

Utredning

**Spørsmål om dekning av tomteerstatning
under naturskadeforsikringsordningen
m.m.**

**Professor emeritus Hans Jacob Bull
27. oktober 2015**

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	4
1.1	Utredningsmandatet	4
1.2	Bakgrunnen for og gjennomføringen av utredningsoppdraget	8
1.3	Utredningens oppbygning	9
2.	Sammendrag og konklusjoner	9
3.	Naturskadeforsikring og spørsmålet om dekning av tomtekostnader	14
3.1	Gjeldende rett.....	14
3.1.1	Innledning.....	14
3.1.2	Generelt om dagens naturskadeforsikringsordning	14
3.1.2.1	Generelt	14
3.1.2.2	Organiseringen av ordningen	15
3.1.2.3	Hva ordningen dekker	16
3.1.2.4	Begrensninger i ordningen	19
3.1.2.5	Forholdet til andre rettighetshavere.....	19
3.1.2.6	Forsikringsselskapenes adgang til regress.....	20
3.1.3	Nærmere om den statlige erstatningsordningen for naturskader	21
3.1.4	Sikring mot naturskader.....	24
3.1.5	Forholdet til plan- og bygningsloven.....	25
3.1.5.1	Innledning.....	25
3.1.5.2	Plikten til å ta hensyn til flom og skred ved arealplanlegging	26
3.1.5.3	Krav om byggetillatelse i forbindelse med reparasjon/gjenoppbygging.....	27
3.1.6	Dekning av tomtekostnader etter gjeldende naturskadeforsikringsordning: De såkalte "totalhavarisituasjonene"	31
3.1.7	Dekning av tomtekostnader etter gjeldende naturskadeforsikringsordning: Forholdet i andre situasjoner enn totalhavarisituasjonene.....	32
3.2	Omfanget av problemet - Behovet for relokalisering etter naturskadehendelser.....	33
3.3	Alminnelige prinsipper og utgangspunkter for en utvidet naturskadeforsikringsordning	36
3.4	Hvilke eiendommer er omfattet av ordningen med tomteerstatning?.....	37
3.4.1	Innledning.....	37
3.4.2	Det første alternativet: Avgrense nyordningen til bolig- og fritidseiendom	38
3.4.3	Det andre alternativet: La nyordningen omfatte både bolig- og fritidseiendom og nærings- og landbrukseiendom.....	39
3.4.4	Det tredje alternativet: Å utnytte samvirket mellom naturskadeforsikringsordningen og den statlige erstatningsordningen for naturskade	40
3.4.5	Valg av løsning	40
3.4.6	Hva skal gjelde for tomannsboliger, flermannsboliger, boligblokker og kombinasjonsbygg?	41
3.4.7	Anbefaling	43
3.5	Vilkår for erstatning. Erstatningsutmåling.....	44
3.5.1	Generelle vilkår	44
3.5.1.1	Valg av verdsettelsesprinsipper og spørsmålet om det bør innføres en arealbegrensning	44
3.5.1.2	Anbefaling.....	46

3.5.2	Relokalisering	46
3.5.2.1	Det må ha inntruffet en naturulykke.....	46
3.5.2.2	Den aktuelle eiendommen må være fysisk skadet ved naturulykken.....	47
3.5.2.3	Behovet for relokalisering må vises gjennom et offentlig vedtak.....	48
3.5.2.4	Anbefaling.....	50
3.5.3	Sikring som et alternativ til relokalisering	50
3.5.3.1	Opplegget	50
3.5.3.2	Anbefaling.....	52
3.6	Forholdet til medforsikrede tredjemenn.....	52
3.6.1	Generelt	52
3.6.2	Forholdet til grunneier ved tomtefeste.....	52
3.6.2.1	Problemstilling	52
3.6.2.2	Anbefaling.....	54
3.6.3	Forholdet til panthaver.....	54
3.6.3.1	Problemstilling	54
3.6.3.2	Anbefaling.....	56
3.7	Pliker og rettigheter knyttet til den rammede eiendommen.....	57
3.7.1	Problemstilling.....	57
3.7.2	Dekning av rive- og ryddeutgifter	57
3.7.3	Dekning av enkle sikringstiltak	59
3.7.4	Anbefaling	59
3.8	Dekning av kostnader i venteperioden på ny bolig.....	60
3.8.1	Problemstilling.....	60
3.8.2	Anbefaling	61
3.9	Egenandel.....	61
3.9.1	Behovet for endring.....	61
3.9.2	Anbefaling	61
3.10	Selskapenes samlede maksimalansvar.....	62
3.10.1	Behovet for endring.....	62
3.10.2	Anbefaling	63
3.11	Tvisteløsning inter partes.....	63
3.11.1	Innledning.....	63
3.11.2	Spørsmål om det foreligger naturskade m.m.....	63
3.11.3	Spørsmål om verdsettelse av skadeobjektet (tomten).....	64
3.11.4	Andre tvister	64
3.11.5	Anbefaling	64
3.12	Forholdet til regressreglene	65
3.12.1	Regressreglenes betydning	65
3.12.2	Anbefaling	65
4.	Olje- og energidepartementets forslag om at NVE gis tilgang til taushetsbelagt informasjon om forsikringsutbetalinger.....	65
4.1	Bakgrunnen for forslaget	65
4.2	Gjeldende rett.....	66
4.3	Nærmere om NVE's informasjonsbehov	67
4.4	Vurdering og anbefaling	69
5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	73

6.	Forslag til lov- og forskriftsbestemmelser.....	74
6.1	Forslag om endringer i naturskadeforsikringsloven.....	74
6.2	Forslag om ny forskrift til naturskadeforsikringsloven.....	75
6.3	Forslag om endringer i naturskadeforsikringsinstruksen	77

1. INNLEDNING

1.1 Utredningsmandatet

Ved Justis- og beredskapsdepartementets brev 7. oktober 2014 ble jeg gitt i oppdrag å utrede spørsmålet om naturskadeforsikringsordningen bør utvides til også å gi erstatning for tomt der gjenoppbygging på skadestedet ikke er tilrådelig og hvordan en slik ordning eventuelt kan utformes. Videre ble jeg gitt i oppdrag å utrede spørsmålet om lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven) med tilhørende forskrifter bør endres slik at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gis adgang til taushetsbelagte opplysninger om forsikringsselskapenes skadeutbetalinger etter naturskadehendelser. Mandatet lød som følger:

"Justis- og beredskapsdepartementet gir med dette i oppdrag å utrede spørsmålet om naturskadeforsikringsordningen bør utvides til også å gi erstatning for tomt der gjenoppbygging på skadestedet ikke er tilrådelig, og hvordan en slik ordning eventuelt kan utformes.

Videre gis det i oppdrag å utrede spørsmålet om lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven) med tilhørende forskrifter bør endres slik at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gis adgang til taushetsbelagte opplysninger om forsikringsselskapenes skadeutbetalinger etter naturskadehendelser.

Fristen for ferdigstillelse av oppdraget er senest 1. juni 2015.

I SPØRSMÅLET OM ERSTATNING FOR TOMT

1 Bakgrunn

I etterkant av flommen på Østlandet våren 2013 pekte Finans Norge og If skadeforsikring på at flere forsikringstakere hadde vært utsatt for flom flere ganger, og at disse hadde gitt uttrykk for at de fant det for risikabelt å flytte tilbake til samme sted. Samtidig pekte bransjen på at forsikringstakerne ikke ville få dekket utgifter til anskaffelse av ny tomt etter naturskadeforsikringsordningen, ettersom denne kun dekker erstatning for skade på forsikret bygning og løsøre.

2 Gjeldende rett

Naturskadeforsikringsordningen er regulert i lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring. Det følger av naturskadeforsikringsloven at ting i Norge som er forsikret mot brannskade, også er forsikret mot naturskade dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring. Når det gjelder skade på fast eiendom, er ordningen primært innrettet med tanke på gjenoppbygging på skadestedet. Erstatning fastsettes med utgangspunkt i brannforsikringssummen og byggets teknisk verdi. Er den forsikrede tingen et bolighus eller fritidshus, omfatter forsikringen også naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplass oppad begrenset til 5 dekar, inklusive den delen av en tilførselsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget og gårdsplassen. Utover dette dekkes ikke tomtekostnader av ordningen. Dersom det nedlegges bygge- og deleforbud etter en naturskadehendelse med den følge at relokalisering er nødvendig, kan dette etter dagens regelverk utløse utbetaling av den fulle erstatningssummen selv om bygningen ikke anses totalskadet. Det er likevel en forutsetning for full utbetaling av erstatningssummen at utgiftene til utbedring er 60 prosent eller mer av forsikringsverdien til

den skadede bygningen, jf. forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 andre ledd tredje punktum.

3 Nærmere om oppdraget

Det bes vurdert hvilket behov det er for å utvide naturskadeforsikringsordningen til å omfatte tomtekostnader. I tillegg til å klarlegge omfanget av relokiseringsbehovet i dag bes det om at fremtidig behov i lys av klimautviklingen vurderes. Som ledd i vurderingen av behovet for regler om erstatning for tomtekostnader bes det også vurdert om og hvordan innføring av slike regler vil kunne føre til hyppigere relokisering og hvilke konsekvenser dette eventuelt vil kunne ha.

Det bes vurdert hvordan og på hvilke vilkår dekningsområdet for naturskadeforsikringsordningen kan utvides til å omfatte tomtekostnader i tilfeller der gjenoppbygging på skadestedet ikke er tilrådelig/mulig, herunder utarbeide forslag til regler. Utrederen bes særskilt om å vurdere følgende spørsmål:

- Spørsmålet om, og eventuelt hvordan, dekning av tomtekostnader kan finne sted innenfor rammene av gjeldende ordning, dvs. at ordningen er knyttet til brannforsikring og byggteknisk verdi. I denne forbindelse bes det vurdert om, og eventuelt hvordan, reglene om erstatning for skade på hage og hageanlegg er egnet som modell for utvidelse av dekningsområdet til også å omfatte tomtekostnader.
- Spørsmålet om hvem som bør omfattes av en eventuell utvidelse av dekningsområdet. Forsikringsnæringen har tatt til orde for at en ordning med dekning av tomtekostnader primært bør gjelde boligtomt, men åpner også for at fritidstomt kan omfattes av en eventuell ordning. Når næringen ønsker å avgrense mot næringseiendom, er dette begrunnet i rene kostnadsbetraktninger. Naturskadeforsikringsordningen omfatter både privat eiendom og næringseiendom. Det bes vurdert om en eventuell utvidelse av dekningsområdet bør avgrenses til noen typer eiendommer. Ved vurderingen skal det tas stilling til om og eventuelt hvordan avgrensningene kan tenkes å ha betydning for ordningens legitimitet.
- Spørsmålet om hva som skal erstattes ved en eventuell utvidelse av dekningsområdet. I og med at det er tale om en forsikringsordning, er det naturlige utgangspunktet at det er verdien av tomten som må fraflyttes, som eventuelt erstattes. Tomteverdien beror imidlertid på en rekke faktorer som til dels er av subjektiv karakter, og den fluktuerer også med utviklingen i samfunnsøkonomien. At et område har vært utsatt for eller vurderes som utsatt for naturskadehendelser, vil nødvendigvis også påvirke tomtens markedsverdi negativt og gir utfordringer for erstatningsfastsettelsen. Formålet med en eventuell utvidelse av dekningsområdet for naturskadeforsikringsordningen vil være å legge til rette for at skadelidte kan gå til anskaffelse av en erstatningstomt. Det bes vurdert om ordningen bør bygge på et prinsipp om erstatning for tomteverdi eller et prinsipp om dekning av kostnader til anskaffelse av erstatningstomt. Videre bes det vurdert hvilke verdsettelseskriterier som skal legges til grunn. Det er et spørsmål om utgangspunktet for dekningen bør være en konkret vurdering av reell verdi/kostnad, eller om en mer sjablongmessig/standardisert erstatningsberegning kan være formålstjenlig. I denne forbindelse bes det vurdert om det bør innføres arealbegrensning for dekningsadgangen. Legges det til grunn at det er kostnadene med anskaffelse av erstatningstomt som skal dekkes, skal det også vurderes om også opparbeidingskostnader, for eksempel til etablering av nødvendig infrastruktur som vann, avløp og vei, skal omfattes. Det skal

vurderes om det er nærliggende at slike opparbeidingskostnader ved anskaffelse av erstatningstomt skal dekkes særskilt og eventuelt hvordan og på hvilke vilkår. Videre bes det tatt stilling til om frist for gjenkjøp av tomt som forutsetning for dekning. Avhengig av anbefalingen av valget av modell for hva som eventuelt skal erstattes, skal fremgangsmåten for/prosedyren ved selve erstatningsfastsettelsen etter denne modellen vurderes.

- Spørsmålet om når naturskadeforsikringsordningen eventuelt skal legge til rette for relokalisering. Forsikringsnæringen har tatt til orde for bygningskade som forutsetning for erstatning av tomt ved relokalisering. Det bes vurdert om erstatning for tomtekostnader skal avgrenses til de tilfeller hvor det foreligger bygningskade, eller om det bør være andre avgrensingskriterier.
- Spørsmålet om virkningene av en eventuell utvidelse av dekningsområdet til også gjelde erstatning for tomt. Det er en forutsetning for en eventuell utvidelse at dekningsadgangen avgrenses til tilfeller hvor gjenoppbygging ikke er tilrådelig. Etter gjeldende rett vil relokalisering bli aktuelt der kommunen nedlegger et bygge- og deleforbud i kjølvannet av naturskadehendelsen. Forsikringsnæringen har vært opptatt av at en eventuell utvidelse av dekningsområdet til naturskadeforsikringen ikke i seg selv bør gi incentiver til at det nedlegges bygge- og deleforbud, ettersom utgiftene til dette kan skyves over på forbrukerne gjennom forsikringspremien. Det bes vurdert om det, utover de alminnelige reglene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, er behov for egne regler om mulighet for forsikringsselskapene til å påklage bygge- og deleforbud og hvordan slike regler eventuelt bør utformes.
- Spørsmålet om forholdet til og betydningen av alminnelige regresregler for en eventuell utvidelse av dekningsområdet for naturskadeforsikringsordningen.

Det skal vurderes om det bør gis regler om dekning av kostnader til erstatningsbolig i tilfeller der skadestedet må fraflyttes inntil det er avklart om området er tilstrekkelig sikkert til at gjenoppbygging på skadestedet er mulig. Dette er i dag regulert i fellesvilkårene, som etter punkt 3.3.2 dekker tap av husleieinntekt og tap ved at egen bolig - eller annen bygning - ikke kan brukes som følge av skade, med til sammen inntil kr 200 000.

Det bes vurdert om en eventuell utvidelse av dekningsområdet til å omfatte tomtekostnader bør få betydning for skadelidtes egenandel og forsikringsselskapenes samlede ansvar (maksimalbegrensningen på kr 12,5 mrd) ved en enkelt naturskadehendelse, jf. § 1 og § 2 i forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring.

Utredningen står fritt til å rådføre seg med aktører og interessegrupper.

4 Vurdering av forholdet til annen lovgivning

Forholdet til plan- og bygningsloven skal hensyntas. I denne forbindelse bes det vurdert om, og eventuelt hvordan, plan- og bygningsloven og naturskadeforsikringsloven kan samordnes bedre i tilfeller hvor boligen er skadet mindre enn 60 prosent. Dersom det nedlegges bygge- og deleforbud etter en naturskadehendelse, er det som nevnt en forutsetning for full utbetaling av erstatningssummen etter naturskadeforsikringsordningen at utgiftene til utbedring er 60 prosent eller mer av den skadede bygningens forsikringsverdi, jf. forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 andre ledd tredje punktum. Reparasjon av bygninger som har omfattende skader, må imidlertid ha byggetillatelse. Dersom gjenoppbygging ikke anses tilrådelig, er det ikke gitt at slik tillatelse vil bli gitt. Det kan derfor tenkes situasjoner hvor hendelsen fremtvinger en relokalisering, men hvor den skadelidte ikke får full

forsikringsdekning for bygningens verdi fordi utbedringskostnadene ikke er 60 prosent eller mer av bygningens forsikringsverdi.

5 Vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk, jf. utredningsinstruksen punkt 3.1.

II SPØRSMÅLET OM NVE SKAL GIS TILGANG TIL TAUSHETSBELAGTE OPPLYSNINGER OM FORSIKRINGSSELSKAPENES SKADEUTBETALINGER

1 Bakgrunn

Olje- og energidepartementet har tatt til orde for å gi NVE tilgang til taushetsbelagte opplysninger om forsikringsselskapenes skadeutbetalinger ved naturskadehendelser, jf. Meld. St. 15 (2011-2012) Hvordan leve med farene – Om flom og skred punkt 11.3.1. Den nærmere begrunnelsen for forslaget fremgår av Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 11.3.1:

«Det vil i mange tilfeller være fornuftig og kostnadseffektivt å investere i sikkerhetsforbedring i forbindelse med gjenoppbygging etter skade. Statens naturskadefond har anledning til å gi tilskudd til merkostnader opp til et maksimumsbeløp som fastsettes årlig av Stortinget (for tiden 30 000 kroner). For sikkerhetsforbedrende tiltak som er større enn rammene satt for Statens naturskadefond, eller som skal gjøres i kombinasjon med gjenoppbygging som dekkes av private forsikringer, er det behov for koordinering mellom Statens naturskadefond, forsikringsselskapene og NVE. Dette skal sikre at skadelidte får de erstatninger de har krav på, samtidig som NVE får korrekt informasjon som grunnlag for å avgjøre hvor stor andel av sikringskostnadene NVE eventuelt skal dekke. Mens Statens naturskadefond og NVEs offentlige ordninger innebærer at opplysninger om taksering og utbetalinger kan utveksles, er forsikringsselskapene underlagt taushetsplikt ved skadeutbetaling. Mellom Statens naturskadefond og forsikringsselskapene er det gitt åpning i lovverket for informasjonsflyt som sikrer koordinering mellom ordningene. Det er viktig at de ulike ordningene er godt samordnet for å sikre trygghet og forutsigbarhet omkring det økonomiske oppgjøret etter hendelser. Det er behov for å sikre tilsvarende informasjonsflyt mellom NVE og forsikringsselskapene. Olje- og energidepartementet vil foreslå at det gjøres en lovendring som sikrer NVE nødvendig adgang til taushetsbelagte opplysninger. Denne endringen vil ikke påvirke forholdet mellom forsikringstaker og forsikringsselskap, da opplysningene fortsatt vil være taushetsbelagte og unntatt offentlighet. Endringen vil føre til at potensielle overlapp mellom forsikringsselskapenes erstatning og NVEs bistand unngås.»

2 Vurdering av informasjonstilgang for NVE

Det bes vurdert om det er behov for informasjonstilgang for NVE, omfanget av et eventuelt informasjonsbehov og hvordan dette behovet best kan imøtekommes samt hvordan og på hvilke vilkår slik informasjonstilgang eventuelt bør gis, herunder foreslå regler om dette. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen."

