

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Vår dato:

Vår ref.: NVE 200904677-7 aj/sgu

Arkiv: 008

Deres dato:

Deres ref.: 200800093-/EIE

Saksbehandler:

Silje Gundersen

22 95 92 76

## **Høringsuttalelse fra NVE- Forslag om ny lov om sikring mot og erstatning for naturskader - Naturskadeloven**

*NVE har det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skredulykker. NVE er følgelig opptatt av bestemmelsene om kommunenes ansvar og mulighet til å gjennomføre sikringstiltak mot skred i gjeldende naturskadelov. Etter NVEs syn går disse bestemmelsene lengre enn plan- og bygningslovens bestemmelser. Det er viktig at bestemmelsene om sikring mot naturskader ikke svekkes i forbindelse med utarbeidelsen av ny naturskadelov motivert av behovet for klarere og bedre regler om erstatning for naturskader.*

*NVE støtter Landbruks- og matdepartementets forslag om at bestemmelsene om sikring inntil videre videreføres i ny naturskadelov. Det forutsetter at det tas sikte på å igangsette et arbeid for å revidere sikringsbestemmelsene og om mulig styrke lovreguleringen av dette området. Dette er begrunnet i lovtekniske hensyn, samt at bestemmelsene om sikring er en viktig del av den samlede lovreguleringen av kommunenes ansvar og mulighet til å forebygge skred og andre naturskader i lokalmiljøet.*

*NVE støtter forslaget om å avvikle lensmannsksjønnet, og har forøvrig noen kommentarer til enkelte av paragrafene i lovforslaget.*

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser til Landbruks- og matdepartementets (LMD) høringsbrev av 11. september 2009 vedrørende høring av forslag om ny lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven).

### **NVE som skredmyndighet**

NVE har siden 1. januar 2009 hatt det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skredulykker. Skred er en av de naturhendelsene som naturskadeloven omfatter. Målet med det statlige engasjementet er å skape tryggere lokalsamfunn og økt samfunnsikkerhet ved å redusere risikoen ved skredulykker. Da NVE fikk dette ansvaret i 2009 innebar det både en samling og

en utvidelse av statens innsats når det gjelder forebygging av skredulykker, samtidig som det var et tiltak som skulle gjøre det lettere for kommunene å søke hjelp til skredforebygging.

Utover det ansvar som ligger til den enkelte tiltakshaver eller eier av fast eiendom, er det kommunene som er ansvarlig for å sikre innbyggerne mot skred og andre naturfarer ifølge plan- og bygningsloven og naturskadeloven. I tillegg pålegger sivilforsvarsloven kommunene en generell beredskapsplikt.

Kommunenes lovpålagte ansvar og behov for bistand har vært førende for hvordan NVE har innrettet og ivaretar sitt overordnede ansvar i forhold til arbeidet med skredforebygging. I tråd med St.mld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning, og St. prp. nr. 1 (2008-2009) for budsjettåret 2009 er NVEs oppgave å bistå kommunene og samfunnet for øvrig med kompetanse og ressurser innen forebygging av skader som følge av skredulykker innenfor følgende fem tiltakstyper:

- Kartlegging og informasjon om fareområder
- Rettledning og oppfølging av arealplanlegging og arealdisponering
- Bistand i form av kompetanse/finansiering/planlegging og gjennomføring av sikringstiltak mot skred
- Overvåking og varsling av skredfare
- Skredfaglig hjelp i beredskaps- og krisesituasjoner.

I St. prp. nr. 1 (2008-2009) for budsjettåret 2009 fremheves kommunenes ansvar for å sikre innbyggerne mot naturfarer pålagt dem gjennom plan- og bygningsloven, naturskadeloven, samt den nye sivilforsvarsloven. Når det gjelder den statlige bistanden legges det derimot til grunn at det ikke er behov for lovregulering av NVEs forvaltningsoppgaver innen skredforebygging. Dette fordi NVE er et direktorat underlagt Olje- og energidepartementet (OED) og den statlige bistanden til skredforebygging dermed kan reguleres gjennom årlige budsjett og tildelingsbrev. Det ble imidlertid påpekt i budsjettproposisjonen at det var behov for tilpasninger i naturskadeloven ettersom ordningen der Statens Naturskadefond ga tilskudd til sikring mot naturskade skulle avvikles og overføres til NVE. Med virkning fra 1.1.2009 ble følgelig tredje ledd i dagjeldende naturskadelov § 1 opphevet slik at Statens Naturskadefond ikke lenger har til oppgave å fremme sikring mot naturskade, eller å yte tilskudd til sikringstiltak. I dag har Statens Naturskadefond kun til oppgave å yte erstatning for naturskader i de tilfeller hvor det ikke er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikring.

