden i fall ulykken rammer dem. Noen land sverger til private forsikringsordninger, men dette avvises i andre land fordi det har en uakseptabel sosial profil: det er bare de rikeste som tar seg råd til å forsikre seg. I Norge har vi valgt en ordning med god sosial profil og høy grad av trygghet for den som er eksponert for naturskade. Men vektleggingen av at den som lider skade skal unngå ekstra byrde på grunn av materielle tap har også ført til at private aktører mangler motiv for å forebygge skade. Delvis i en erkjennelse av dette, men også i tråd med den sosiale profilen på Naturskadeloven, er ansvaret for å forebygge skade derfor lagt til ulike offentlige instanser.

Erfaringene med denne oppdelingen av ansvar er blandet, og det er grunn til å tro at samfunnet påføres store ekstrakostnader ved naturulykker på grunn av manglende eller utilstrekkelig forebygging og sikring. Dette indikeres blant annet ved at forebyggende tiltak ofte iverksettes kort tid etter hendelser som utløser naturskade til tross for at hendelsen i seg selv ikke har endret sannsynligheten for nye hendelser. Det finnes mange eksempler på at forebyggende tiltak ikke har noen signifikant effekt, selv om det ved første øyekast kan synes som om de har det. I noen tilfeller medfører tiltak som er ment å redusere risikoen for naturskade det stikk motsatte, i alle fall for noen grupper. Ikke minst har det vært pekt på at når man vet at man vil få erstatning hvis ulykken skulle være ute, så kan det være bedre å ikke vite om hvilke farer som lurder enn å få visshet. Visshet kan kreve handling, og handling koster.

Et eksempel på det siste er skredulykken i Ålesund for snart to siden, som kostet fem mennesker livet. I ettertid slo skred-ekspertene fast at området ikke burde vært utbygget uten sikring, og at dette kunne vært fastslått på forhånd dersom de hadde blitt konsultert. Samtidig kom granskningskommisjonen for ulykken fram til at det ikke var noe grunnlag for rettslig etterspill i etterkant av ulykken, selv om konsulentfirmaet som hadde vurdert sikring i forkant ble kritisert. Med andre ord kunne fem menneskeliv vært reddet dersom man bare hadde en god nok ordning for å sikre at den rette ekspertisen blir konsultert på forhånd. Det er fullt forståelig at det oppstår slike hull i regelverket før man har høstet tilstrekkelig erfaring. At det ikke drøftes i etterkant av erfaringen ved behandling av en ny lov om Naturskader er imidlertid uforklarlig. Det framstår som om man aksepterer at fem mennesker har mistet livet selv om det kunne vært unngått, og at man ikke har tenkt å forsøke å gjøre noe med det. Vi noterer oss at utredningen fra SLF ble lagt fram bare en drøy måned etter hendelsen i Ålesund, og før granskningskommisjonen hadde avsluttet sitt arbeid. Men nettopp det gjør den kanskje uegnet som bakgrunn for en ny lov.

## *Konklusjon*

Bakgrunnen for utredningen om ny Naturskadelov er forventninger om at naturulykker kommer til å bli hyppigere og ramme flere. Vi kan ikke se at de forslagene utredningen legger opp til, som først og fremst dreier seg om å etablere et klarere skille mellom erstatningsordninger og sikringsreglement, vil bidra til å gjøre samfunnet mer robust for naturulykker i fremtiden. Vi kan heller ikke lese av utredningen hvordan bakgrunn og forslag henger sammen. Tvert i mot ser vi en fare for at svakhetene ved gjeldende naturskadeordning i Norge kan bli større. Dette henger sammen med erfaringene man har ved at erstatningsordninger og ansvar for sikring er spredt på mange beslutningstakere på ulike samfunnsnivå, med varierende motiver og ansvarsområder. En ytterligere oppsplitting i lovverket, med et tydeligere skille mellom erstatningskrav og ansvar for sikring, kan bidra at de økonomiske og menneskelige tapene ved naturulykker øker snarere enn reduseres.

Vi avviser ikke at de juridiske komplikasjonene ved at sikring og erstatning omfattes av samme lov kan løses slik utredningen foreslår, samtidig som samfunnets tilpasning til flere og mer kostbare naturulykker bedres. Vi har også merket oss Departementets skepsis mot å innføre det skillet som utredningen foreslår. Vårt hovedanliggende er imidlertid nødvendigheten av å vurdere erstatningordninger og forebygging i sammenheng i langt større grad enn tilfellet er i dag. Derfor anbefaler vi en mer omfattende gjennomgang av alle sider av naturskadeerstatning og sikring mot naturskader i Norge. En slik gjennomgang bør drøfte alle erstatningsordninger og regler som berører forebygging og erstatninger ved naturskade i lys av en helhetlig samfunnsmessig målsetting. Det innebærer blant annet at vurderingene gjøres uavhengig av føringer i eksisterende lover, som Naturskadeloven og Plan- og bygningsloven.