Ved Justis- og beredskapsdepartementets brev 28. mai 2015 ble leveringsfristen utsatt til 31. august 2015. Departementet ble 24. september 2015 varslet om at utredningen på grunn av sykdom ytterligere ville bli noe forsinket.

1.2 Bakgrunnen for og gjennomføringen av utredningsoppdraget

Bakgrunnen for utredningsoppdraget var flommen på Østlandet våren 2013. I kjølvannet av flommen tok Finans Norge og If opp behovet for regler om relokalisering etter naturskade i situasjoner hvor gjenoppbygging på skadestedet ikke ble ansett tilrådelig.

I Norge har vi en todelt erstatningsordning ved naturskader på fast eiendom. Hvem som erstatter skaden er avhengig av om objektet kan forsikres mot brann eller ikke. I hht lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring ("naturskadeforsikringsloven") blir alle bygninger og løsøre som er forsikret mot brannskader automatisk også forsikret mot naturskade. Erstatning på fast eiendom som ikke kan brannforsikres dekkes gjennom Statens naturskadefond, jf. lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader ("naturskadeloven"). Begge ordningene er primært innrettet med tanke på utbedring eller gjenoppbygging av skadet bygningsmasse og infrastruktur på skadestedet. Problemstillingen jeg er bedt om å utrede ligger i skjæringspunktet mellom disse naturskadeordningene. Selv om dagens naturskadeordninger, hver seg og i fellesskap, til en viss grad yter erstatning for skade på den faste eiendommen (tomten) i tillegg til erstatning for skade på selve bygningsmassen, er dekningen begrenset og uten at regelverket er koordinert på dette punktet.

Mitt mandat har vært å utrede om dagens naturskadeforsikringsordning bør "*utvides*" til også å gjelde erstatning for tomt. Jeg har derfor lagt vekt på å finne frem til løsninger som i størst mulig utstrekning bygger på og viderefører de alminnelige prinsippene som ligger til grunn for dagens naturskadeforsikringsordning og ansvarsdelingen mellom naturskadeforsikringen og statens erstatningsordning for naturskader.

I forbindelse med utredningsarbeidet har jeg hatt tilgang til innspill som Finans Norge har sendt Justis- og beredskapsdepartementet i forkant av departementets beslutning om å få foretatt en enmannsutredning av spørsmålet om tomteerstatning. I tråd med mandatet har jeg som ledd i mitt arbeid vurdert disse innspillene, og også underveis diskutert mine tanker om mulige løsninger med Finans Norge og Norsk Naturskadepool. Formålet med denne tilnærmingen har vært flerdelt.

For det første har det vært nødvendig for å få informasjon om og oversikt over praksis under dagens naturskadeforsikringsordning. Gitt en overordnet målsetning om å finne en løsning som i størst mulig utstrekning bygger på og viderefører de alminnelige prinsippene som ligger til grunn for dagens ordning, har det særlig vært viktig å ha kontakt med Norsk Naturskadepool, herunder dens skadeutvalg.

For det andre har kontakten med Finans Norge og Norsk Naturskadepool vært nødvendig for å få avklart om jeg har forstått riktig de standpunkter og den argumentasjon de gjorde gjeldende overfor Justis- og beredskapsdepartementet i en tidlig fase.

For det tredje har det vært viktig å få tilbakemeldinger fra både Finans Norge og Norsk Naturskadepool om eventuelle praktiske utfordringer knyttet til mine foreløpige tanker om mulige løsninger og å få avklart eventuelle misforståelser fra min side. Dette gjelder ikke minst fordi mine forslag til løsninger på enkelte punkter avviker betydelig fra de innspillene Finans Norge kom med til Justis- og beredskapsdepartementet i en innledende fase. Selv om diskusjonene med Finans Norge og Norsk Naturskadepool har vært av uformell og uforbindtlig karakter, er mitt inntrykk at næringen på et generelt og overordnet nivå er positiv

til mine forslag knyttet til en ordning med tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen, og at næringen vurderer forslagene som både pragmatiske og praktisk gjennomførbare.

For å få en bedre forståelse av grensedragningen mellom naturskadeforsikringsordningen og Statens naturskadefond, har jeg også hatt møte med Landbruks- og matdepartementet og Statens naturskadefond.

1.3 Utredningens oppbygning

Kapittel 2 inneholder et kort sammendrag av hovedpunktene i utredningen og gir en oversikt over mine konklusjoner og anbefalinger.

I kapittel 3 drøftes spørsmålet om naturskadeforsikringsordningen kan og bør utvides til også å dekke tomtekostnader ("spørsmålet om tomteerstatning") og hvordan en slik ordning eventuelt kan utformes. Det er en forutsetning at en eventuell utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å gjelde tomteerstatning avgrenses til å gjelde i de tilfelle der gjenoppbygging på skadestedet ikke er tilrådelig.

I kapittel 4 drøftes spørsmålet om NVE bør gis tilgang på taushetsbelagt informasjon om forsikringsutbetalinger etter naturskadehendelser. Bakgrunnen for problemstillingen er et forslag fra Olje- og energidepartementet, jf. Meld. St. 15 (2011-2012) Hvordan leve med farene – om flom og skred punkt 11.3.1, begrunnet i behovet for bedre koordinering mellom Statens naturskadefond, forsikringsselskapene og NVE for på den måten å sikre en bedre utnyttelse av NVE's ressurser. Skal NVE få tilgang på slik informasjon, er det påkrevd med et unntak fra lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. ("forsikringsvirksomhetsloven") § 1-6 første ledd. Spørsmålet er om og eventuelt hvordan naturskadeforsikringsloven med tilhørende forskrifter bør endres slik at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gis adgang til taushetsbelagte opplysninger om forsikringsselskapenes skadeutbetalinger etter naturskadehendelser.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene vurderes i kapittel 5.

Et utkast til lov- og forskriftsregler er inntatt i kapittel 6.

2. SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Etter mitt syn er det både mulig og hensiktsmessig å utvide naturskadeforsikringsordningen til også å gjelde tomteerstatning, jf. punkt 3.3. Mitt forslag til en ordning med tomteerstatning kan oppsummeres på følgende måte:

Når det gjelder spørsmålet om hvilke typer av eiendommer som skal dekkes, foreslår jeg at en nyordning med tomteerstatning skal gjelde for alle typer eiendom som i dag omfattes av naturskadeforsikringsordningen, men innholdet av ordningen er forutsatt å være forskjellig for bolig- og fritidseiendommer på den ene side og for nærings- og landbrukseiendommer på den andre, jf. punkt 3.4.

For bolig- og fritidshus tar ordningen utgangspunkt i dagens hagedekning og dekker tomt på inntil 5 dekar, i tillegg til grunnen under huset. Tomannsboliger, flermannsboliger, rene boligbygg og våningshus og andre bolighus på landbrukseiendommer skal anses som bolighus og derfor være omfattet av ordningen som er foreslått for bolig- og fritidshus.

For næringsbygg, hvor naturskadeforsikringsdekningen i dag ikke dekker tomt, skal grunnen under næringsbygget omfattes av naturskadeforsikringen, mens tomten utenfor bygget på samme måte som i dag skal være omfattet av den offentlige naturskadedekningen. Kombinasjonsbygg skal være omfattet av ordningen som gjelder for bolig- og fritidshus, med mindre den vesentligste delen av bygget utgjør næringsvirksomhet (mer enn 70-80%).

Når det gjelder vilkårene for erstatning og hvordan erstatningen skal utmåles er disse spørsmålene drøftet i punkt 3.5.

For bolig- og fritidseiendommer foreslår jeg at tomteerstatningen skal utgjøre omsetningsverdien av den tomten som fraflyttes, slik den var før naturulykken rammet. Erstatningen skal begrenses til fem dekar tomt. Erstatningen utbetales sikrede (eieren) kontant uten ytterligere vilkår, med mindre det er snakk om en festet eiendom eller en pantsatt eiendom.

For næringseiendommer, der bare tomten under næringsbygget er dekket av naturskadeforsikringen, skal verdsettelse av tomten skje etter de prinsipper som gjelder for den offentlige naturskadeordningen.

For at det skal bli snakk om rett til tomteerstatning, må det:

- (1) være inntrådt en naturulykke, som
- (2) har voldt skade på den forsikrede bygningen og/eller på den tilhørende tomten, og
- (3) kommunen må ha nedlagt bygge- og deleforbud på eiendommen fordi den anses som særlig utsatt for (fremtidig) naturulykke. Kommunens vedtak kan overprøves etter plan- og bygningslovens alminnelige regler. Forsikringselskapet forutsettes å ha klagerett.

Er vilkårene over oppfylt, har sikrede krav på erstatning både for tomt og for bygning, med mindre selskapet bestemmer at det vil iverksette sikringstiltak på eiendommen istedenfor å utbetale tomteerstatning, jf. nedenfor.

Selv om vilkårene for tomteerstatning er til stede, foreslår jeg at selskapet som et alternativ skal ha rett til å iverksette og betale for sikringstiltak på den rammede eiendommen. Det er et vilkår for et slikt alternativ at det kan gjennomføres innen en rimelig tid og at det anses så trygt at kommunen kan oppheve dele- og byggeforbudet for eiendommen, eventuelt ikke finner det nødvendig å nedlegge slikt forbud.

Naturskadeforsikringen vil også være av betydning for andre enn forsikringstaker/sikrede, samtidig som det for slike tredjemenn først og fremst er annen lovgivning som er sentral. Det er særlig to grupper av personer/selskaper som er interessante, nemlig grunneiere hvor den forsikrede bygningen står på festet tomt, og panthavere hvor bygning (og eventuelt tomt) er pantsatt. Begge disse grupperingene vil automatisk være medforsikret under den brannforsikringen som naturskadedekningen knytter seg til, og ha bestemte rettigheter under forsikringen. Grunneiernes stilling vil i tillegg være regulert under tomtefesteloven, og panthavernes stilling under panteloven. Jeg har sett nærmere på hvordan de rettigheter slike tredjemenn har, kan tilpasses de løsninger som foreslås, jf. punkt 3.6.

Etter mitt syn er det ikke hensiktsmessig å innta regler i naturskadeforsikringsloven eller tilhørende forskrifter om hvem som skal ha rett til tomteerstatningen – bortfester eller fester – hvor det foreligger tomtefeste. Dette spørsmålet må løses etter bakgrunnsrettens regler. Derimot er det behov for å gi regler om hvordan man skal håndtere situasjonen der det er

uenighet mellom bortfester og fester om retten til tomteerstatningen. Mitt forslag til løsning er at forsikringselskapet i slike tilfeller kan utbetale tomteerstatningen til en sperret bankkonto i begge navn.

Det er en forutsetning at en utvidelse i størst mulig utstrekning skal bygge på dagens ordning. For å sikre størst mulig grad av likebehandling, har jeg vurdert at det er et visst behov for supplerende regler i forholdet til panthaver. Benytter sikrede forsikringserstatningen til å gjenoppføre bygningen på ny tomt (relokalisering), skal den medforsikrede panthaveren som hovedregel ha rett til å få utbetalt sin andel av tomteerstatningen kontant. Dette gjelder likevel ikke dersom den sikrede eieren velger å gjenoppføre bygningen på ny tomt i nærområdet. I så fall gis reglene i forsikringsavtaleloven § 7-4 annet ledd tilsvarende anvendelse.

Skal naturskadeforsikringsordningen utvides til å omfatte tomteerstatning, for slik å legge til rette for relokalisering, er det nødvendig å se på den rettslige situasjonen knyttet til rettigheter og plikter ved den tomten som må fraflyttes. Dette gjelder hva enten tomten helt eller delvis er borte eller den bare er fareutsatt, slik at gjenoppbygging der ikke er tilrådelig. Problemstillingen drøftes nærmere i punkt 3.7. Forsikringselskapet vil normalt ikke overta den rammede eiendommen etter å ha utbetalt erstatning, og det anses uhensiktsmessig å pålegge kommunen eller andre å overta den. Eieren vil derfor bli stående som eier av den rammede eiendommen. For i noen grad å beskytte eieren mot for eksempel å komme i ansvar ovenfor tredjemann, foreslår jeg at den obligatoriske naturskadeforsikringen skal ha en rive- og ryddedekning og en dekning av enkle sikringstiltak, innenfor en samlet grense på kr. 1 million. Det enkelte selskap står fritt til å tilby en bedre dekning.

Spørsmålet om det bør gis regler i naturskadeforsikringsloven med tilhørende forskrifter om dekning av kostnader i venteperioden på ny bolig er drøftet i punkt 3.8. Den obligatoriske naturskadeforsikringen skal (fortsatt) dekke sikredes kostnader i venteperioden på ny bolig, innenfor en grense på kr. 500 000. Det enkelte selskap står fritt til å tilby en bedre dekning.

Naturskadeforsikringsloven og naturskadeforsikringsinstruksen etablerer ordningen med obligatorisk forsikringsdekning av naturskade, men regulerer ikke vilkårene for erstatning. Sikrede stilling avgjøres i utgangspunktet av vilkårene i forsikringsavtalen mellom forsikringselskapet og forsikringstakeren. Dagens ordning har blitt praktisert slikt at både fellesvilkårene og vedkommende selskaps egne vilkår har blitt lagt til grunn ved naturskadeoppgjøret og sikrede har hatt krav på oppgjør etter det gunstigste vilkårssystemet. Mens dagens fellesvilkår har regler om rive- og ryddekostnader, dekker naturskadeforsikringen ikke utgifter til enkle sikringstiltak i dag. De gjeldende fellesvilkårene har også regler om dekning av kostnader i venteperioden på ny bolig.

Når jeg foreslår at det gis regler om minimumsdekning av henholdsvis rive- og ryddekostnader, inklusive kostnader til enkle sikringstiltak, og kostnader i venteperioden på ny bolig, har det sammenheng med at Norsk Naturskadepool (NP) nylig har vedtatt nye avregningsvilkår som fra 1. januar 2016 vil avløse fellesvilkårene. De nye vilkårene er rene avregningsvilkår mellom det enkelte selskap og NP, og gir ikke sikrede selvstendige rettigheter. Omleggingen innebærer at sikrede fra 1. januar 2016 bare har krav på naturskadeoppgjør etter vedkommende selskaps vilkår. Mitt mandat gir meg ikke oppfordring til å vurdere behovet for lovregulering av andre vilkår enn de ovennevnte.

Nyordningen med tomteerstatning anses ikke å nødvendiggjøre endringer i egenandelsreglene i naturskadeforsikringen på det nåværende tidspunkt, jf. punkt 3.9.

En utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å omfatte tomteerstatning anses heller ikke å nødvendiggjøre endringer i reglene om selskapenes samlede ansvar for naturskader på det nåværende tidspunkt, jf. punkt 3.10.

Når det gjelder tvisteløsning, anses nyordningen med tomteerstatning ikke å nødvendiggjøre endring av de tvisteløsningsregler som i dag gjelder mellom sikrede og forsikringsselskapet ved naturskadeforsikring, jf. drøftelsen i punkt 3.11. Det er likevel behov for egne regler vedrørende overprøving av vurderingen av om vilkårene for erstatning foreligger, jf. punkt 3.5.

De reglene som i dag gjelder for forsikringsselskapers regress mot skadevoldere, herunder kommunen som reguleringsmyndighet, foreslås videreført også ved innføring av en nyordning med tomteerstatning, jf. drøftelsen i punkt 3.12.

Når det gjelder spørsmålet om å gi NVE tilgang til individualisert informasjon om skadetakst og forsikringsutbetalinger, er det etter mitt syn ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner til å gjøre unntak fra forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd, jf. drøftelsen i kapittel 4. Min konklusjon bygger på vurderinger i flere plan og kan oppsummeres på følgende måte:

I Meld. St. 15 (2011-2012) Hvordan leve med farene – om flom og skred punkt 11.3 foreslo Olje- og energidepartementet at NVE skulle gis tilgang på informasjon om forsikringsutbetalinger etter naturskadehendelser, jf. punkt 4.1. Formålet med å gi NVE hjemmel til å innhente individualisert informasjon er å kunne hensynta eventuelle forsikringsutbetalinger ved beregningen av hvor mye midler NVE vil støtte konkrete prosjekter med, jf. punkt 4.2. Forsikringsutbetalinger til private skadelidte er altså tenkt regnet inn i det samlede beløpet som står til disposisjon for NVE for gjennomføring av offentlige sikringstiltak. Dermed pålegges grunneier å bidra til tiltaket oppad begrenset til (den relevante delen av) forsikringsutbetalingen. Begrunnelsen for å la forsikringsutbetalingen bidra til å dekke sikringstiltakene som det offentlige iverksetter er ønsket om en effektiv ressursutnyttelse.

Jeg er uten videre enig i at det er viktig å sikre en ressurseffektiv forvaltning av statens midler. Det gjør seg imidlertid gjeldende grunnleggende forhold av så vel rettslig som faktisk art som tilsier at det ikke bør gjøres unntak fra forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd, jf. punkt 4.4.

Forsikringsselskapets taushetsplikt om alle opplysninger om kunden og kundeforholdet er et grunnleggende forsikringsrettslig prinsipp. Taushetsplikten omfatter alle sider ved kundeforholdet, så vel personlige som økonomiske og forretningsmessige. De sentrale og generelle formål med taushetspliktreglene er: 1) å beskytte kundene (personvern); 2) å forhindre at kundeopplysninger misbrukes; 3) å ivareta det overordnede hensyn til allmennhetens tillit til den enkelte institusjon og til finansmarkedet som helhet. Disse formålene er sentrale ved tolkningen og praktiseringen av taushetsplikten. Skal det oppstilles unntak fra taushetsplikten, må det derfor etter mitt syn foreligge tungtveiende grunner.

Jeg kan ikke se at det foreligger slike tungtveiende grunner her, særlig når man ser hen til formålet med NVEs tilgang til individualisert informasjon og dekningsområdet til naturskadeforsikringen.

Det er ikke angitt nærmere hvilke opplysninger som anses relevante å få individualisert informasjon om. Hensett til det angitte formålet med NVEs tilgang til individualisert informasjon, kan jeg ikke se at sikredes erstatning under naturskadeforsikringen ved skade på eller totaltap av bygning, kan være aktuell å trekke inn i forbindelse med finansiering av NVEs sikringstiltak. Det må derfor være erstatninger under den såkalte «hagedekningen» ved bolighus og fritidshus som eventuelt kunne tenkes å være aktuelle.