NVE bemerker at bestemmelsene som regulerer kommunenes ansvar og virkemidler når det gjelder tiltak til sikring mot naturskader fremdeles finnes i tredje kapittel i gjeldende naturskadelov. Dette selv om de øvrige bestemmelsene i naturskadeloven retter seg mot de som har vært utsatt for naturskade og regulerer retten til erstatning for naturskade.

I gjeldende naturskadelov finnes også en hjemmel i § 20 andre ledd for Kongen, delegert til LMD ved kgl.res. 12. januar 1996, til ved forskrift eller i det enkelte tilfellet å fastsette at staten skal hjelpe til med visse slags sikringstiltak. I § 21 andre ledd finnes hjemmel til å gi nærmere forskrift om planlegging og gjennomføring av sikringstiltak og om vedlikehold av sikringstiltak. Førstnevnte forskriftshjemmel er benyttet av LMD til å fastsette Forskrift om tilskudd til sikring mot naturskader, som etter § 1 har som formål å gi kriterier for Statens naturskadefonds tildeling av tilskudd til sikring for å redusere samfunnets belastninger ved naturskader.

I dag er det NVE som innen gitte budsjetttrammet gir statlig tilskudd til sikringstiltak mot skred og i tillegg bidrar med planlegging og faktisk gjennomføring av slike sikringstiltak, men det finnes ikke tilsvarende forskriftshjemler innenfor Olje- og energidepartementets sektor.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny naturskadelov er NVE opptatt av at lovbestemmelsene om kommunenes ansvar og juridiske og økonomiske muligheter for å forebygge naturskader i form av sikringstiltak i allerede utbygde områder ikke skal komme i skyggen av ønsket om en bedre regulering av adgangen til å få erstatning for naturskader som skadelidte ikke har adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikring i Norge.

For NVE er det viktig at kapitlet om kommunenes ansvar for sikring, inkludert hjemlene til å fastsette forskrifter om statens bistand til sikringstiltak, videreføres og eventuelt styrkes ved en fremtidig revisjon.

## **Bestemmelsene om sikring mot naturskade**

Dagens lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven) består av fire kapitler hvorav første kapittel dreier seg om statens naturskadefond, andre kapittel om erstatning for naturskader, tredje kapittel om tiltak til sikring mot naturskader og fjerde kapittel om ikrafttredelse og endringer i andre lover. I Statens landbruksforvaltnings (SLF) "Utredning ny naturskadelov, 2008" er det reglene om Statens naturskadefond og reglene om erstatning for naturskade som er revidert og kun dette forvaltningsområdet SLF foreslår skal reguleres i en ny lov. I sitt lovforslag foreslår SLF å oppheve alle bestemmelser i dagens naturskadelov som omhandler Statens naturskadefond og reglene for erstatning for naturskade og erstatte disse med en ny lov med tittelen "*Lov om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven)*". Da det ikke var endelig avklart hvilket organ som skulle få det statlige forvaltningsansvaret innen forebygging av skredulykker eller hvordan dette ansvaret skulle følges opp da SLF utarbeidet sin utredning, ble ikke bestemmelsene i naturskadelovens tredje kapittel "Tiltak til sikring mot naturskader" revidert i samme omgang. Når det gjelder bestemmelsene om sikring i dagens naturskadelov, foreslår SLF følgelig at disse videreføres uendret i dagens naturskadelov, men at loven endrer tittel til "Lov om sikring mot naturskader". SLF lovforslag innebærer følgelig at den foreslåtte "lov om sikring mot naturskader" kun vil bestå av dagens § 20 til § 24 med unntak av § 24 sjette ledd.