Det følger eksplisitt av fellesvilkårene til Norsk Naturskadepool punkt 5.9 annet ledd at «[k]ostnader til sikring/forebygging dekkes ikke, selv om dette er en forutsetning for å utbedre skaden på hage/hageanlegg.» Naturskadepoolinstruksen § 3 andre ledd første punktum fremhever på tilsvarende måte at «[n]aturskadeerstatning omfatter ikke utgifter til forebygging, sikring, flytting eller andre tiltak som ikke skyldes direkte skade på forsikret byggverk eller løsøre.» Forsikringen skal følgelig dekke et oppstått tap for sikrede, nemlig kostnadene med gjenoppretting/gjenanskaffelse av hage og hageanlegg, og ikke utgifter til sikringstiltak for å unngå et fremtidig tap. Naturskadeforsikringen har altså et annet formål enn det NVEs tiltak med sikring har.

I tillegg kommer at selskapet kan velge om erstatningen skal utbetales kontant eller først ved gjenanskaffelse/gjenoppretting. Får sikrede utbetalt erstatningen kontant, står han fritt til å anvende erstatningen som han ønsker. Skal offentlige myndigheter kunne kreve at erstatningen sikrede har krav på for å dekke et tap han har lidt, skal brukes til sikringsformål i regi av offentlige myndigheter, fratras sikrede den valgfrihet som forsikringsvilkårene gir ham mht. hvordan han vil bruke erstatningen for inntrådt skade.

Ser man bort fra det prinsipielle knyttet til henholdsvis taushetsplikt om forsikringsforhold, formålet med NVEs tilgang på individualisert informasjon og det forhold at naturskadeforsikringen har et annet formål enn det NVEs tiltak med sikring har, taler også forhold av mer faktisk og praktisk art mot å gjøre unntak fra taushetsplikten i forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd.

Et første spørsmål er om NVE trenger individualisert informasjon om forsikringsutbetalinger for sitt formål, eller om NVE kan få nødvendig informasjon på annen måte. Som redegjort for i punkt 4.3, kan det tenkes at opplysninger om forsikringsutbetalinger kan ha betydning for NVEs prioritering av sikringstiltak og for den konkrete planleggingen av slike sikringstiltak. Innsyn i skadetakstene kan kanskje gi grunnlag for å se tekniske løsninger og kostnader i sammenheng. Etter hva jeg forstår har NVE i dag tilgang på aggregert informasjon om forsikringsutbetalinger. Informasjon på individnivå, altså om den enkelte sikrede og hans forsikringsoppgjør, kan NVE bare få fra sikrede selv, eventuelt ved at han samtykker til at hans forsikringsselskap gir NVE de relevante opplysningene. Etter hva jeg kjenner til, ber NVE om slik informasjon i dag, og i langt de fleste tilfelle samtykker sikrede til dette. Unntaket fra taushetsplikten i forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd synes primært å være begrunnet i et ønske om å forenkle informasjonshenting, særlig der sikrede nekter å gi slik informasjon på frivillig basis. Jeg kan vanskelig se at ønsket om lovhjemlet tilgang til individualisert informasjon om skadetakster og forsikringsutbetalinger, står i forhold til NVEs informasjonsbehov.

Et neste spørsmål er hvordan formålet med informasjonsinnhenting, som skal være å sikre at forsikringsutbetalingen innregnes i det samlede beløpet som står til disposisjon for NVE for gjennomføring av offentlige sikringstiltak, forholder seg til dagens system med bidrag fra

potensielle skadelidte til fremtidige sikringstiltak. NVE har i dag ikke hjemmel til å kreve at private parter bidrar økonomisk til et fremtidig offentlig sikringstiltak. Derimot har kommunen slik hjemmel, men bare for refusjon fra den private part av (deler av) kommunens andel av sikringsutgiftene. Tilgang for NVE på informasjon om skadeutbetalinger vil i realiteten kunne anvendes til å pålegge den private part å bidra til tiltaket direkte, og ikke som i dag via kommunens egenandel. Dette vil kunne påvirke fordelingen av kostnader mellom Staten, kommunen og den private part. Det er følgelig et sentralt underliggende spørsmål hvordan forsikringserstatninger eventuelt skal regnes inn i de anslåtte kostnadene for sikringstiltaket – i bruttoplanet (dvs. slik at Statens utgifter kan reduseres eller at tiltaket som sådan kan gjøres mer omfattende) eller i kommunens egenandel.

Etter mitt syn tilsier dette at spørsmålet om å gjøre unntak fra forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd for å gi NVE tilgang til individualisert informasjon om skadetakst og forsikringsutbetalinger, ikke kan avgjøres isolert. Det bør eventuelt inngå i en bredere vurdering av hvordan statlige og kommunale utgifter til sikringstiltak skal dekkes.

3. NATURSKADEFORSIKRING OG SPØRSMÅLET OM DEKNING AV TOMTEKOSTNADER

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Innledning

I dette punktet redegjøres for dagens naturskadeforsikringsordning. Innledningsvis redegjøres det for naturskadeforsikringsordningen generelt, jf. punkt 3.1.2.

I punkt 3.1.3 går jeg nærmere inn på den todelte erstatningsordningen ved naturskader på ting i Norge, som ble antydnet i punkt 1.2. Samspillet mellom naturskadeforsikringsordningen og statens naturskadefond er viktig å forstå når det skal lages nye regler om tomteerstatning. Sikring mot naturskader er kort omtalt i punkt 3.1.4.

Forholdet til plan- og bygningsloven er behandlet i punkt 3.1.5. Samspillet mellom den todelte erstatningsordningen ved naturskade og de alminnelige reglene om arealplanlegging og byggesaksbehandling er viktig å forstå når det skal lages nye regler om tomteerstatning og vil få betydning for utformingen av disse reglene.

I punkt 3.1.6 oppsummerer jeg i hvilken utstrekning kostnader til ny tomt dekkes under dagens naturskadeordninger. Avslutningsvis i punkt 3.1.7 ser jeg på hvilket behov det er for å erstatte kostnader til ny tomt i tilfelle som ikke omfattes av dagens regler.

3.1.2 Generelt om dagens naturskadeforsikringsordning

3.1.2.1 Generelt

Norge er værutsatt. Ulike deler av landet er utsatt for ulike typer av naturulykker. Felles for disse naturulykkene er at de kan forårsake omfattende skade. For å unngå at personer som er utsatt for slike ulykker blir rammet økonomisk, har staten vedtatt ordninger som setter dem økonomisk i stand til å bygge opp igjen hus og hjem når skaden først har skjedd.

Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring ("naturskadeforsikringsloven") etablerer en ordning som innebærer at «ting i Norge», dvs. både bygninger og løsøre, som er forsikret mot

brannskader, automatisk også er forsikret mot naturskade, jf. naturskadeforsikringsloven § 1. Ordningen er obligatorisk, og kan ikke fravikes til skade for sikrede, jf. naturskadeforsikringsloven § 5.

Naturskadeforsikringsordningen er innrettet slik at alle som bor i Norge har tilgang på naturskadedekning til en overkommelig pris. Ordningen bygger på et solidaritetsprinsipp. Dette innebærer at naturskadepremien fastsettes etter samme sats uavhengig av hvor i landet man bor, og uansett hvor risikoutsatt vedkommende område er. Utjevning av risiko skjer ved en utlikning mellom forsikringsselskapene som tilbyr brannforsikring i Norge. Denne utlikningen skjer i regi av Norsk Naturskadepool.

3.1.2.2 Organiseringen av ordningen

Naturskadeforsikringsordningen administreres av Norsk Naturskadepool (NP), som inngår som en del av og driftes av Finans Norge (FNO).

Etter naturskadeforsikringsloven § 4 første ledd første punktum skal de skadeforsikringsselskapene som erstatter naturskade etter § 1 være medlemmer av en felles skadepool. Det gjelder uansett om selskapet er norsk eller ikke, jf. § 4 første ledd andre punktum, som fastslår at det er uten betydning hvor selskapet har sitt hovedsete. Fordi det kan være vanskelig for norske myndigheter å kontrollere at utenlandske selskap faktisk er medlem av NP, inneholder § 4 a regler om hva som påhviler den forsikringstaker som inngår avtale om brannforsikring i et utenlandsk forsikringsselskap. Han må undersøke om det utenlandske selskapet er medlem av NP, og er det ikke tilfelle, må han underrette NP om avtalen, jf. § 4 a andre ledd, og selv betale avgift direkte til NP, jf. § 4 a første ledd. NPs virksomhet er regulert i naturskadeforsikringsloven § 4 og forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool ("naturskadepoolinstruksen"/"instruksen").

NP utlikner naturskadeerstatningen mellom selskapene iht. nærmere instruks, jf. lovens § 4 andre ledd og instruks § 2, jf. §§ 5-9. Rammen for hva selskapene kan avregne i poolordningen følger av "Fellesvilkår for alle vilkår som omfatter naturskade" (heretter "fellesvilkårene"), fastsatt av NP. Gjeldende fellesvilkår trådte i kraft 1. januar 2012.

Naturskadeforsikringsloven og naturskadepoolinstruksen regulerer ikke vilkårene for erstatning. I utgangspunktet avgjøres sikredes stilling av forsikringsvilkårene til vedkommende forsikringsselskap. Forsikringstakeren forholder seg med andre ord til sitt eget forsikringsselskap ved tegning av forsikring og ved skadeoppgjør. Det er forsikringsselskapene som krever inn naturskadepremie fra sine kunder og utbetaler erstatning for skader etter naturulykker.

Dagens fellesvilkår fastsatt av NP har imidlertid også betydning for sikrede ved en naturulykke. Ved naturskadeoppgjøret gjelder nemlig både fellesvilkårene og vedkommende selskaps egne vilkår, og ordningen har vært praktisert slik at sikrede har hatt krav på oppgjør etter det gunstigste vilkårssystemet.

Nye avregningsvilkår, kalt "Vilkår for avregning mot Norsk Naturskadepool" (heretter "avregningsvilkårene"), er nylig vedtatt og vil fra 1. januar 2016 avløse fellesvilkårene. De innebærer en viktig endring, ved at de utgjør rene avregningsvilkår mellom selskapet og NP. Endringen innebærer at sikrede for fremtiden bare vil ha krav på naturskadeoppgjør etter vilkårene til vedkommendes forsikringsselskap. Avregningsvilkårene vil altså ikke lenger

sikre visse minimumsrettigheter for sikrede. Endringen vil få betydning for hvordan en eventuell utvidelse av dagens naturskadeforsikringsordning skal innrettes.

NP skal bare utligne de naturskadene som er omfattet av naturskadeforsikringsloven. Dette er ikke til hinder for at det enkelte forsikringsselskap i sine vilkår kan avtale en videre dekning enn det som følger av loven eller tilby bedre vilkår for sine kunder enn det som følger av fellesvilkårene. Forsikringsselskapet vil imidlertid ikke gjennom naturskadeforsikringsordningen få utlignet andre skader enn det som følger av loven, eller få utlignet høyere beløp enn det som følger av fellesvilkårene.

NP varetar reassuransedekningen av naturskadeforsikringen på vegne av medlemsselskapene, jf. instruksens § 2, jf. §§ 5-9 og § 12.

Styret i NP fastsetter også naturskadepremien, jf. instruksens § 11 første ledd. Premien utgjør en fastsatt promille av brannforsikringssummen, for tiden 0,07 promille av brannforsikringssummen.

Norsk Naturskadepool fungerer som kontaktledd mellom forsikringsbransjen og Statens naturskadefond, se nærmere punkt 3.1.3 nedenfor om fondet og dets virksomhet.

Ankenemnda for Statens naturskadefond har en sentral funksjon etter naturskadeforsikringsloven. Er det tvil om det foreligger naturskade eller om betingelsene for avkorting eller bortfall av erstatning er til stede, kan både forsikringsselskapet og sikrede forelegge spørsmålet for Ankenemnda for endelig avgjørelse, jf. naturskadeforsikringsloven § 2 første ledd. Ankenemnda kan på tilsvarende måte avgjøre om det er inntruffet en eller flere naturulykker, jf. § 3 fjerde ledd.

3.1.2.3 Hva ordningen dekker

Det følger av naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd første punktum at ting i Norge som er forsikret mot brannskade, også er forsikret mot naturskade dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring.

Naturskadeforsikringen dekker skade som skyldes naturulykke, som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd, jf. naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum.

Naturskadeforsikringsordningen er primært innrettet med tanke på gjenoppbygging på skadestedet. Ordningen omfatter ikke utgifter til forebygging, sikring, flytting eller andre tiltak som ikke skyldes direkte skade på forsikret bygning eller løsøre, jf. instruksens § 3 annet ledd første punktum. Dersom den forsikrede gjenstanden er skadet eller direkte truet ved utløst naturulykke, dekkes nødvendige redningsutgifter inntil avtalt forsikringsverdi, jf. instruksens § 3 andre ledd andre punktum. Dersom det nedlegges bygge- og deleforbud etter en naturskadehendelse, svarer selskapet for den økning i skade som nekting av reparasjon/gjenoppføring medfører, forutsatt at utgiftene til utbedring er 60 prosent eller mer av forsikringsverdien til den skadede bygningen, jf. instruksens § 3 andre ledd tredje punktum. I praksis vil dette innebære full utbetaling av forsikringsverdien, eventuelt med de fradrag som følger av loven og forsikringsvilkårene.

Selve forsikringsverdien vil bero på vilkårene i forsikringsavtalen mellom forsikringsselskapet og forsikringstakeren. De aller fleste bolighus er fullverdiforsikret, dvs. at forsikringen dekker reparasjon eller gjenoppføring fullt ut. Der hvor forsikringsavtalen har

en fastsatt forsikringssum eller er på såkalt førsterisiko, dekkes reparasjon eller gjenoppføring inntil avtalt forsikringssum, jf. fellesvilkårene 5.1.3.2 og 5.1.3.5.

Er den forsikrede tingen et bolighus eller fritidshus, omfatter forsikringen også naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplass, oppad begrenset til 5 dekar, inkludert den delen av en tilførselsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget og gårdsplassen, jf. naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd tredje punktum.

I forarbeidene presiseres det at "[f]or landbrukseiendommer skal hage, hageanlegg og gårdsplass omfatte det samme avgrensede arealet (innenfor 5 dekar) i tilknytning til våningshuset (bolighuset) med driftsbygninger, dersom arealet rundt våningshuset og driftsbygningene fremstår som en samlet enhet. Der våningshuset og driftsbygningene fremstår som en samlet enhet med hage, hageanlegg og gårdsplass innenfor arealavgrensningen, skal man ikke skille ut et areal som bare anses å være til nytte for boligen", jf. Ot. prp. nr. 19 (2004-2005) side 12.

Med hageanlegg forstås en opparbeidet hage knyttet til bolig- eller fritidshus, jf. Ot. prp. nr. 19 (2004-2005) side 12. I forlengelsen av dette uttales det i forarbeidene at forsikringen skal dekke "skade på grunn, beplantning og forstøtningsmurer, samt tekniske eller andre innretninger som er en naturlig eller nødvendig del av hageanlegget".

Når det gjelder hagedekningen for bolig- og fritidseiendommer, har det vært usikkerhet knyttet til forståelsen av begrepene "hage" og "hageanlegg" og dermed omfanget av dekningen og dermed grensedragningen mellom naturskadeforsikringsordningen og den statlige erstatningsordningen ved naturskade, jf. punkt 3.1.3 under. Problemstillingen er todelt.

For det første har det vært stilt spørsmål ved om hvorvidt naturtomt omfattes av hagedekningen eller ikke. Mens Landbruks- og matdepartementet og Statens naturskadefond har ment at dette er omfattet, har forsikringsnæringen ment at det kun er naturlig vegetasjon som man bevisst har tatt sikte på å bevare i forbindelse med eiendommens bebyggelse eller hagens bearbeidelse eller som utgjør et estetisk eller økonomisk aktivum for eiendommen som kan regnes som hageanlegg og som omfattes av forsikringen.

Ved brev 26. juni 2014 fastholder Norsk Naturskadepool at forsikringsnæringen etter gjeldende regelverk kun har ansvaret for opparbeidet areal, men at næringen for å skape forutberegnelighet for forsikringskundene likevel påtar seg ansvaret for 5 dekar tomt beregnet fra den bebodde bygningens "veggliv" (dvs. ytterkant bordkledning) og arrondert på en naturlig måte rundt bygningen, uavhengig av om tomten er opparbeidet eller ikke. Dette innebærer at man har funnet frem til en praktisk løsning på spørsmålet om naturtomt omfattes av naturskadeforsikringen.

For det andre har det vært et spørsmål om hvorvidt hagedekningen omfatter skade på/i selve grunnen. Med andre ord er dette et spørsmål om hagedekningen kun er ment å omfatte skade på "topplaget" (plen og beplantning) og på tekniske og andre innretninger – eller om det ikke er noen begrensning for hvor dypt ansvaret går ned i grunnen.

Etter ordlyden i naturskadeforsikringsloven § 1 tredje punktum dekker forsikringen naturskader på "hage, hageanlegg og gårdsplass, oppad begrenset til 5 dekar". Det følger av forarbeidene at tomtegrensen normalt vil utgjøre grensen for hva som regnes som hage, hageanlegg og gårdsplass som tilhører et bolig- eller fritidshus. Ettersom enkelte tomter kan

ha en betydelig størrelse, har man imidlertid innført en maksimal arealgrense ("inntil 5 dekar") for å avgrense skadeobjektet.

Når det gjelder hva som skal regnes som hage eller hageanlegg viser forarbeidene til et sitat fra Andreas Arntzen, Forsikringsrett (1995), og fastslår at sitatet skal gi veiledning ved vurderingen av hva som skal omfattes. Ifølge sitatet benyttes begrepet hage om "det område omkring et beboelseshus som tilhører huseieren, og som disponeres av ham eller husets beboere", mens begrepet "hageanlegg" brukes om "vegetasjon, bed, trapper, gelendre, porter, forstøtnings- og pyntemurer, svømme- og andre bassenger, veier, broer og andre innretninger i hage, som ikke er løsøre eller del av bygning". I forlengelse av dette konkluderer forarbeidene med at "[m]ed hageanlegg i lov om naturskadeforsikring forstås en opparbeidet hage knyttet til bolig- eller fritidshus" og at "[f]orsikringen skal dekke skade på grunn, beplantning og forstøtningsmurer, samt tekniske eller andre innretninger som er en naturlig eller nødvendig del av hageanlegget".

Selv om det i forarbeidene riktignok uttales at forsikringen skal dekke "skade på grunn", må denne uttalelsen ses i sin rette kontekst. Det er på det rene at forarbeidene har fokus på naturskade på "topplaget", dvs. vegetasjon, infrastruktur samt tekniske og andre innretninger etablert på tomten. Ut fra sammenhengen anser jeg det som mest nærliggende å forstå formuleringen "skade på grunn" som en henvisning til skade på topsoilen/topplaget. Et argument har vært at siden verken loven eller forarbeidene omtaler begrensninger knyttet til "skade på grunn", er det heller ingen begrensninger innenfor 5 dekar-grensen med hensyn til hvor dypt ansvaret går og med hensyn til hvilke innretninger som skal dekkes. Etter mitt syn er dette heller en indikasjon på at dette ikke var en problemstilling lovgiver var seg bevisst da reglene ble gitt. Dersom dette var noe lovgiver mente å regulere, hadde man oppfordring til å tydeliggjøre dette.

Reglene om hagedekning ble innført med det formål å overføre ansvaret for naturskade på hageanlegg, gårdsplasser og tilkomstveier fra statens erstatningsordning for naturskade til alminnelig forsikring, jf. Ot. prp. nr. 19 (2004-2005) side 2. Selv om dette formålet best ivaretas ved å anse at hagedekningen også omfatter skade ned i grunnen, kan dette etter mitt syn ikke være avgjørende når verken ordlyd eller forarbeider for øvrig gir tilstrekkelig holdepunkter for en slik forståelse.

Spørsmålet kom også på spissen i en klagesak for Ankenemnda for Statens naturskadefond (klagesak nr. 36/13). Saken gjaldt klage over at forsikringsselskapet hadde avkortet forsikringen for ødelagte dremsmasser med 85%. Ankenemnda tok ikke klagen til følge etter å ha konkludert med at "dremsmassene er en del av dypereliggende masser som ikke utgjør en del av hageanlegget". Med andre ord synes Ankenemnda for Statens naturskadefond i denne saken å ha lagt til grunn at naturskadeforsikringen ikke dekker skade under bakken.

Med gårdsplass forstås det areal som er bearbeidet med sikte på transport inn til bebyggelse, samt parkering og buksering av kjøretøyer m.m., det som gjerne blir kalt tunet på eiendommen. Slikt areal omfattes uavhengig av om det er etablert i tilknytning til bolig- og fritidshus eller landbrukseiendommer, jf. Ot. prp. nr. 19 (2004-2005) side 12.

En tilførselsvei er en vei som er opparbeidet for eller nødvendig for å komme fra eller til eiendommens bebyggelse, jf. Ot. prp. nr. 19 (2004-2005) side 12.

Skader som følge av naturulykker utover dette er unntatt fra naturskadedekning, med mindre skaden kvalifiserer for dekning fra Statens naturskedefond, jf. punkt 3.1.3 nedenfor.

3.1.2.4 Begrensninger i ordningen

Naturskadeforsikringsordningen gjelder ikke for bygning som er oppført på et område etter at det er nedlagt bygge- og deleforbud for området etter naturskadeloven § 22, jf. plan- og bygningsloven kapittel 13 og § 28-1(2) (se nærmere om plan- og bygningslovens regler i punkt 3.1.5.3), eller for løsøre som befinner seg i slik bygning. Forutsetningen er likevel at skaden byggverket eller gjenstandene er påført, er av den art som begrunner bygge- og deleforbudet, jf. naturskadeforsikringsloven § 1 fjerde ledd.

Løsøredekningen under ordningen er negativt avgrenset. Naturskadeforsikringen dekker derfor skade på løsøre som er brannforsikret, med mindre annet følger av loven med tilhørende forskrifter. Loven § 1 andre ledd angir hvilke ting som ikke er omfattet av ordningen. For private har det størst praktisk betydning at naturskadeforsikringen ikke omfatter hhv. motorvogn, tilhenger til bil, skip og småbåter og ting i disse. Eventuell erstatning for slike objekter er avhengig av at eier har tegnet egen kaskoforsikring for disse, og at forsikringen dekker slike skader.

Naturskadeerstatning kan etter omstendighetene også settes ned eller falle bort, jf. naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd. Dette vil kunne være aktuelt der skadens inntreden eller omfang helt eller delvis skyldes svak konstruksjon i forhold til de påkjenninger tingen kan ventes å bli utsatt for eller skyldes dårlig vedlikehold eller tilsyn. Avkorting eller bortfall av erstatning kan også tenkes der sikrede kan lastes for at han ikke forebygget skaden eller hindret dens omfang. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på sikredes forutsetninger for å innse hvilke krav som må stilles, hans mulighet for utbedring av mangelen og forholdene ellers. Avkorting skal ikke skje hvis sikrede bare er lite å legge til last.

Forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturulykke er begrenset oppad til kr. 12,5 milliarder, jf. naturskadeforsikringsloven § 3 annet ledd, jf. forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 § 2. Overstiges den fastsatte grensen, må de sikrede tåle en forholdsmessig reduksjon av erstatningsbeløpene, jf. naturskadeforsikringsloven § 3 femte ledd.

Sikrede skal betale en egenandel ved naturskadeoppgjør, jf. naturskadeforsikringsloven § 3 første ledd og forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 § 1. Per i dag er egenandelen kr 8000,- for hver naturskadehendelse som dekkes under naturskadeforsikringen.

3.1.2.5 Forholdet til andre rettighetshavere

Naturskadeforsikringen kan også ha betydning for andre enn forsikringstaker/sikrede, samtidig som også annen lovgivning er sentral for slike tredjemenn. Her nøyer jeg meg med å se på forholdet til en panthaver i eiendommen.

Forsikringsavtaleloven, som supplerer naturskadeforsikringsloven, fastslår i § 7-1 hvem en forsikring automatisk gjelder til fordel for. Bestemmelsen kan fravikes ved avtale, slik at både flere og færre enn de som er angitt der, kan få rettigheter under forsikringen. Ved forsikring av fast eiendom gjelder forsikringen til fordel for forsikringstakeren og for innehaver av tinglyst eiendomsrett, panterett eller annen tinglyst sikkerhetsrett, jf. forsikringsavtaleloven § 7-1 andre ledd. Tilsvarende gjelder for realregistrerbart løsøre,

driftstilbehør og varelager, forutsatt at panteretten er tinglyst eller registrert i vedkommende register, jf. forsikringsavtaleloven § 7-1 tredje ledd.

Forsikringsavtaleloven regulerer som hovedregel ikke hvem av to eller flere rettighetshavere (forsikringstaker/sikrede contra medforsikrede) i fast eiendom som har rett til hele eller deler av erstatningen ved et forsikringstilfelle. Det må avklares etter de regler som gjelder i det underliggende avtaleforholdet, i panteforhold typisk pantavtalen med tilhørende pantelov av 8. februar 1980 nr. 2, se nærmere nedenfor. Forsikringsavtaleloven inneholder imidlertid visse regler som regulerer forholdet mellom eieren (forsikringstaker/sikrede) og (den medforsikrede) panthaveren. Det følger av § 7-4 andre ledd at forsikringsselskapet ikke kan forhandle med forsikringstakeren om forsikringsoppgjøret eller utbetale erstatning til ham med bindende virkning for medforsikrede etter § 7-1 andre og tredje ledd. De medforsikrede kan likevel ikke motsette seg at hele erstatningen utbetales til forsikringstakeren, når skaden er utbedret eller det er stilt betryggende sikkerhet for at erstatningen vil bli brukt til utbedring av skaden. De medforsikrede kan heller ikke motsette seg at erstatningen settes inn i bank hvor den disponeres av forsikringstakeren og medforsikrede i fellesskap.

Forsikringsavtaleloven § 7-4 bygger på et prinsipp om at rettighetshavers sikkerhet i forsikringsobjektet avløses av sikkerhet i forsikringssummen. Som nevnt, kan de medforsikrede etter gjeldende regler ikke motsette seg at hele erstatningen utbetales til forsikringstakeren, når skaden *er utbedret* eller det er *stilt betryggende sikkerhet* for at erstatningen *vil bli brukt til utbedring* av skaden, jf. forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd andre punktum. Denne bestemmelsen bygger på prinsippet om at utbedringene bidrar til å gjenopprette panteobjektets verdi. Så snart utbedringene er utført eller foretas, vil rettighetshaver ikke ha behov for å ha sikkerhet i forsikringssummen.

På samme måte som naturskadeforsikringsloven, synes forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd, jf. § 7-1 andre ledd, å være utformet med utgangspunkt i et underliggende premiss om utbedring av skadeobjektet på skadestedet, jf. formuleringene "*når skaden er utbedret*" og "*utbedring av skaden*". At utbedring også antas å omfatte gjenoppføring av bygning som er helt ødelagt, forrykker ikke at slik gjenoppføring må skje på skadestedet for at panthaveren skal være bundet av løsningen i forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd. Har naturskade derfor medført at tomten er for fareutsatt for fortsatt beboelse eller helt eller delvis er gått tapt, og det er nødvendig med relokalisering, kan forsikringstakeren ikke påberope seg bestemmelsen i forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd og «tvinge» panthaveren til å bli med på anskaffelse av ny bolig annetsteds.

For panthaver kommer også panteloven inn. Risiko og ansvar for tap av eller skade på pantet reguleres i panteloven § 1-8. Det alminnelige utgangspunktet er at hvis pantet går tapt eller blir skadet ved en tilfeldig hendelse, bærer eieren sitt tap og panthaveren tapet i pantesikkerhet, jf. panteloven § 1-8 første ledd. Eieren og panthaveren blir bare erstatningsansvarlig overfor hverandre hvor dette følger av alminnelige erstatningsregler eller særlig rettsgrunnlag, jf. panteloven § 1-8 andre ledd.

3.1.2.6 Forsikringsselskapenes adgang til regress

Når det gjelder forsikringsselskapenes adgang til regress mot en skadevolder, suppleres naturskadeforsikringsloven av de alminnelige reglene i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning. Skadeserstatningsloven kapittel 4 har nærmere regler om skadelidtes krav

mot skadevolderen der en tings- eller formuesskade er dekket ved forsikring på skadelidtes hånd og om forsikringsselskapets regressadgang. Er skaden dekket ved forsikring, kan skadelidte rette krav mot skadevolderen i to situasjoner, jf. § 4-2 nr. 1, nemlig der skaden er voldt ved forsett eller grov uaktsomhet av den ansvarlige, og der skaden er voldt i hans yrke, ervervsvirksomhet eller dermed likestilt virksomhet. Har skadelidtes forsikringsselskap betalt erstatning til skadelidte, kan det kreve regress hos den ansvarlige skadevolder så langt skadelidte kunne ha gjort det, jf. § 4-3.

Forsikringsselskapene har fremhevet at regressadgangen er praktisk viktig, se punkt 3.12 under. Forsikringsselskapene påberoper seg aktivt regressadgangen i naturskadesaker, f.eks. i forhold til kommunene, jf. som eksempel RG 2006 s. 107.

3.1.3 Nærmere om den statlige erstatningsordningen for naturskader

Som nevnt i punkt 1.2 over har vi i Norge en todelt erstatningsordning ved naturskader på ting. Hvem som erstatter skaden er avhengig av om objektet kan forsikres mot brannskade eller ikke. Naturskadeforsikringsordningen suppleres av den statlige erstatningsordningen for naturskader.

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader ("naturskadeloven") etablerer den statlige erstatningsordningen. Det er vedtatt en ny lov om erstatning for naturskader, jf. lov 15. august 2014 nr. 59 om naturskadeerstatning ("naturskadeerstatningsloven"), som trer i kraft 1. januar 2017. Den nye loven vil erstatte gjeldende naturskadelov med unntak av bestemmelsene i lovens kapittel 3 om sikring mot naturskader. Naturskadeloven endrer fra samme tidspunkt tittel til lov om sikring mot naturskader og viderefører reglene om sikring i gjeldende naturskadelov kapittel 3.

Naturskadeloven fastsetter at Statens naturskadefond skal ha et styre og en ankenemnd og gir regler om sammensetningen av disse organene. Statens landbruksforvaltning (SLF) er sekretariat for styret og ankenemnda og utfører ordinære sekretariatsfunksjoner med saksforberedelse og vedtaksoppfølging, økonomioppfølging, informasjon til allmennheten og veiledning til skadelidte og andre. Denne organiseringen endres når den nye naturskadeerstatningsloven trer i kraft. Her innføres det en ren forvaltningsmodell med SLF som nasjonalt forvaltningsorgan for erstatningsordningen. Dagens fondsstyre opphører og ordningen med lensmannsskjønn avskaffes.

Erstatningsordningen finansieres ved årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Hvis det ved større naturkatastrofer ikke bevilges tilstrekkelige midler til å dekke de skadelidtes krav, kan allerede fastsatte og ikke utbetalte erstatninger reduseres, jf. naturskadeloven § 16. Det samme gjelder erstatninger for inneværende og kommende budsjettår. Ved beslutningen om å redusere erstatningen skal det tas hensyn til eventuelle forpliktelser skadelidte har påtatt seg for å få skaden utbedret.

Den statlige erstatningsordningen er negativt avgrenset.

For det første yter ordningen kun erstatning for naturskader i de tilfeller hvor det ikke er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikring, jf. naturskadeloven § 1. Den dekker heller ikke der skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring.

Ordningen omfatter først og fremst naturskade på fast gods i Norge, men skade på løsøre kan også dekkes under bestemte forutsetninger, jf. naturskadeloven § 3.

Naturskadeerstatningsloven viderefører disse prinsippene: Den statlige ordningen yter erstatning for naturskade på fast eiendom og løsøre i Norge, men ikke dersom det er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning eller dersom skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring, uavhengig av om det er en alminnelig forsikring, jf. § 2 første ledd første punktum og andre ledd og spesialmerknaene til § 2 andre ledd i Prop. 80 L (2013-2014). Forarbeidene presiserer at det "[m]ed «fast eiendom» menes grunneiendommen og ulike byggverk og installasjoner på grunnen", jf. spesialmerknaene til § 2 første ledd.

Det avgjørende for om ordningen plikter å yte erstatning, er altså om det er mulig å forsikre seg ved en alminnelig forsikringsordning, ikke om skadelidte faktisk har forsikret seg. I spesialmerknaene til § 2 andre ledd i Prop. 80 L (2013-2014) heter det at "[m]ed en «alminnelig forsikringsordning» menes en tilgjengelig forsikring på det norske markedet."

I forlengelse av dette presiseres det at denne avgrensningen "innebærer blant annet at det ikke ytes erstatning for ting i Norge som er forsikret mot brannskade da disse også er forsikret mot naturskade. Når den forsikrede ting er et bolighus eller fritidshus, gis det heller ikke erstatning for naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplass, oppad begrenset til 5 dekar, inkludert den delen av tilførselsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget eller gårdsplassen", jf. spesialmerknaene til § 2 andre ledd i Prop. 80 L (2013-2014). Videre påpekes det i spesialmerknaene at "[a]ndre forsikringer som for eksempel kaskoforsikring for bil, traktor og småbåt/lystbåt har også naturskadedekning. De fleste løsøregjenstander kan forsikres og faller utenfor loven".

For det andre er den statlige erstatningsordningen for naturskader rettet mot private eiere. Etter naturskadeloven § 3 andre ledd erstattes ikke skade på eiendom som tilhører staten, en kommune eller en fylkeskommune. Det samme gjelder for eiendom som tilhører selskap eller stiftelse m.v. som er dannet ved overføring av midler fra stat, kommune eller fylkeskommune, eller hvor noen av disse har fremtredende økonomisk interesse. Tilsvarende prinsipp/avgrensning følger av naturskadeerstatningsloven § 3 tredje ledd.

For det tredje gis det ikke erstatning for skade på avling på rot, skip og småbåter og ting i disse, luftfartøy, fiskeredskap, utstyr i sjøen for produksjon av fisk, fisk i steng, lås eller dam, antenner, skilt o.l., utstyr for utvinning av olje, gass eller andre naturforekomster på havbunnen, kontanter og verdipapirer, jf. naturskadeloven § 5 første ledd. Unntakene for avling på rot, stormskader på skog og petroleumsvirksomheten er videreført i naturskadeerstatningsloven § 2 tredje, fjerde og femte ledd. De øvrige unntakene er ikke videreført. Bakgrunnen for dette synes å være at det legges til grunn at de fleste løsøregjenstandene kan forsikres og dermed uansett faller utenfor lovens dekningsområde, jf. spesialmerknaene til § 2 andre ledd i Prop. 80 L (2013-2014).

Det er ellers grunn til å merke seg at mens naturskadeloven ikke regulerte forholdet mellom grunneier (offentlig eller privat) og tomtefester mht. retten til en naturskadeerstatning, er dette annerledes i den nye naturskadeerstatningsloven fra 2014. Her kan også "[t]omtefester og andre rettighetshavere [...] kreve erstatning dersom de kan godtgjøre å ha den økonomiske interessen i og rådigheten over skadeobjektet. Dette gjelder også i de tilfellene hvor skaden er skjedd på eiendom eid av det offentlige (stat, kommune, fylkeskommune)", jf. § 3 andre ledd, jf. tredje ledd.

Utvidelsen av kretsen av erstatningsberettigede er omtalt i forarbeidene til loven, jf. Prop 80 L (2013-2014) punkt 10.4. Festers rettigheter etter § 3 andre ledd er begrunnet slik: "Departementet slutter seg også til SLFs forslag om at erstatningsordningen utvides til å omfatte tomtefestere og andre som kan godtgjøre å ha den økonomiske interessen i og rådigheten over skadeobjektet. Dette fremgår av lovforslaget § 3 andre ledd første punktum. En tomtefester har de vesentligste eierbeføyelsene over en festet tomt, jf. tomtefesteloven § 16 som gir «festaren same fysiske råderett over festetomta til bruk innanfor festeføremålet som ein eigar har, så langt ikkje anna fylgjer av det som er avtalt». Etter tomtefesteloven § 17 har festeren «rett til å føre festeretten over til ein annan så langt ikkje anna fylgjer av det som er avtalt eller festeføremålet». Fester har i dag som hovedregel en nærmest uoppsigelig avtale om feste av tomten når det gjelder bolig og hytter, jf. tomtefesteloven § 33. Et festeforhold omfatter ofte viktige investeringer for så vel privatpersoner som selskaper. Avtaler om feste gjelder hovedsakelig objekter som bolig, fritidsbolig eller ulike anlegg som er sentrale for en inntektsskapende virksomhet, for eksempel en golfbane eller et skianlegg. Sterke grunner taler derfor for også å gi tomtefester rett til erstatning ved naturskade, da fester i mange tilfeller vil være den som har størst interesse av å få gjenopprettet skaden.»

Samtidig fremgår det av naturskadeerstatningsloven § 15 at ved uenighet mellom grunneier og fester eller annen rettighetshaver om hvem som har rett til naturskadeerstatning, skal eieren gå foran. Forarbeidene gir ingen nærmere forklaring på denne løsningen.

I mitt møte med Landbruks- og matdepartementet og Statens naturskadefond/Statens landbruksforvaltning 21. november 2014 ble dekningsområdet til og praktiseringen av naturskadeloven diskutert, spesielt med tanke på naturskade på næringseiendommer. Diskusjonen tok utgangspunkt i lovens ordlyd, jf. at det ytes erstatning for naturskade på "fast gods" (jf. naturskadeloven § 3) og "fast eiendom" (jf. naturskadeerstatningsloven § 2 første ledd første punktum) i Norge. Det ble opplyst at ved skade på næringseiendom dekker Statens naturskadefond bare skade på omkringliggende eiendom, og ikke skade på grunnen under bygningene på eiendommen (det såkalte "fotavtrykket"). Denne avgrensningen synes å bygge på en oppfatning om at naturskadeforsikringsordningen dekker grunnen under bygningen. Jeg har lagt disse opplysningene om dekningsområdet til og praktiseringen av naturskadeloven til grunn for mitt arbeid.