NVE finner det positivt at Landsbruks- og matdepartementet i høringsbrevet foreslår at bestemmelsene om sikring inntil videre tas med i ny naturskadelov som et eget kapittel samtidig som dette reflekteres i den nye naturskadelovens tittel som LMD foreslår til: "Lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven).

## **Kommunenes ansvar og adgang til å gjennomføre sikringstiltak og statlig tilskudd til sikring**

NVE har stor forståelse for SLFs ønske om en tydeliggjøring av skillet mellom erstatning for og tilskudd til sikring mot naturskader. NVE deler også oppfatningen om at dette er snakk om to forskjellige forvaltningsområder.

NVE noterer imidlertid at SLF legger til grunn at det som er igjen av naturskadelovens bestemmelser i realiteten er lovens regler om statlig tilskudd til sikringstiltak, ettersom § 20 i stor grad er en henvisning til plan- og bygningsloven.

Gjeldende § 20 første ledd lyder "*Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven §§ 25 – første ledd nr. 5 og 68, samt ved nødvendige sikringstiltak.*" Etter NVEs oppfatning går denne bestemmelsen noe lenger i å pålegge kommunen ansvar enn det som følger av plan- og bygningsloven, særlig ettersom naturskadelovens § 20 ikke begrenser kommunens plikter til ny bebyggelse slik plan- og bygningsloven gjør, samt at § 20 lovfester kommunenes plikt til å treffe forholdsregler mot naturskader ved nødvendige sikringstiltak. NVEs erfaring er at kommunene er kjent med, og med bistand fra offentlig myndigheter, ivaretar sitt ansvar for å forebygge skred og andre naturulykker gjennom arealplanlegging og arealdisponering etter plan- og bygningsloven. Mye

tyder imidlertid på at kommunene i svært liten grad er kjent med bestemmelsene om sikring i naturskadeloven og er usikre på hvor langt kommunens ansvar for forebygging av skred går i allerede utbygde områder, samt i hvilken grad kommunen har plikt eller muligheter til å oppføre og vedlikeholde fysiske sikringstiltak mot skred og andre naturskader.

Dette er noe av bakgrunnen for at NVE er opptatt av at bestemmelsene om sikring i gjeldende naturskadelov ikke ”nedprioriteres” i forbindelse med revisjonen av lovreguleringen av statlig erstatning for naturskader. NVE vurderer bestemmelsene i naturskadelovens sikringsdel §§ 20 til § 24 som viktige fordi disse gir kommunen, om ikke en ubetinget plikt, så i alle tilfeller et ansvar ifht. forebygging mot naturskade i allerede utbygde områder, de gir kommunene rett til å kreve avstått grunn til sikringstiltak og andre restriksjoner, de gir kommunene rett til å ekspropriere grunn til flytting av byggverk og til å få refundert og fordelt kostnader ved sikringstiltak.

Når det gjelder bestemmelsene i naturskadelovens sikringsdel § 20 og § 21, er disse i tillegg viktige fordi disse er de eneste aktuelle hjemlene som åpner for en eventuell forskriftsfesting av NVEs retningslinjer og saksbehandlingspraksis for tilskudd til sikringstiltak mot skred. Ettersom det nå er NVE som har til oppgave å yte statlig bistand til sikringstiltak mot naturskade, mener NVE at det ville være hensiktsmessig at OED får delegert forskriftskompetansen etter §§ 20 andre ledd og 21 andre ledd.

### **Bestemmelsene om sikring må inkluderes i ny lov**

NVE deler Justisdepartementets og Olje- og energidepartementets syn i at det er lovteknisk uheldig å videreføre bestemmelsene om sikring mot naturskader som de eneste bestemmelsene i eksisterende naturskadelov, mens det gis en ny lov for erstatning for naturskader.

Det kan imidlertid diskuteres i hvilken lov det passer best å innta bestemmelsene om kommunens ansvar og muligheter til å gjennomføre sikringstiltak mot naturskader.