Årsakskravet i naturskadeloven er strengere enn det som gjelder i den alminnelige erstatningsretten. For at en skade skal kunne anses som en naturskade etter loven, må skaden direkte skyldes en naturulykke, jf. § 4 første ledd. Skadelidte må dermed bære tap som skyldes ulike former for følgeskader.

Som alminnelig utgangspunkt er det gjenoppsettingskostnadene som skal erstattes, jf. naturskadeloven § 10 første ledd. I praksis stilles både krav om at skaden rent fysisk eller teknisk må kunne gjenopprettes, og et forholdsmessighetskrav om at gjenoppsettning må kunne skje innenfor en økonomisk forsvarlig ramme. De ressursene som kreves for å gjennomføre en gjenoppsettning må stå i et rimelig forhold til det som søkes oppnådd, nemlig å opprettholde bruksverdien, se Rt. 2011 s. 105 på s. 109.

Dersom en skade ikke kan gjenopprettes, følger det av naturskadeloven § 10 tredje ledd at taksten skal settes til den verdiforringelse som skaden har medført. Verdiforringelsen er tapet som følge av at eiendommen ikke kan brukes som tidligere, dvs. tapt bruksverdi.

Etter naturskadeloven § 14 andre ledd kan det stilles som vilkår for utbetaling at skaden utbedres på en slik måte at faren for naturskade minskes. Etter § 14 tredje ledd, jf. forskrift 2. juni 1995 nr. 515 om taksering og erstatning av naturskader § 6, kan skadelidte gis tilskudd til delvis dekning av meromkostninger når det er stilt vilkår som nevnt. Tilskudd kan gis med inntil 75% av merkostnadene, men maksimalt kr. 30 000.

Takserings- og erstatningsforskriften § 5 andre og tredje ledd gir regler om taksering av naturskade på fast eiendom og bygninger på eiendommen:

"Dersom en eiendom er slik skadet, eller at den på grunn av fare for slik skade, ikke lenger kan beboes og drives som en selvstendig enhet, fastsettes t[a]ksten til det høyeste av hele eiendommens salgsverdi og eiendommens bruksverdi, før skaden inntraff/faren oppsto. Det gjøres fradrag for eiendommens verdi etter at skaden inntraff/faren oppsto. Dersom en del av grunnen på en eiendom er slik skadet at den ikke kan utbedres, mens resten av eiendommen fortsatt kan beboes og drives som selvstendig enhet, fastsettes taksten til det høyeste av salg av grunnen til slikt formål som arealet ble nyttet til og bruksverdi for tilsvarende bruk av arealet.

Dersom et byggverk ikke lenger kan nyttes på grunn av faren for naturskade, skal taksten settes til omkostningene ved flytting eller gjenoppføring på nytt sted."

Disse takseringsreglene vil primært være aktuelle ved skade på næringseiendom. Som allerede nevnt, dekker ikke den statlige naturskadeerstatningsordningen skade på hage- og hageanlegg oppad begrenset til 5 dekar der den forsikrede tingen er et bolig- eller fritidshus.

Egenandelen ved naturskadehendelser som søkes erstattet av Statens naturskadefond er kr. 10 000, jf. takserings- og erstatningsforskriften § 14 første punktum. Egenandelen kommer til fradrag i skadetaksten før beregningsgrunnlaget for erstatningen fastsettes etter naturskadelovens regler, jf. naturskadeloven § 11. Skaden erstattes med 85% av beregningsgrunnlaget, jf. takserings- og erstatningsforskriften § 14 tredje punktum.

Blir en naturskade erstattet ved et fordelingsoppgjør mellom den statlige erstatningsordningen og et forsikringsselskap, skal det skje en samordning av egenandelene. Den statlige erstatningsordningen skal i disse tilfellene trekke differansen mellom kr. 10 000 og selskapet sin egenandel, jf. takserings- og erstatningsforskriften § 16.

3.1.4 Sikring mot naturskader

Naturskadeloven kapittel 3 inneholder bestemmelser om tiltak til sikring mot naturskader. Bestemmelsene regulerer kommunenes rettigheter og plikter samt statens involvering i sikringsarbeid. Av størst praktisk betydning for det spørsmål jeg er bedt om å utrede er naturskadeloven § 22 (om bygge- og deleforbud av eiendommer i risikoutsatte områder) og § 24 (om refusjon av utgifter til sikringstiltak mot naturskader).

Det alminnelige utgangspunktet er at grunneieren er ansvarlig for sikringstiltak på egen eiendom. I tråd med dette fastslår naturskadeloven § 24 første ledd første punktum og andre 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 verdiøkning tiltaket har medført for grunn og bygninger. Refusjonsplikten for den enkelte refusjonspliktige eiendom er begrenset til den verdiøkning

tiltaket har medført for eiendommen, jf. tredje ledd. Ved beregning av verdiøkningen skal det tas hensyn til om tiltaket har medført økte muligheter for utbygging, jorddyrking, skogreising mv., jf. fjerde ledd. Refusjonsbeløpet fastsettes av kommunen, jf. femte ledd, men med mulighet for å få det overprøvd gjennom takst, jf. sjette ledd. Endelig fastsatt refusjonskrav skal betales innen fem uker etter fastsettelse, har legalpant i eiendommen og er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. syvende ledd. Bestemmelsen suppleres av refusjonsreglene i plan- og bygningsloven kapittel 18, med unntak av § 18-10 andre ledd om unntak fra forfallstidspunktet for refusjonsbeløpet.

I praksis er det likevel kommunen som har hovedansvaret for å treffe nødvendige forholdsregler mot naturskader i forbindelse med henholdsvis det kommunale planarbeidet og byggesaksbehandlingen, jf. naturskadeloven § 20.

Som nevnt i punkt 3.1.2.4 gjelder ikke naturskadeforsikringsordningen for bygning som er oppført på et område etter at det er nedlagt bygge- og deleforbud for området etter naturskadeloven § 22 eller for løsøre som befinner seg i bygningen. Etter naturskadeloven § 22 kan kommunen nedlegges bygge- og deleforbud for eiendommer eller deler av eiendommer som ligger i et område der det kan oppstå fare for naturskade. Bestemmelsen må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven kapittel 13, som regulerer bruken av midlertidige forbud mot tiltak der det er behov for at et område undergår ny kommunal planlegging, og samme lovs § 28-1, som pålegger kommunen å nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk der grunnen ikke er tilstrekkelig sikker. Etter naturskadeloven § 22 første ledd andre punktum skal vedtaket angi hvilke eiendommer bygge- og deleforbudet gjelder og hva slags skade det er grunn til å regne med. I tillegg skal området også kartfestes så langt det inngår i det økonomiske kartverket. Bygge- og deleforbudet kan tinglyses, jf. § 22 andre ledd. Når faren for naturskade ikke lenger er til stede, kan vedtak om bygge- og deleforbud kreves opphevet og tinglysingen slettet, jf. tredje ledd.

Med virkning fra 1. januar 2009 ble den statlige myndigheten etter naturskadeloven §§ 20 og 21 overført fra Statens Landbruksforvaltning (SLF) til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) under Olje- og energidepartementet. Samtidig ble det gjennomført en lovendring som innskrenket ansvarsområdet for Statens naturskadefond, slik at fondet ikke lenger har ansvar for å fremme eller yte tilskudd til sikring mot naturskade. Slike tilskudd reguleres i dag gjennom særskilte retningslinjer fastsatt av NVE. Ifølge Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 8.2 planlegger Olje- og energidepartementet en helhetlig gjennomgang av ansvaret for sikring med utgangspunkt i naturskadelovens sikringsbestemmelser.

3.1.5 Forholdet til plan- og bygningsloven

3.1.5.1 Innledning

Innledningsvis, jf. punkt 3.1.1 over, pekte jeg på at de alminnelige reglene om arealplanlegging og byggesaksbehandling vil kunne få betydning for utformingen av nye regler om tomteerstatning. Som vist i punkt 3.1.2 over vil nedleggelse av bygge- og deleforbud etter plan- og bygningslovens regler kunne være avgjørende for om det er nødvendig med relokalisering etter naturskadeulykker, noe som har betydning for erstatningsoppgjøret etter naturskadeforsikringsloven med tilhørende forskrift. Samtidig er ansvaret for å ta hensyn til flom og skred ved arealplanlegging og byggesaksbehandling i

hovedsak regulert i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens regler står også sentralt når sikringstiltak skal gjennomføres etter en naturulykke. Begge deler har betydning for utformingen av vilkårene for tomteerstatning, jf. punkt 3.5 under.

3.1.5.2 Plikten til å ta hensyn til flom og skred ved arealplanlegging

Som planmyndighet har kommunene ansvar for at kravene til sikkerhet mot flom og skred blir ivaretatt i kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunen har som bygningsmyndighet ansvaret for å påse at tilstrekkelig sikkerhet mot flom og skred er dokumentert. Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for plan- og byggesaksbehandling i kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 2–1.

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal kommunen påse at risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse, jf. plan- og bygningsloven § 4–3. Område med fare, risiko eller sårbarhet skal avmerkes i arealplanene som hensynssone, med bestemmelser om utbyggingen som er nødvendig for å avverge skade og tap. Kommunen har selv ansvaret for å utrede flom- og skredfare i kommuneplaner som en del av ROS-analysen.

Områderegulering utarbeides vanligvis av kommunen selv, og det er da kommunen som har ansvaret for å utrede flom- og skredfaren. For reguleringsplaner utarbeidet av tiltakshavere må kommunen påse at farene er utredet, at utredningene har tilstrekkelig kvalitet og at hensynet til farene er innarbeidet i planene.

Sikkerhetskravene i TEK10 med tilhørende veileder ligger til grunn for både arealplanlegging og byggesaksbehandling. For flom og skred er det gitt kvantifiserte sikkerhetskrav. Denne kvantifiseringen har vært viktig som ledd i et forutsigbart og enhetlig system som skal sikre at flom- og skredfare blir tatt hensyn til ved ny utbygging.

Kommunens ansvar for å avklare sikkerheten ved eksisterende bebyggelse og infrastruktur er ikke like klart lovregulert. Både plan- og bygningsloven (jf. plan- og bygningsloven § 4-3) og sivilbeskyttelsesloven (jf. § 14) stiller krav om at kommunene utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er imidlertid ikke spesifisert nærmere hvilket omfang og detaljningsnivå disse analysene skal ha, ut over noen minimumskrav.

Fylkeskommunen har ansvar for utarbeidelse av en eventuell fylkesdelplan for flom og skred og dessuten andre regionale planer som er fastlagt i den regionale planstrategien, jf. plan- og bygningsloven § 8–1. Det gjelder blant annet planer for beredskap og ROS-analyser i regionen.

Detaljreguleringsplaner for bygge- og anleggstiltak og arealdisponering utarbeides ofte av private tiltakshavere. Tiltakshaver har da ansvaret for å få utredet flom- og skredfaren og innarbeide hensynet til farene i planen.

Kommunen kan også overlate til tiltakshaver å utarbeide forslag til områderegulering. Tiltakshaver har da samme ansvar som for detaljreguleringsplaner for å kartlegge og ta hensyn til naturfarer.

Tiltakshaver har videre ansvaret for å dokumentere tilstrekkelig sikkerhet når det søkes om byggetillatelse, for sikkerheten under bygging og for det ferdige bygget. Søknad, prosjektering, utførelse og kontroll av søknadspålydende tiltak skal forestås av foretak med

ansvarsrett etter reglene i plan- og bygningsloven og forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften/SAK10). Primæransvaret er likevel hos tiltakshaver. Dette er lagt til grunn av Høyesterett flere ganger, bl.a. i Eigersund-dommen (HR-2006-01515-A, Rt. 2006 s. 2012) som gjaldt skader som følge av flom. Kommunen kan derfor alltid velge å rette pålegg til tiltakshaver, noe som kan være spesielt viktig dersom det ansvarlige foretaket har gått konkurs eller mistet ansvarsretten sin.

Tiltakshaver representert ved de ansvarlige for prosjektering, utførelse og kontroll har også ansvaret for planlegging og gjennomføring av eventuelle sikringstiltak som er nødvendige for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet. Dette gjelder både flom- og skredfare som er en følge av skjæringer, fyllinger og andre terrenginngrep knyttet til byggetomten og de tilhørende arealene, og sikring mot flom- og skredfare uavhengig av disse inngrepene.

NVE gir utfyllende retningslinjer og veiledning for hvordan hensynet til flom- og skredfare bør innarbeides i arealplaner, og har rett og plikt til å gi kommunene bistand i arealplanarbeidet (plan- og bygningsloven § 3–2, tredje ledd). Som statlig fagmyndighet kan NVE fremme innsigelse til arealplaner. Det er samtidig slik at mangel på innsigelse fra NVE ikke rokker ved kommunens selvstendige ansvar for å sørge for at hensynet til flom- og skredfare er utredet og ivaretatt ved planlegging og utbygging. Vurdering av flom- og skredfare krever fagkompetanse som få kommuner har. Det er i hovedsak NVEs regionkontorer, som har både fag- og lokalkunnskap om flom- og skredfare, som bistår og samarbeider med kommunene i arealplanleggingen.

Både NVE og Fylkesmannen har myndighet til å fremme innsigelse til planer som ikke tar tilstrekkelig hensyn til faremomenter. I hovedsak vil det være NVE som ivaretar hensynet til flom- og skredfare.

3.1.5.3 Krav om byggetillatelse i forbindelse med reparasjon/gjenoppbygging

Over, i punkt 3.1.4, ble det pekt på at det følger av naturskadeloven § 22 at kommunen kan nedlegge bygge- og deleforbud for eiendommer eller deler av eiendommer som ligger i et område der det kan oppstå fare for naturskade. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven kapittel 13 og samme lovs § 28-1. Dersom kommunen kommer til at det foreligger uakseptabel risiko, kan den velge å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1, alternativt tidsbestemt forbud etter § 28-1 andre ledd.

Plan- og bygningsloven kapittel 13 regulerer bruken av midlertidige forbud mot tiltak der det er behov for at et område undergår ny kommunal planlegging. Adgangen til å nedlegge forbud mot tiltak etter § 13-1 er tidsbegrenset og på vilkår av at kommunen utarbeider ny plan. Kommunen har 4 år på seg til å gjøre dette, ellers faller forbudet bort, se § 13-2.

Plan- og bygningsloven § 28-1 skal sikre at tomt som kan være utsatt for fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold ikke blir bebygd uten at det er foretatt forsvarlig sikring. Adgangen til å nedlegge forbud mot opprettelse av ny eiendom eller oppføring av byggverk etter § 28-1 andre ledd er tidsbegrenset og det er ikke krav om å utarbeide plan. Forbudet etter § 28-1 andre ledd er ment å kunne anvendes både for en enkelt tomt/eiendom og større områder. Skal bestemmelsen benyttes på et større område, er det en forutsetning at området/eiendommene må være tydelig avgrenset i kommunens kartdatabase/kartverk. Det må ikke være noen tvil om hvilke eiendommer som er omfattet.

I det følgende redegjøres det for plan- og bygningsloven § 28-1 og bestemmelser av betydning for virkningene av et bygge- og deleforbud nedlagt i medhold av denne bestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at krav til sikkerhet mot naturfarer primært er koblet til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven og dermed som alminnelig utgangspunkt til det enkelte bygg med tilhørende uteareal.

Når det gjelder reparasjon/utbedring av eksisterende bygninger i fareområder, suppleres plan- og bygningsloven § 28-1 av plan- og bygningsloven kapittel 31. Av plan- og bygningsloven § 31-2 første ledd fremgår det at plan- og bygningslovgivningen også gjelder for tiltak på eksisterende byggverk. Det vil si at alle krav i lov, forskrifter og bestemmelser i arealplaner etter loven i utgangspunktet gjelder. Det åpnes likevel for å gjøre visse tilpasninger og unntak fra dette utgangspunktet, også når det gjelder bygninger i fareområder.

Etter plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd kan det bare bygges i områder hvor det foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Bestemmelsen skal sikre at tomt som kan være utsatt for fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold ikke blir bebygget uten at det er foretatt forsvarlig sikring.

Dersom kommunen sitter med konkret kunnskap om en fare eller ulempe som faller inn under plan- og bygningsloven § 28-1, skal søknad om bygge- og/eller deletillatelse avslås eller sikringstiltak påbys, jf. andre ledd. Det følger av merknadene til bestemmelsen at det er en nedre terskel for når en fare anses som vesentlig nok til at § 28-1 første ledd kommer til anvendelse, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 338. Forarbeidene viser blant annet til Eigersund-dommen (HR-2006-01515-A, Rt. 2006 s. 2012) og fastslår at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av § 28-1 første ledd. Det fastslås at kravet til «tilstrekkelig sikkerhet» gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene, og at dette kravet innebærer at det åpnes for at man kan differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk.

I mange tilfeller er utbygging avhengig av at det gjennomføres sikringstiltak for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet i henhold til plan- og bygningsloven § 28-1, jf. forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift/TEK10). Sikringstiltakene kan både gjelde sikring mot flom- og skredfare som eksisterer før utbygging, og sikring av skjæringer, fyllinger og andre terrenginngrep knyttet til byggetomten. Dersom bygningsmyndighetene stiller særlige krav til byggegrunn, bebyggelse, uteareal og om sikringstiltak som alternativ til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak, må slike vilkår ha direkte sammenheng med den foreliggende fare eller ulempe, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 338-339.

Kommunen kan ikke uten videre avslå alle bygge- og delesøknader. Det må kunne påvises sannsynlighet for fare i den konkrete saken. Kan kommunen vise til kartmateriale eller annet som påviser fare for ras eller liknende, anses dette tilstrekkelig. Ved vurderingen av om en bygge- og delesøknad skal avslås eller ikke, vil kommunen også kunne bygge på erfaring med at ras eller lignende forekommer i det aktuelle området. Det vil da være tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger eller at faren kan avhjelpes ved sikringstiltak.

Kommunen plikter å vurdere forholdet til plan- og bygningsloven § 28-1 som en del av saksbehandlingen for alle bygge- og delesaker. Denne plikten inntreffer ved mottak av søknad om tiltak. Hvilke tiltak som er søknadspliktige er regulert i plan- og bygningsloven kapittel

20 og omfatter blant annet oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg samt vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt samt bruksendring.

Etter en naturskadehendelse vil søknadsplikten, jf. plan- og bygningsloven § 20-2, gjerne utløses av behov for utbedring av skader hvor det nødvendig med gjenoppføring, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a), eller vesentlig endring og/eller vesentlig reparasjon, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav b). I endrings- og reparasjonstilfellene innebærer vesentlighetsbegrepet som utgangspunkt at det skal adskillig til for at søknadsplikten inntre. De nærmere kriteriene for hva som kreves for at søknadsplikten inntre, er utviklet i retts- og forvaltningspraksis.