Kommunens oppgaver er normalt regulert i sektorlovgivningen. Slik NVE ser det, vil det være lite aktuelt å plassere bestemmelsene om det å ta forholdsregler mot naturskader i kommuneloven da denne i all hovedsak regulerer kommunene og fylkeskommunene som organ. Ansvar for forebygging av naturskader i form av sikring hører heller ikke tematisk hjemme i energi- eller vassdragsregelverket som forvaltes av OED/NVE, ei heller i plan- og bygningsloven som kun regulerer arealplanlegging og utbygging, mens naturskadelovens tredje kapittel også omfatter eksisterende bebyggelse. SLF antyder i utredningen at det vil være best at man etter en full revidering av sikringsordningen fastsetter en helt ny lov. Det er ikke helt klart for NVE at disse bestemmelsene passer best i en egen lov. NVE bemerker at ansvaret for å ta forholdsregler mot naturskade henger nøye sammen kommunens nye plikt som helhetlig beredskapsmyndighet som nå er tatt inn i sivilforsvarsloven. Det kan tenkes å være mest hensiktsmessig om lovreguleringen av kommunenes plikter og rettigheter knyttet til sikringstiltak ble en del av sivilforsvarsloven. Sivilforsvarsloven er imidlertid nettopp revidert uten at det der ble tatt inn noen generell plikt for kommunene til å sikre mot naturskader. Ettersom ”flytting” av sikringsbestemmelsene til en annen lov ikke nødvendigvis vil være å foretrekke, og i alle tilfeller ikke kan gjøres uten en omfattende lovendringsprosess, mener NVE det er klokest at reglene om sikring mot naturskader inntil videre inkluderes uendret i ny lov om sikring mot og erstatning for naturskader slik som foreslått.

For å skille bestemmelsene om sikring fra bestemmelsene om erstatning er det viktig at bestemmelsene om sikring plasseres i et eget kapittel slik LMD foreslår i høringsbrevet. NVE legger imidlertid til grunn at departementet vil omarbeide de innledende bestemmelsene i lovforslagets kapittel 1 slik at de reflekterer at den nye loven også omfatter bestemmelsene om sikring mot naturskader.

NVE bemerker for øvrig at det ikke er med på å klargjøre de statlige ansvarsforholdene når det gjelder arbeidet med å forebygge naturulykker at Forskrift om tilskudd til sikring mot naturskader (FOR 2007-05-09 nr 499) fremdeles ikke er opphevet, men ligger lett tilgjengelig på Lovdata, selv om Statens naturskadefond ikke lenger har ansvar for dette.

### **Behov for ytterligere lovarbeid**

Basert på nærhetsprinsippet er det naturlig at det lokale ansvaret for å sikre innbyggerne mot naturfarer ligger hos kommunene. Det er imidlertid sentralt for målet om trygge lokalmiljøer at ansvaret for å ta forholdsregler mot naturskader i allerede utbygde områder er klart og tydelig lovregulert og naturlig fordelt mellom eiere av fast eiendom og kommunen. Det er også viktig at kommunen er klar over og bevisst sitt ansvar og sine juridiske og økonomiske virkemidler til å få gjennomført sikringstiltak og at reglene for sikring av eksisterende bebyggelse er harmonisert med plan- og bygningslovens bestemmelser om at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot blant annet naturskade.

På lik linje med det som er tilfelle i gjeldende naturskadelov der bestemmelsene om sikring finnes i kapittel 3, vil det å inkludere bestemmelsene om sikring mer eller mindre uendret inn i SLFs forslag til ny naturskadelov ikke bli noen fullgod løsning. Det er ingen direkte sammenheng mellom bestemmelsene om sikring og de forutgående bestemmelsene om erstatning for naturskade. Også i dagens lov har bestemmelsene om sikring blitt stående litt tilfeldig plassert i tredje kapittel, uten at dette kan leses ut av lovens innledende bestemmelser som kun har fokus på Statens naturskadefonds oppgaver og adgangen for skadelidte til å få naturskadeerstatning.