Kriteriet "vesentlig reparasjon" etter § 20-1 første ledd bokstav b) omfatter såkalt hovedombygging. Langvarig rettspraksis og forvaltningspraksis skiller imidlertid mellom hovedombygging og annen vesentlig reparasjon. Terskelen for å anse noe som en hovedombygging (i realiteten likestilt med gjenoppføring) er høy, mens for annen vesentlig reparasjon vil terskelen være noe lavere.

Med hovedombygging menes endring eller reparasjon av byggverk som er så omfattende "at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet". Dette vil igjen bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering av bygningen og tilstanden den er i. Det ble i sin tid vurdert om avgjørelsen av hva som utgjør "hovedombygging" skulle underlegges et såkalt rettslig skjønn, se side 169 i *Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling fra komitéen til revisjon av bygningsloven* (1960). Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp bl.a. fordi man fryktet at en slik fremgangsmåte ville føre til forsinkelser i byggeprosjekter hvor tidsmomentet er av vesentlig betydning. Som følge av dette videreførte man praksisen med at vurderingen av om det foreligger hovedombygging underlegges et rent bygningsteknisk skjønn.

Det må foretas en konkret, skjønnsmessig vurdering ut fra bygningens tilstand. Skadetaksten (forsikringstaksten) kan være en støtte for vurderingen. Er denne betydelig over 50% av bygningens verdi, vil dette kunne være et moment som kan tale for hovedombygging. Det forhold at bærende konstruksjoner er skadet, vil også kunne være et moment som taler for hovedombygging. Det er ikke mulig å gi noen uttømmende oversikt over kriteriene for hovedombygging. Begrepet forutsetter imidlertid ganske betydelige arbeider.

Terskelen for søknadsplikt for annen vesentlig reparasjon vil derimot være langt lavere (kan være alt fra 20 % til 30 % av bygningens verdi). Hvorvidt det foreligger en vesentlig reparasjon vil også avhenge av en konkret vurdering. For eksempel skal det mindre til før arbeider anses som vesentlig dersom bygget er verneverdig. Eksempler på tiltak som ikke er ansett som vesentlige er:

- utskifting av ett eller flere vinduer (søknadsplikt kan imidlertid følge av at utskiftingen er en fasadeendring; for øvrig kan utskifting av alle vinduer, særlig i et større byggverk som et flerbolighus, regnes som et vesentlig arbeid som er søknadspliktig),
- utskifting av deler av kledning,
- omlegging av deler av tak (herunder utskifting av all taksteinen),
- utskifting av inngangsdør av tilsvarende størrelse og type,
- mindre ombygginger, herunder flytting og oppføring av lettvegger, og

- mindre rørleggerarbeider, som utskifting av armaturer og rør.

Søknadsplikten tolkes strengere ved ytre arbeider enn arbeider inne i bygget. Ved innvendige arbeider er søknadsplikten strengere når arbeidet berører skillekonstruksjoner mellom bruksenheter.

For eksisterende bygninger i fareområder er plan- bygningsloven § 28-1 og TEK10 kapittel 7 ikke til hinder for at det kan gis tillatelse til ombygging, herunder også mindre utvidelser, av byggverk i etablert boområde. Forutsetningen er at det ikke opprettes en ny boenhet.

Plan- og bygningsloven kapittel 31 gir særskilte regler for eksisterende bebyggelse. Plan- og bygningsloven § 31-2 åpner for å kunne lempe på tekniske krav ved ombygging og rehabilitering for eksisterende byggverk. Dette gjelder også der bygningen ligger i et fareområde.

Plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd åpner for at det kan gis tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering der det ikke er mulig å tilpasse byggverket til gjeldende tekniske krav. For det første er det et krav at kostnadene ved å oppfylle gjeldende tekniske krav vil være uforholdsmessige. Videre må bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen være nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk. Det avgjørende vilkåret er at bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er forsvarlig for å sikre hensiktsmessig bruk. Det vesentlige i denne vurderingen vil være om personsikkerheten reduseres ved å tillate tiltaket.

Anvendelsesområdet til plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd er snevert, jf. spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen). I forbindelse med forslaget om å innta en forskriftshjemmel for departementet i plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd tredje punktum, ble anvendelsen av denne bestemmelsen ved bygging i fareområder søkt klargjort, jf. Prop. 91 L (2011-2012) Endringer i plan- og bygningsloven punkt 3.3.2. Ifølge forarbeidene kan kommunene tillate enkelte mindre tiltak selv i fareutsatte områder.

Forarbeidene begrunner dette med at "bruksmulighetene og bruksverdien over tid kan bli mye dårligere enn for annen bebyggelse hvis ikke bebyggelsen kan oppgraderes. Det kan dreie seg om utvidelse av oppholdsrom, bygging av vindfang eller lignende, i tråd med den standardhevingen som skjer i samfunnet for øvrig. Det vil ofte kunne være en urimelig begrensning for beboere/brukere som lovlig kan benytte bebyggelsen hvis deres bolig ikke kan opprettholde en viss standard."

Samtidig understrekes det i forarbeidene at det er viktig at tiltak på bebyggelse i fareområder ikke medfører at flere personer bringes i fare og at det er relativt strenge kriterier i loven for unntak. Forarbeidene presiserer at "forskrifter gitt med hjemmel i et nytt tredje punktum kan også angi at tilbygg og påbygg mv. kan tillates av kommunen med hjemmel i § 31-2 fjerde ledd".

Dersom kommunen kommer til at det foreligger uakseptabel risiko og har nedlagt bygge- og deleforbud, kan dette forbudet påklages. Forholdet mellom plan- og bygningslovens og forvaltningslovens regler om saksbehandling er fastlagt i § 1-9. Forvaltningslovens regler gjelder sammen med plan- og bygningslovens regler om saksbehandling med mindre annet er særskilt fastsatt i plan- og bygningsloven. Etter forvaltningsloven er det klagerett på enkeltvedtak. Plan- og bygningsloven innskrenker denne klageadgangen. Klagereglene i § 1-

9 innebærer at forhold som er avgjort i plan eller i dispensasjonsvedtak ikke kan brukes som grunnlag for klage i en byggesak. Etter plan- og bygningsloven § 1-9 siste ledd er det departementet, dvs. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Denne myndigheten er imidlertid delegert fra departementet til fylkesmannen. Departementet er klagemyndighet i saker hvor saksbehandlingen finner sted hos fylkesmannen som førsteinstans.

3.1.6 Dekning av tomtekostnader etter gjeldende naturskadeforsikringsordning: De såkalte "totalhavarisituasjonene"

Gjennomgangen av dagens regelverk og praktiseringen av det har vist at dagens naturskadeordninger, hver for seg og i fellesskap, til en viss grad gir erstatning for skade på den faste eiendommen (tomten) i tillegg til erstatning for skade på selve bygningsmassen. Hva som dekkes, under hvilke forutsetninger og etter hvilken ordning, beror på typen eiendom som er skadet.

Regelverket er ikke innrettet slik at den enkelte nødvendigvis har krav på full erstatning av sine verdier. Formålet med dagens ordning er at den enkelte, når uhellet først er ute, ikke skal stå på bar bakke, men ha økonomiske forutsetninger for å kunne begynne på nytt.

Når det gjelder *næringseiendom*, dekker naturskadeforsikringen skade på bygning, herunder bygningens fundament, jf. fellesvilkårene punkt 3.1, men ikke skade på selve grunnen der bygningen står eller den omkringliggende tomten, jf. redegjørelsen i punkt 3.1.2.3 over. Som redegjort for i punkt 3.1.3 over, dekker Statens naturskadefond skade på den omkringliggende tomten, men ikke verdien av grunnen der bygningen(e) står (bygningens «fotavtrykk»).

Hva angår *boligeiendom og fritidseiendom*, gir dagens forsikringsordning til en viss grad erstatning for skade på grunn. Dekningen av tomtekostnader for slike eiendommer kan oppsummeres slik:

Det følger direkte av naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd tredje punktum at dagens ordning dekker "naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplass oppad begrenset til 5 dekar, inkludert den delen av en tilførselsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget og gårdsplassen".

Iht. fellesvilkårene, som angir rammen for hva forsikringsselskapene kan avregne i naturskadepoolen, beregnes erstatningen for hage, hageanlegg, gårdsplass og tilførselsvei, inklusiv eventuell oppfylling av utrast tomt tilbake til forsvarlig stabilitet, på grunnlag av kostnadene til reparasjon/gjenanskaffelse til samme eller i det vesentlige samme stand som før, beregnet etter prisene på skadedagen, jf. punkt 5.9 første ledd. Kostnader til sikring/forebygging dekkes ikke, selv om dette er en forutsetning for å utbedre skaden på hage/hageanlegg, jf. punkt 5.9 annet ledd.

Er skadene på grunnen så omfattende at gjenopprettingskostnadene blir høyere enn reduksjonen i eiendommens omsetningsverdi, følger det av fellesvilkårene punkt 5.9.2 om erstatningsberegning av skade som rammer opparbeidede flater/overflater og tomt at "[e]rstatningen settes til det laveste beløp av reparasjonskostnad/gjenanskaffelsespris - beregnet etter reglene i pkt. 5.9/5.9.1. – og nedgang i eiendommens omsetningsverdi, som følge av skaden på hageanlegget". Nedgangen i eiendommens omsetningsverdi vil bero på

arten og omfanget av skaden på grunnen, og kan i prinsippet befinne seg hvor som helst på en skala fra intet til fullt verditap.

Slik dagens naturskadeforsikringsvilkår er utformet, er det en forutsetning for å få erstatning for en bygning at den er skadet. Det er ikke tilstrekkelig at grunnen er skadet og at gjenoppbyggingskostnadene er så omfattende at det ikke anses hensiktsmessig å utbedre skadene på grunnen. Det eneste unntaket er der skadene på grunnen er av en slik karakter at bygningens strukturelle integritet må anses kompromittert. Har derfor utrasing ført til at grunnen er ustabil og bygningen er truet, vil bygningen kunne anses som totalskadet, såfremt kostnadene med å utbedre skadene på grunnen og føre den tilbake til forsvarlig stabilitet er så omfattende at dette ikke anses hensiktsmessig. Erstatning for bygningen beregnes i så fall i tråd med reglene i fellesvilkårene punkt 5.3, som fastslår at der bygningen ikke repareres eller gjenoppføres, er erstatningsgrunnlaget maksimalt bygningens omsetningsverdi før skaden, jf. punkt 5.3.4.

Det følger av det som nå er sagt at dagens naturskadeforsikringsordning dekker både bygnings- og tomtekostnader i en såkalt totalhavarisituasjon, der bygningen må anses som totalskadet fordi den står på ustabil grunn som gjør både bygning og grunn uegnet for videre beboelse. Sikrede får altså i en slik situasjon erstatningsmessig mulighet for å relokalisere til ny tomt med oppsatt bygning.

3.1.7 Dekning av tomtekostnader etter gjeldende naturskadeforsikringsordning: Forholdet i andre situasjoner enn totalhavarisituasjonene

Det kan tenkes behov for relokalisering i andre tilfelle enn i totalhavarisituasjonene (omtalt i punkt 3.1.6 over). Drøftelsen nedenfor, som tar utgangspunkt i fem ulike alternativer, viser at dagens naturskadeforsikringsordning imidlertid ikke legger til rette for at sikrede har krav på å få erstattet verdien av bygningen og tomten som må fraflyttes i andre situasjoner enn i totalhavarisituasjonene.

Alternativ 1:

Bygningen er uskadet, tomten er uskadet og tomten ligger utenfor det risikoutsatte området. Etter dagens naturskadeforsikringsordning er det ikke grunnlag for erstatning for bygning og/eller tomt i disse tilfellene.

Alternativ 2:

Bygningen er uskadet, tomten er uskadet, men området/tomten er risikoutsatt. Etter dagens naturskadeforsikringsordning er det ikke grunnlag for erstatning for verken bygning eller tomt i disse tilfellene, uavhengig av om det er selve området eller bare den konkrete tomten som er risikoutsatt.

Alternativ 3:

Bygningen er uskadet, tomten er påført skade av et visst omfang, men skaden er uten betydning for bygningens integritet, og området/tomten er risikoutsatt. Etter dagens ordning erstattes kostnader til reparasjon av skadene på opparbeidede flater/overflater og grunnen (inkludert eventuell oppfylling av utrast tomt tilbake til forsvarlig stabilitet, med unntak av sikringskostnader), alternativt reduksjonen i eiendommens omsetningsverdi (hvis den er lavere enn reparasjonskostnadene). Ettersom bygningen er uskadet og bygningens strukturelle

integritet ikke er utsatt, vil huseier kunne fortsette å bo i bygningen uavhengig av om det eventuelt nedlegges bygge- og deleforbud.

Alternativ 4:

Bygningen er påført skader, tomten er ikke påført (andre) skader (enn oppryddingsskader), området/tomten er risikoutsatt.

Etter dagens naturskadeforsikringsordning erstattes utgiftene til reparasjon av skadene på bygningen. Selv om reparasjonskostnadene i prinsippet vil kunne dekkes, vil andre regelsett ha betydning for om eier har krav på å utføre reparasjonene og kan fortsette å bo på tomten.

Dersom området vurderes som tilstrekkelig risikoutsatt, kan myndighetene nedlegge bygge- og deleforbud. Selv om et slikt forbud ikke er aktuelt, kan myndighetene - der byggetillatelse er nødvendig - nekte slik tillatelse, med den følge at utbedring av bygningskaden ikke kan skje. Hvordan den enkelte stilles økonomisk, vil derfor i slike tilfelle bero på om det er nødvendig med byggetillatelse etter plan- og bygningsloven for utbedring av bygningskadene.

Der skadene er relativt begrensede, vil utbedring kunne skje uten å søke om byggetillatelse. Med andre ord vil huseier i slike tilfelle kunne fortsette å bo i en utbedret bygning.

Der skadene utgjør 60 % eller mer av bygningens forsikringsverdi, vil et bygge- og deleforbud på eiendommen medføre at bygningen anses totalskadet, jf. naturskadeforsikringsinstruksen § 3 annet ledd tredje punktum. I slike tilfelle vil huseier ved en relokalisering få utbetalt bygningens forsikringsverdi med fastsatte fradrag (maksimalt bygningens omsetningsverdi før skaden). Verdien av tomten erstattes ikke.

Der skadene ikke er relativt begrensede, men likevel utgjør mindre enn 60 % av bygningens forsikringsverdi, vil huseiers situasjon avhenge av om det er nødvendig med byggetillatelse for utbedring. Avhengig av hvor skadet bygningen er, vil huseier i prinsippet verken kunne bo i eller få tillatelse til å utbedre bygningen. I slike tilfelle oppstår behovet for relokalisering uten at sikrede vil få dekket den fulle forsikringsverdien av boligen og verdien av tomten som fraflyttes.

Alternativ 5:

Bygningen er påført skader, tomten er påført skader (men uten at det har betydning for grunnens stabilitet eller bygningens integritet), men området/tomten er risikoutsatt. Kombinasjon av alternativ 3 og 4, jf. ovenfor.

Eksemplene ovenfor illustrerer at det kan være behov for regelendringer som gir sikrede bedre løsninger og større økonomisk sikkerhet ved naturulykker.

3.2 Omfanget av problemet - Behovet for relokalisering etter naturskadehendelser

Det fremgår av utredningsmandatet punkt I, 1 at bakgrunnen for utredningsoppdraget var flommen på Østlandet våren 2013. Jeg har forstått det slik at det særlig var den spesielle situasjonen i Nord-Fron kommune, hvor flere husstander ble utsatt for 50 års-flom med to års mellomrom, som gjorde at problemstillingen med relokalisering ble satt på dagsordenen. Forut for dette har behovet for relokalisering i liten grad vært gjenstand for offentlig diskusjon. Det har antagelig sammenheng med at antallet tilfelle der relokalisering har vært

ansett som nødvendig eller ønskelig har vært relativt lite, og at problemet, når det først har oppstått, har blitt løst ad hoc ut fra de konkrete omstendighetene.

Siden verken offentlige myndigheter (stat og kommune) eller forsikringsbransjen fører skadestatistikk som identifiserer situasjoner hvor gjenoppbygging på skadestedet ikke har vært tilrådelig, er det umulig å anslå omfanget av behovet for relokalisering etter naturskade. Det foreligger heller ingen skadestatistikk som angir om en skadet bolig tidligere har vært skadet av og utbedret/gjenoppbygd etter naturhendelser. Basert på mine samtaler med Finans Norge og Norsk Naturskadepool, er hovedinntrykket at behovet for relokalisering frem til nå har vært relativt begrenset.

Så langt jeg er kjent med, har relokalisering vært aktuelt i en håndfull saker de siste 20 årene. Jeg nevner i denne forbindelse:

- Etter storflommen i 1995 ble 6-8 husstander i Åsnes kommune relokalisert. I områder der alle boliger var sikret med flomvern, ga kommunen tillatelse til gjenoppbygging av flomskadede boliger. I områder uten flomvern ble det gitt avslag på søknader om gjenoppbygging i de tilfellene hvor skaden var så omfattende at ny byggesøknad for hele tiltaket måtte fremmes, jf. dagjeldende plan- og bygningslov (1995) §§ 87, 93 og krav satt i § 68. Mens naturskadeforsikringsordningen dekket skade på bolig og garasje, ble anskaffelse av erstatningstomt finansiert gjennom tilskudd fra Statens naturskadefond.
- I september 2005 gikk det et skred i Hatlestad Terrasse i Bergen. Raset besto av jord og stein, og skyldtes store nedbørmengder under ekstremværet Kristin. I utgangspunktet ble fire treetasjers rekkehus rammet, men flere andre boliger i det samme området ble vurdert som risikoutsatte etter raset. Totalt var det tale om 16 hus som enten ble skadet eller lå risikoutsatt til i etterkant. Kostnadene til rassikring ble vurdert som betydelige. I et samarbeid mellom kommune, forsikringsselskap og berørte boligeiere, fant man frem til en løsning hvor kommunen overtok 18 eiendommer i det aktuelle området og bisto de berørte husstandene med å finne alternative tomter. Etter avtale mellom partene er de nærmere detaljene i den omforente løsningen underlagt taushetsplikt. Bergen kommune fikk statlige tilskudd i etterkant av ekstremværet, og av dette ble ca. 12,5 millioner kroner brukt til skredsikringen som ble gjennomført i Hatlestad Terrasse. Etter å ha gjennomført nødvendige sikringstiltak i området, la kommunen de aktuelle eiendommene ut for salg.
- Etter flommen på Østlandet mai 2013, opplyste Fylkesmennene i hhv Oppland og Hedmark at flere hus var totalskadd hvor gjenoppføring på samme tomt ikke ville være tilrådelig. Kvam i Nord-Fron kommune ble særlig hardt rammet av flommen, og flere av de skadelidte hadde også fått flomskader i forbindelse med flommen i 2011. I etterkant av flommen utarbeidet NVE et faresonekart for Kvam som viste at inntil 200 eiendommer lå i faresonen. Selv om det etter flommen er vedtatt og iverksatt sikringstiltak som reduserer risikoen for det utsatte området, var det fire husstander som lå slik til at boligene ikke kunne gjenoppføres på samme sted selv etter at sikringstiltakene var gjennomført. Mens kommunen stilte med erstatningstomt til de berørte husstandene, bidro staten med tilskuddsmidler til opparbeiding av

infrastruktur (vei, vann og kloakk) som ledd i tilrettelegging for bygging på de aktuelle erstatningstomtene.

Et annet kjent tilfelle er kvikkleireskredet i Kattmarka i Namsos i mars 2009, hvor 10 hus og hytter ble tatt av raset og mange eiendommer skadet. Ettersom skredet ble utløst av anleggsarbeider, regnes imidlertid ikke dette tilfellet som en ren naturskadehendelse.

I slutten av oktober 2014 ble deler av Vestlandet rammet av flom. Flommen skyldtes kraftig nedbør over en tredagersperiode og er et eksempel på en nylig naturskadeulykke med et omfattende behov for relokalisering. Selv om det endelige omfanget av skadene ennå ikke er fastlagt, synes dette å være et eksempel på hva som kan være konsekvensen av en klimautvikling med mer nedbør og da mer intens nedbør, se avsnittet om klimaframskrivninger nedenfor. Av DSBs rapport "Evaluering av forebygging og håndtering av flommen på Vestlandet høsten 2014", datert juni 2015, framgår at Odda i Hordaland og Aurland i Sogn og Fjordane ble hardest rammet av flommen. Flere andre kommuner ble rammet i ulik grad, deriblant Voss, Lærdal og Førde. Det var store skader på eiendommer og infrastruktur. I Odda ble fem hus tatt av vannmassene og flere andre hus skadet. I Flåm ble 13 bolighus totalskadd. Etter det jeg kjenner til er det i Flåm dessuten et område med flere hus hvor grunnen gled ut, men uten at husene ble tatt med i raset. Selv om man har stabilisert grunnen, vurderer kommunale myndigheter om omfanget er så omfattende og risikoen for videre utglidning så stor at disse husene bør kondemneres. Også i Lærdal ble flere hus ødelagt.

I tillegg til de ovennevnte sakene, vil det kunne være eksempler på enkeltstående tilfeller hvor relokalisering har vært nødvendig på grunn av lokale hendelser, som flom eller skred. På grunn av manglende statistisk materiale lar det seg ikke gjøre å skaffe en oversikt over slike enkeltstående hendelser. På forespørsel har Finans Norge og Norsk Naturskadepool opplyst at for å skaffe slik informasjon vil det være påkrevd med en manuell gjennomgang av forsikringsselskapenes respektive saksarkiver, uten at en slik gjennomgang nødvendigvis vil gi noe sikkert resultat.

Selv om naturskadeforsikringen dekker skade som følge av flom, skred, storm og stormflo, er det erfaringsmessig skadetyperne flom og skred som kan gi de mest omfattende skadene på en tomt og som derfor kan aktualisere behovet for relokalisering. I perioden 1980 til 2013 toppet antall meldte flomskader seg i 1995, men antallet meldte flomskader var også høyt i 2011 og 2013. Årene 1995, 2011 og 2013 kjennetegnes ved flom på Østlandet, hvorav flommen i 1995 (den såkalte "Vesleofsen") var den mest omfattende. Ifølge Finans Norge var antall meldte flomskader dette året 7000, mens antall meldte flomskader lå rundt 4000 i 2011 og i underkant av 4000 i 2013. I samme periode var skader som skyldtes skred langt færre, men toppet seg i 2012 med rundt 1000 skader.

Etter det opplyste, har Finans Norge basert sin vurdering på antall forsikringsutbetalinger mellom 1,5 og 10 millioner kroner i perioden 1980 til 2013. Dagens ordning dekker bygningsskade. Næringen har opplyst at det tilgjengelige datamaterialet ikke opplyser om skadegraden; det vil si at det ikke fremgår om boligen er minst 60 prosent skadet, slik at sikrede får full erstatning. Når man har hensyntatt naturskader hvor erstatningsbeløpet utgjør over 1,5 millioner kroner, er det fordi man har antatt at skader over en viss størrelse potensielt vil kunne ha en skadet tomt. At man har sett bort fra naturskader hvor erstatningsbeløpet oversteg 10 millioner kroner, skyldes at utbetalinger i denne størrelsesorden er antatt å gjelde

skade på næringsbygg. Det tilgjengelige datamaterialet viser at andelen av skader mellom 1,5 og 10 millioner kroner i perioden 1980 til 2013 utgjør drøye 2 prosent av alle skredskader og 1 prosent av flomskadene. I gjennomsnitt er det tale om 13 flomskader og 4 skredskader i denne størrelsesordenen i året, men med en økende tendens de siste 10 til 15 årene. I toppåret 1995 var antallet store flomskader rundt 160, mens antallet av slike skader var rundt 50 i hhv 2011 og 2013. Hva angår skredskader, er antallet med omfattende skader få. I 2000 var det rundt 400 skredskader totalt, og av disse var 13 skader hvor erstatningen lå mellom 1,5 og 10 millioner kroner. I 2012 var det noe over 1000 skredskader totalt, og av disse var det 5 tilfelle hvor erstatningsutbetalingen lå på mellom 1,5 og 10 millioner kroner.

Det kan legges til grunn at relokalisering ikke ville være aktuelt i alle de tilfellene hvor skadene lå mellom 1,5 og 10 millioner kroner. Finans Norge har anslått at tomteerstatning vil kunne være aktuelt i et sted mellom 50 og 75 % av disse skadetilfellene. Finans Norge opplyser at det i skadeåret 2013 var totalt 53 flom- og skredskader som var i størrelsesordenen 1,5 til 10 millioner kroner. Dersom man legger til grunn at relokalisering ville vært aktuelt i 50 til 75 % av disse skadetilfellene, ville tomteerstatning kunne tenkes å ha kommet til utbetaling i 30 saker det året.

Det som finnes av informasjon tilsier at de tilfellene hvor det er nødvendig å relokalisere husstander og næringsvirksomheter etter en naturskadehendelse, er relativt få. Selv om problemet er begrenset per i dag, kan det ikke utelukkes at behovet for relokalisering vil kunne øke i fremtiden. Klimaframskrivninger tilsier at det vil mer nedbør og da mer intens nedbør, noe som kan øke faren for enkelte typer flom og skred, jf. Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge punkt 2.2.

Finans Norge har opplyst at den som ledd i sin vurdering ikke har tatt hensyn til eventuelle fremtidige klimaendringer. Årsaken til dette er at en eventuell beregning av konsekvensene av mer ekstremvær vil være arbeidskrevende og måtte baseres på geografisk kunnskap om risikoutsatte områder. Finans Norge ser likevel for seg at man om 5 til 10 år kan tenke seg 50 til 100 skader i denne størrelsesordenen om året.

Det kan også tenkes at relokalisering i større grad blir nødvendig i områder hvor fysisk sikring ikke er samfunnsøkonomisk forsvarlig. Det synes klart at gjenoppbygging på samme sted etter naturskade vil bli vurdert mer kritisk fremover, som følge av at man får mer kunnskap om fareområder gjennom kartlegging samtidig som det er etablert klare sikkerhetskrav i TEK10. Det kan heller ikke ses bort fra at det forhold at det gis regler om tomteerstatning, slik at de økonomiske forutsetningene for relokalisering bedres, kan aktualisere relokalisering i flere tilfelle enn i dag.

3.3 Almennelige prinsipper og utgangspunkter for en utvidet naturskadeforsikringsordning

Utredningsmandatet punkt I, 3 ber om at det blir særskilt vurdert om, og eventuelt hvordan, dekning av tomtekostnader kan finne sted «innenfor rammene av gjeldende ordning, dvs. at ordningen er knyttet til brannforsikring og byggteknisk verdi». Det er også bedt vurdert om, og eventuelt hvordan, reglene om erstatning for skade på hage og hageanlegg er egnet som modell for utvidelse av dekningsområdet til også å omfatte tomtekostnader.

Jeg har kommet til at dekning av tomtekostnader kan finne sted innenfor rammene av gjeldende ordning.

Som redegjort for i punkt 3.2 ovenfor, finnes det bare i begrenset utstrekning statistisk materiale som kan bidra til å fastslå omfanget av problemet med relokalisering. Næringen har imidlertid gitt uttrykk for at omfanget er relativt begrenset, og antar på denne bakgrunn at en eventuell utvidelse av ordningen til også å omfatte tomtekostnader neppe vil ha større innvirkning på premienivået. At mitt forslag til nye regler om tomteerstatning vil kunne få betydning også for erstatning av bygningsmassen på tomten, har næringen ikke hatt foranledning til å uttale seg om. Mitt inntrykk fra samtalene med Finans Norge og Norsk Naturskadepool er imidlertid at de ikke ser dette som et spesielt stort problem.

Den mest nærliggende og ressurseffektive løsningen må derfor være fortsatt å legge brannforsikringssummen til grunn for kundens premie og å anvende de generelle prinsipper og forhold som i dag benyttes for beregning av premiesatsen også ved en utvidelse av ordningen med dekning av tomteerstatning.

En slik løsning vil være hensiktsmessig, fordi det betyr en videreføring av solidaritetsprinsippet som dagens naturskadeforsikringsordning bygger på. Dermed unngår man at det ligger en konkret eller individuell risikovurdering av tomterisikoen til grunn for premiefastsettelsen. Finans Norge og Norsk Naturskadepool har i våre samtaler støttet det syn at det ikke er hensiktsmessig med en konkret og individuell risikovurdering og prissetting av tomterisikoen.

Skal tomtekostnader dekkes innenfor rammene av gjeldende ordning, er det nødvendig å se deknningen for tap av næringseiendom under naturskadeforsikringsordningen i sammenheng med deknningen etter statens erstatningsordning for naturskade (Statens naturskadefond), og gjøre nødvendige tilpasninger. Tilpasningene mener jeg i sin helhet kan skje ved endringer i naturskadeforsikringsordningen, og uten at det er nødvendig å gjøre endringer i den statlige ordningen for naturskade, slik reglene om erstatning i dag praktiseres av Statens naturskadefond. Selv om det ikke er tale om vesentlig endringer, innebærer tilpasningene at næringseiendommer får en bedre løsning enn i dag og ikke kommer vesentlig dårligere ut enn bolig- og fritidseiendommer.

Jeg kommer tilbake til spørsmålet om, og eventuelt hvordan, dagens regler om erstatning for skade på hage og hageanlegg er egnet som modell for en utvidelse av dekningsområdet til også å omfatte tomtekostnader, jf. punkt 3.4 og 3.5 nedenfor.

3.4 Hvilke eiendommer er omfattet av ordningen med tomteerstatning?

3.4.1 Innledning

I henhold til utredningsmandatet punkt I, 3 skal det vurderes "hvem som bør omfattes av en eventuell utvidelse av dekningsområdet", og "om en eventuell utvidelse av dekningsområdet bør avgrenses til noen typer eiendommer. Ved vurderingen skal det tas stilling til om og eventuelt hvordan avgrensningene kan tenkes å ha betydning for ordningens legitimitet." Justis- og beredskapsdepartementet viser i denne forbindelse til at "[f]orsikringsnæringen har tatt til orde for at en ordning med dekning av tomtekostnader primært bør gjelde boligtomt, men åpner også for at fritidstomt kan omfattes av en eventuell ordning. Når næringen ønsker å avgrense mot næringseiendom, er dette begrunnet i rene kostnadsbetraktninger."

Spørsmålet om hvem som skal omfattes av et utvidet dekningsområde er i realiteten et spørsmål om hvilke typer av eiendommer som skal dekkes: bare bolig- og fritidseiendommer eller også næringseiendommer.

Utredningsmandatet viser at spørsmålet har vært gjenstand for diskusjon mellom myndighetene og forsikringsnæringen.

Da Finans Norge tok opp spørsmålet om naturskadeforsikringsordningen burde utvides til også å gi erstatning for tomt der gjenoppbygging på skadestedet ikke er tilrådelig, var utgangspunktet at det var boligtomter som burde dekkes. I den etterfølgende dialogen med Justis- og beredskapsdepartementet argumenterte Finans Norge for at en eventuell utvidelse iallfall ikke burde omfatte nærings- og landbrukseiendom. Med landbrukseiendom siktet næringen til grunn som ikke utgjør en naturlig tilhørende tomt (hage) til et bolighus (våningshus og kårbolig), dvs. den delen av grunnen som utgjør næringsgrunnet for landbruksvirksomheten. Finans Norge erkjente samtidig at en slik avgrensning prinsipielt "kan virke noe skjev i forhold til næringseiendom all den stund premien er "flat" for alle og en funksjon av brannforsikringssum uavhengig av byggets art og formål." Organisasjonen mente likevel at å ekskludere næringseiendom ikke ville uthule solidaritetsprinsippet som ligger til grunn for naturskadeforsikringsordningen, og som bygger på en tanke om lik dekning for alle uavhengig av risiko. I den forbindelse ble det vist til at solidaritetsprinsippet nettopp innebærer skjevhet/kryssubsidiering mellom ulike risikoer, ettersom premien er lik uavhengig av risikoeksponering.

Umiddelbart har jeg vanskelig for å se at solidaritetsprinsippet i seg selv er et argument for å innføre ulike regler om hva som dekkes under ordningen avhengig av hvem som er dekningsberettiget. Et slikt skille er ikke begrunnet i forskjellen i risikoeksponering, men i det økonomiske omfanget av eventuelle skader dersom risikoen skulle aktualiseres. Etter mitt syn må vurderingen av spørsmålet om hvilke eiendommer som bør omfattes ta utgangspunkt i det forhold at naturskadeforsikringsloven er generell og gjelder både privatkunder og næringskunder. Samtidig er det behov for klare regler både for privattomt og næringstomt.

I det følgende redegjør jeg for de tre alternative løsningene som kan tenkes og for de fordelene og ulempene jeg mener knytter seg til de ulike alternativene, særlig med tanke på å opprettholde naturskadeforsikringsordningens legitimitet.

3.4.2 Det første alternativet: Avgrense nyordningen til bolig- og fritidseiendom

Det første alternativet er å avgrense en nyordning til bolig- og fritidsboligtomt. Det er liten grunn til å ha forskjellige regler for en ordinær boligtomt og for en fritidsboligtomt. Dagens «hagedekning» gjelder for både bolighus og fritidshus, og det vil medføre et uheldig sprang i reglene om nyordningen med tomteerstatning ikke skulle gjelde for fritidsboligtomt. Forsikringsnæringen har i de samtaler jeg har hatt med dem sagt seg enig i dette.

Dagens naturskadeforsikringsdekning omfatter ikke grunnen under bolig- eller fritidshuset. Tilsvarende gjelder for den statlige naturskadedekningen, slik den i dag praktiseres. Ved en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å omfatte tomteerstatning, synes det å være liten grunn til ikke å la også denne del av tomten («fotavtrykket») være omfattet.

Dette første alternativet innebærer på den annen side at nærings- og landbrukseiendommer ekskluderes fra ordningen.

Siden naturskadeforsikringsloven er generell, vil både bolig- og næringsbygg i prinsippet være dekket av dagens naturskadeforsikringsordning. Naturskader på hage og hageanlegg m.m. inntil 5 dekar er likevel bare dekket dersom den forsikrede ting er "et bolighus eller fritidshus". Etter naturskadeforsikringsloven med tilhørende forskrifter er det ikke et vilkår at bolighuset eller fritidshuset er eid av private for at hage og hageanlegg er dekket etter dagens ordning. Det avgjørende er bygningens karakter, dvs. bolighus/fritidshus, og dermed formålet med (boligformål, fritidsformål) og bruken av bygningen. For så vidt angår landbrukseiendom innebærer dette at grunn som utgjør en naturlig hage til bolighus på eiendommen (våningshus, kårbolig mv.), vil være omfattet av dagens naturskadedekning innenfor et areal på inntil 5 da.

En løsning hvor kun bolig- og fritidsboliger omfattes kan begrunnes med at en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen må anses som en utvidelse av dekningen av skader på hage mv., og at denne dekningen bare gjelder for bolig- og fritidshus. Den sentrale forskjellen er imidlertid at tomteerstatning er begrunnet i et behov for relokalisering, og ikke gjenoppretting, etter en naturskade. I relokaliseringstilfellene vil de økonomiske konsekvensene være vel så byrdefulle for næringsdrivende som for private, og behovet for forutberegnelighet vil gjøre seg sterkt gjeldende for begge grupper.

3.4.3 Det andre alternativet: La nyordningen omfatte både bolig- og fritidseiendom og nærings- og landbrukseiendom

Det neste alternativet er å utvide naturskadeforsikringsordningen til å dekke tomteerstatning for så vel bolig- og fritidseiendom som nærings- og landbrukseiendom. En slik løsning vil være i tråd med naturskadeforsikringslovens generelle karakter. Samtidig vil en utvidelse av ordningen til også å omfatte næringsseiendom, medføre at risikoen blir mindre oversiktlig og forutberegnelig. Næringsseiendommer kan omfatte store areal og utgjøre store verdier, f.eks. industriområdene langs Glomma/i Sarpsborg. Forslaget om innlemmelse av tomteerstatning i naturskadeforsikringsordningen har vært begrunnet i forbrukerhensyn, med utgangspunkt i de reelle behov som har vist seg i aktuelle situasjoner i de senere år, jf. flomskadene på bolighusbebyggelsen i Kvam i 2013. Samtidig har det vært aksept for å innlemme tomteerstatning i ordningen fordi tomteetapsproblemet er begrenset, slik at risikoen og konsekvensene ved en eventuell utvidelse av ordningen anses relativt liten.

Som drøftelsen i punkt 3.3 ovenfor viste, er det begrensede omfang som en ordning med tomteerstatning må antas å ville ha, en forutsetning for fortsatt å kunne legge brannforsikringssummen til grunn for kundens premie. Et slikt begrenset omfang er også en forutsetning for at de generelle prinsipper og forhold som ligger til grunn for premiesatsen under dagens ordning, kan videreføres også under en utvidet ordning. Risiko- og konsekvensbetraktningene vil endre karakter så fremt næringsseiendom blir omfattet av ordningen. Det er også sannsynlig at en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomtekostnader for nærings- og landbrukseiendom, vil svekke forsikringsnærings støtte til en eventuell utvidelse. Dette vil på sikt kunne bidra til å utfordre og svekke den solidaritetsbaserte ordningen vi nyter godt av i dag.