NVE har notert seg at SLF i utredningen til ny naturskadelov legger til grunn at arbeidet med å revidere bestemmelsene om sikring mot naturskader må gjøres når rammen for en statlig skredetat er fastsatt. NVE har fått det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skred og mener tiden er inne for å vurdere en slik revisjon av sikringsbestemmelsene. Det er behov for å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å forebygge naturulykker i allerede utbygde områder, og det er behov for en harmonisering av naturskadelovens bestemmelser om sikring opp mot den nye plan- og bygningsloven. Slik NVE ser det er det ingenting i veien for at dette kapitlet i naturskadeloven revideres for seg. NVE går i så fall ut fra at både NVE og OED vil bli trukket tidlig inn i prosessen. Det at de to delene av naturskadeloven revideres i hver sin omgang kan sågar være med på å tydeliggjøre skillet mellom statlig bistand i form av erstatning for naturskade og tilskudd til sikringstiltak.

### **Vurdering av forslaget om å fjerne lensmannsskjønn**

NVE støtter forslaget om å oppheve dagens tosporede erstatningsbehandling (først lensmannsskjønn og deretter et forvaltningsvedtak) og erstatte det med den såkalte forvaltningsmodellen, der erstatningen som helhet fastsettes i en forvaltningsmessig behandling av saken. Dette gir grunnlag for raskere, mer effektiv og lik behandling av søknader om erstatning og klager på vedtak.

I mange tilfeller vil det etter en naturskade i tillegg til erstatning være ønsker om sikring for å hindre gjentatt skade. At erstatningssakene behandles av et forvaltningsorgan i samsvar med "forvaltningsmodellen" vil gjøre det enklere å avklare ansvarsdelingen for de ulike deler av tiltak i det samme området, og samarbeid mellom de ulike myndigheter om en best mulig helhetlig løsning på gjenoppretting og sikring mot nye skader.

## Kommentarer til lovforslaget

### Til § 1 *Formål*, sammenholdt med § 8 *Dekning av merkostnader* og § 9 *Redningsomkostninger*

Siste setning i lovforslagets § 1 slår tydelig fast at ”Utgifter til sikringstiltak, tiltak som har til formål å hindre nye naturskader eller forhindre en skadeutvikling, erstattes ikke.” Slik dette er formulert kan det oppfattes å være i motstrid med både § 8 og § 9 som åpner for å gi erstatning knyttet til utgifter til tiltak som har til formål å hindre nye naturskader eller forhindre en skadeutvikling.

I en rekke tilfeller er det med enkle midler og små ekstrakostnader mulig å utbedre naturskade på en slik måte at faren for ny naturskade minskes. NVE ser det følgelig som positivt at det i lovforslagets § 8 åpnes for at det kan gi delvis dekning til slike merkostnader. Vi forutsetter at presiseringen i § 1, siste setning, ikke skal virke begrensende på muligheten for å dekke merkostnader etter § 8. Vi foreslår at dette føyes til i kommentaren til § 1.

### Til § 4 *Definisjoner*

I lovforslagets § 4 a) listes opp hva som i ny naturskadelov skal forstås som ”naturulykke”. Det fremkommer klart i kommentardelen til loven at de definerte naturhendelser som er å anse som naturulykke etter loven er en videreføring av gjeldende rett, og at den foreslåtte definisjonen er ment å være uttømmende. NVE bemerker imidlertid at ettersom vulkanutbrudd er inkludert i oppregningen, bør en også vurdere å inkludere ”meteornedslag”.

NVE ser det også som hensiktsmessig at det presiseres i merknadene at skader fra isgang som har ført til flom (som ikke er en følge av nedbør eller snøsmelting) hører inn under begrepet ”flom” i § 4 b).

### Til § 13 *Utbetaling og bruk av erstatningen*

I noen tilfeller er det ut fra samfunnets ønsker, f. eks hensyn til naturmiljøet, ikke ønskelig å gjenopprette en naturskade. I slike tilfeller bør en ikke pålegge den skadelidte å bruke erstatning til gjenoppbygging, en bør i stedet utbetale erstatningen til fri rådighet. NVE forutsetter at slike tilfeller omfattes av de særlige grunner i § 13 første ledd og foreslår at dette momentet omtales i kommentarene til bestemmelsen.

Med hilsen

Gunn Oland  
avdelingsdirektør

Ingunn Åsgard Bendiksen  
seksjonssjef

Kopi: Olje- og energidepartementet,