3.4.4 Det tredje alternativet: Å utnytte samvirket mellom naturskadeforsikringsordningen og den statlige erstatningsordningen for naturskade

Det tredje alternativet er å videreutvikle og presisere det samvirket som i dag består mellom naturskadeforsikringsordningen og den statlige naturskadeerstatningsordningen når det gjelder dekning av naturskade på næringseiendom.

Som nevnt i punkt 3.1.2 ovenfor, dekker naturskadeforsikringen i dag skade på næringsbygg, herunder byggets fundament, jf. fellesvilkårene punkt 3.1, men ikke skade på grunnen under bygget eller på eiendommen for øvrig. Prinsippet er videreført i de nye avregningsvilkårene som trer i kraft fra 1. januar 2016.

På den annen side dekker den statlige erstatningsordningen naturskade på fast eiendom i Norge, se punkt 3.1.3 ovenfor. I følge forarbeidene til naturskadeerstatningsloven er "fast eiendom" å forstå som grunneiendommen og ulike byggverk og installasjoner på grunnen. Det er likevel en forutsetning for dekning at det ikke er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning eller at ikke skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring, uavhengig av om det er en alminnelig forsikring eller ikke.

Statens naturskadefond har opplyst at selv om de dekker naturskade på næringstomt, gjelder det ikke den delen av tomten som bygningen(e) står på ("fotavtrykket"). Avgrensningen kan virke overraskende, hensett til at denne delen av tomten heller ikke dekkes av naturskadeforsikringsordningen. Effekten av fondets standpunkt er at grunnen under næringsbygg ikke er dekket av noen av naturskadeordningene. På dette punktet ser det altså ut til at de gjeldende erstatningsordningene for naturskade ikke er godt nok koordinert.

Jeg har fått opplyst at ett forsikringsselskap i dag tilbyr sine næringskunder mulighet til å tegne tilleggsdekning for skade på uteområder/hageanlegg ved naturskade i henhold til naturskadeforsikringsloven. Så vidt jeg forstår, får denne tilleggsdekningen imidlertid ikke betydning i forhold til fondets ansvar for skade på selve grunnen på en eiendom, siden forsikringen bare omfatter skade på infrastruktur og overflateinstallasjoner (hageanlegg på egen tomt, inkludert veier, parkeringsplasser, plener, gjerder, porter, bomber, flaggstenger, lekeapparater, utvendig belysning og elektriske anlegg samt vannbasseng med tilknyttede rør).

Den manglende dekning av «fotavtrykket» etter naturskade har ikke bare betydning ved totalskade med behov for relokalisering, men også der utbedring på skadestedet vil være det mest nærliggende alternativet. Jeg går i det følgende ikke nærmere inn på dette siste, siden det er en annen situasjon enn den mandatet har bedt meg avklare.

3.4.5 Valg av løsning

Det følger av det som er sagt under 3.4.2 ovenfor at naturskadeforsikringen for så vidt angår bolig- og fritidshus bør utvides, slik at den i tillegg til «hagedekningen» også omfatter grunnen under vedkommende bygning («fotavtrykket»).

Når det gjelder næringsbygg, er den enkleste løsningen for å sikre at sikrede/skadelidte får "full" dekning for tapet av tomten, at selve "fotavtrykket" blir dekket under naturskadeforsikringsordningen, mens resten av eiendommen fortsatt omfattes av den statlige ordningen. En slik løsning tar utgangspunkt i status quo, samtidig som næringsdrivende sikres mot et «hull» i sin naturskadedekning ved en forenklet utvidelse av

naturskadeforsikringsordningen. Løsningen betyr at man fortsatt kan bygge på gjeldende regler for så vidt angår premiefastsettelse i naturskadeforsikring.

En slik delt ansvarsløsning i næringsforsikring gjør det nødvendig å vurdere hvilke utmålingsregler som skal legges til grunn for sikredes/skadelidtes erstatning. Foran under punktene 3.1.2.3 og 3.1.3 er det redegjort for de prinsippene som henholdsvis naturskadeforsikringen og Statens naturskadefond i så måte anvender. Fremstillingen viser at løsningene kan bli forskjellige avhengig av hvilken ordning erstatning utgår fra. Etter mitt syn er det mest hensiktsmessig om erstatningen for næringstomt kan bygge på de samme utmålingsprinsippene, uavhengig av om tapet delvis skal erstattes av fondet og delvis av naturskadeforsikringsordningen. Siden det vesentligste av erstatningen vil komme fra Statens naturskadefond, og løsningen med en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å dekke "fotavtrykket" til næringsbygg er ment som et supplement, vil det mest hensiktsmessige etter mitt syn være å følge fondets regler og legge løsningene i den statlige ordningen til grunn også for verdsettelsen av «fotavtrykket».

Mine samtaler med Finans Norge og Norsk Naturskadepool har vist at næringen erkjenner behovet for klare og forutberegnlige regler både for private eiendommer og næringsseiendommer. For så vidt angår private eiendommer oppfatter jeg det slik at det er aksept for at naturskadeforsikringen også bør dekke grunnen under bolig- og fritidshus. Under forutsetning av at ansvarsfordelingen mellom Statens naturskadefond og forsikringsselskapene/Norsk Naturskadepool er helt klar og at utmålingsreglene etter de to erstatningsordningene er samordnet, forstår jeg det også slik at forsikringsnæringen ser positivt på en løsning der dekningsområdet til naturskadeforsikringsloven utvides til også å dekke grunnen under næringsbygg.

3.4.6 Hva skal gjelde for tomannsboliger, flermannsboliger, boligblokker og kombinasjonsbygg?

Hensett til de prinsipielle forslagene til løsning som er skissert i punkt 3.4.5 ovenfor, blir det neste spørsmålet hvilket regelsett som skal anvendes for henholdsvis tomannsboliger, flermannsboliger, boligblokker og kombinasjonsbygg. I sitt brev 11. april 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet har Finans Norge pekt på at "*[k]ombinasjonsbygg med næring og bolig må vurderes og reguleres nærmere*", jf. brevets punkt 5.

Med tomannsbolig forstås en type bolighus som består av to separate boenheter, og som kan være enten horisontalt eller vertikalt delte. Med flermannsbolig forstås en type bolighus med tre eller flere separate boenheter, med deling vertikalt og/eller horisontalt.

Boligblokker har gjerne en rekke separate boenheter, organisert i boligsameie, boligandelslag eller boligaksjeselskap. Kombinasjonsbygg er bygg som har både boenheter og næringslokaler/-virksomhet.

Som flere ganger nevnt, er naturskadeforsikringsordningen generell og omfatter både private bygninger og næringsbygg. Etter dagens ordning vil således skade på bygning være dekket både for bolig-/fritidshus og for næringsbygg/landbruksbygninger. Skillet mellom bolig- og fritidshus på den ene siden og nærings- og landbrukseiendom på den annen har derfor i dag først og fremst betydning for spørsmålet om naturskade på hage mv. dekkes, jf. naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd tredje punktum. Spørsmålet får større praktisk og økonomisk betydning når det skal tas stilling til om naturskadeforsikringen i fremtiden skal

yte tomteerstatning, fordi løsningene her vil variere avhengig av om det er snakk om private eiendommer eller næringseiendommer.

Som allerede nevnt i punkt 3.4.2 over, bruker forsikringsnæringen betegnelsen landbrukseiendom om grunn som ikke utgjør naturlig tilhørende tomt (hage) til bolighus (våningshus og kårbolig), dvs. den delen av grunnen som utgjør næringsgrunnlaget for landbruksvirksomheten. Denne forståelsen legges til grunn i det følgende. Som det også vil fremgå av punkt 3.1.2.3 over, vil våningshus og kårbolig dermed følge reglene for bolig- og fritidshus, herunder reglene om dekning av skade på hage/hageanlegg inntil 5 dekar, jf. naturskadeloven § 1 fjerde punktum.

I mine samtaler med næringen har jeg fått bekreftet at for tomannsboliger og flermannsboliger omfatter forsikringen hage/hageanlegg, jf. naturskadeforsikringsloven § 1. Dette gjelder uten hensyn til hvordan forsikringsforholdet er ordnet, som separate forsikringer for den enkelte boenhet eller som én forsikring for hele huset (og i så fall, hva enten forsikringen er tegnet på privatforsikringsvilkår eller på næringsvilkår). Tilsvarende vil gjelde for boligblokker og lignende som kun brukes til beboelse. Dekningen styres altså i slike tilfeller av bruksformålet (bolig). Det er ingen grunn til å foreslå endringer i dette systemet ved en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning.

For kombinasjonsbygg er situasjonen annerledes. Så langt jeg har brakt på det rene, defineres kombinasjonsbygg i forsikringssammenheng som næringsbygg. Det betyr altså at slike bygg ikke har hagedekning under naturskadeforsikringsordningen i dag. I praksis innebærer dette at privatpersoner med bolig (leilighet) i kombinasjonsbygg har en dårligere beskyttelse under naturskadeforsikringen enn det leilighetseiere i rene boligblokker har. Kombinasjonsbyggene har riktignok naturskadedekning for eiendommen som sådan under den offentlige naturskadedekningen, jf. det som er sagt under punkt 3.4.3 ovenfor, men økonomisk vil en slik dekning kunne være mindre omfattende enn naturskadeforsikringsordningen for privateiendom.

Kombinasjonsbygg omfatter et vidt spenn av kombinasjoner av nærings- og boligenheter. Ytterpunkter er på den ene side en bygård med 10 enheter, hvorav 9 enheter benyttes til boligformål og enheten på grunnplan benyttes til næringsformål, som for eksempel frisørsalong, blomsterbutikk eller regnskapsførervirksomhet og på den annen side en ren næringseiendom, der en mindre del av arealene er utskilt til vaktmesterbolig eller lignende. Utfordringen er hvordan man skal håndtere de kombinasjonsbyggene som består av et større bygningskompleks, hvor en betydelig del av arealet er utskilt til boligformål (for eksempel 100-150 boligenheter) og den resterende delen benyttes til næringsformål, for eksempel en miks av kontorlokaler og butikklokaler.

Selv om de endringene som er foreslått for henholdsvis privat- og fritidseiendommer og for næringseiendommer vil innebære en utvidelse av dekningen for begge kategorier, jf. mitt forslag under punkt 3.4.5 ovenfor, vil erstatningen for tapt tomt fortsatt ytes etter ulike ordninger og på grunnlag av ulike utmålingsprinsipper, og slik at dekningen for næringseiendommer – og dermed for kombinasjonsbygg med tilhørende tomt - fremdeles vil være dårligere enn dekningen for bolig- og fritidseiendommer.

Rent prinsipielt kan det være vanskelig å begrunne en slik dårligere dekning for kombinasjonsbygg. Jeg har derfor vært inne på å la kombinasjonsbyggene også følge

løsningene for privateiendommer. En slik løsning vil imidlertid innebære en fordel for næringsdelen i slike kombinasjonsbygg, og kan ikke anbefales.

Jeg har også vurdert muligheten for å knytte forsikringsdekningen til boligarealet, for på den måten å sikre at alle boligeiere blir dekket av en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen. Det vil si at boligdelen og næringsdelen gis ulik forsikringsdekning. En slik løsning kan muligens ha den fordel at man unngår at en eventuell utvidelse av ordningen kan føre til en utvikling hvor utbyggere inkluderer boligenheter for å falle inn under naturskadeforsikringsordningen. Jeg har vanskelig for å se for meg at dette ville bli noe stort problem. For meg har det vært avgjørende at en slik løsning vil fremstå som unødig komplisert, vanskelig å administrere for forsikringsselskapene og lite praktikabel. Løsningen ville innebære at tomteerstatningen vil følge ulike regler og dekkes under ulike ordninger, noe som ville kreve en betydelig grad av koordinering av naturskadeforsikringsordningen og Statens naturskadefond. Som redegjort for ovenfor, blir forsikringer tegnet for bygget under ett, ikke for den enkelte enhet, og forsikringsdekningen styres av hvordan bygningen som helhet karakteriseres.

Jeg er kommet til at den beste løsningen vil være å gjøre visse modifikasjoner i dagens praksis for hvordan kombinasjonsbyggene karakteriseres i forsikringssammenheng. Jeg vil derfor foreslå at kombinasjonsbygg skal være omfattet av ordningen som gjelder for bolig- og fritidsboliger, med mindre den vesentligste delen av eiendommen utgjør næringsvirksomhet. På denne måten utelukker man fra privateiendomsordningen tilfeller der bygget utad fremstår som et næringsbygg, og der boligdelen av bygget bare utgjør en nokså betydningsløs del (typisk en vaktmesterleilighet eller lignende). På den annen side sikrer man at privateiendomsordningen slår til der boligdelen ikke er helt bagatellmessig og bygget og dets omgivelser har et klart boligpreg, slik det kan være der en eller flere etasjer i bygget består av boliger og det eventuelt er opparbeidet «hager» knyttet til bygget. Det er vanskelig å angi konkret hvor stor boligdelen bør være i et kombinasjonsbygg for at bygget skal følge de regler som gjelder for bolig- og fritidshus, men jeg vil tro at den bør være i størrelsesorden 20-30%.

3.4.7 Anbefaling

Ordningen med tomteerstatning skal gjelde for alle typer eiendom som i dag omfattes av naturskadeforsikringsordningen, men innholdet av ordningen er forutsatt å være forskjellig for bolig- og fritidseiendommer på den ene side og for nærings- og landbrukseiendommer på den andre.

For bolig- og fritidshus tar ordningen utgangspunkt i dagens hagedekning og dekker tomt på inntil 5 dekar, i tillegg til grunnen under huset. Tomannsboliger, flermannsboliger, rene boligbygg og våningshus og andre bolighus på landbrukseiendommer skal anses som bolighus og derfor være omfattet av ordningen som er foreslått for bolig- og fritidshus.

For næringsbygg, hvor naturskadeforsikringsdekningen i dag ikke dekker tomt, skal grunnen under næringsbygget omfattes av naturskadeforsikringen, mens tomten utenfor bygget på samme måte som i dag skal være omfattet av den offentlige naturskadedekningen. Kombinasjonsbygg skal være omfattet av ordningen som gjelder for bolig- og fritidshus, med mindre den vesentligste delen av bygget utgjør næringsvirksomhet (mer enn 70-80%).

3.5 Vilkår for erstatning. Erstatningsutmåling

3.5.1 Generelle vilkår

3.5.1.1 Valg av verdsettelsesprinsipper og spørsmålet om det bør innføres en arealbegrensning

Iht. utredningsmandatet punkt I, 3 skal spørsmålet om hva som skal erstattes ved en eventuell utvidelse av dekningsområdet vurderes nærmere. Justis- og beredskapsdepartementet har lagt enkelte føringer for denne vurderingen, se følgende sitat fra mandatet:

"I og med at det er tale om en forsikringsordning, er det naturlige utgangspunktet at det er verdien av tomten som må fraflyttes, som eventuelt erstattes. Tomteverdien beror imidlertid på en rekke faktorer som til dels er av subjektiv karakter, og den fluktuerer også med utviklingen i samfunnsøkonomien. At et område har vært utsatt for eller vurderes som utsatt for naturskadehendelser, vil nødvendigvis også påvirke tomtens markedsverdi negativt og gir utfordringer for erstatningsfastsettelsen. Formålet med en eventuell utvidelse av dekningsområdet for naturskadeforsikringsordningen vil være å legge til rette for at skadelidte kan gå til anskaffelse av en erstatningstomt. Det bes vurdert om ordningen bør bygge på et prinsipp om erstatning for tomteverdi eller et prinsipp om dekning av kostnader til anskaffelse av erstatningstomt. Videre bes det vurdert hvilke verdsettelseskriterier som skal legges til grunn. Det er et spørsmål om utgangspunktet for dekningen bør være en konkret vurdering av reell verdi/kostnad, eller om en mer sjablongmessig/standardisert erstatningsberegning kan være formålstjenlig. I denne forbindelse bes det vurdert om det bør innføres arealbegrensning for dekningsadgangen. Legges det til grunn at det er kostnadene med anskaffelse av erstatningstomt som skal dekkes, skal det også vurderes om også opparbeidingskostnader, for eksempel til etablering av nødvendig infrastruktur som vann, avløp og vei, skal omfattes. Det skal vurderes om det er nærliggende at slike opparbeidingskostnader ved anskaffelse av erstatningstomt skal dekkes særskilt og eventuelt hvordan og på hvilke vilkår. Videre bes det tatt stilling til om frist for gjenkjøp av tomt som forutsetning for dekning. Avhengig av anbefalingen av valget av modell for hva som eventuelt skal erstattes, skal fremgangsmåten for/prosedyren ved selve erstatningsfastsettelsen etter denne modellen vurderes."

Det første spørsmål som må avklares er om det er verdien av den rammede tomten som skal erstattes, eller om det er hva det vil koste å anskaffe en erstatningstomt. For bolig- og fritidseiendommer må etter mitt syn det riktige være å erstatte omsetningsverdien av den eiendommen som må fraflyttes. En slik løsning er best i tråd med forsikringsrettslige prinsipper. Når det gjelder selve verdsettelsen, må utgangspunktet etter min mening tas i verdien på tomten før den aktuelle naturskadehendelsen som utløser relokiseringsbehovet oppsto. At denne verdien legges til grunn, innebærer at en eventuell verdiforringelse på tomten som følge av tidligere naturskadehendelser ikke skal erstattes. Løsningen er ikke opplagt, særlig ikke hvor eiendommen er pålagt bygge- og deleforbud i forbindelse med en tidligere naturskadehendelse som ikke har ført til skade på eiendommen. Et slikt bygge- og deleforbud vil åpenbart kunne påvirke verdsettelsen av tomten og medføre at den mister mye av sin verdi. Når jeg likevel har valgt å se bort fra slike forhold i mitt forslag, er det fordi jeg er redd for at det medføre komplikasjoner og usikkerhet om man velger også å trekke inn tidligere forhold som kan tenkes å påvirke verdsettelsen.

En følge av at det er verdien av tomten som fraflyttes, som skal erstattes, er at det ikke er nødvendig å vurdere særskilt spørsmålet om erstatning av opparbeidingskostnader. Slike kostnader vil allerede være hensyntatt ved fastsettelsen av tomtens omsetningsverdi før skaden, slik at det ikke er behov for egne regler om dette.

Når det gjelder næringsseiendommer, der det etter mitt forslag, se punkt 3.4 over, bare er tomten under næringsbygget som skal erstattes av naturskadeforsikringsordningen, foreslår jeg at erstatning her skal skje etter de regler som gjelder for den offentlige naturskadeordningen. Det vil bety at ved en naturulykke med skade både på tomten under bygget og på tomten utenfor bygget vil erstatningen for tomtene beregnes etter samme prinsipp, uavhengig av vedkommende del av tomten skal erstattes av naturskadeforsikringsordningen eller av den offentlige naturskadedekningen.

I mine samtaler med Finans Norge og Norsk Naturskadepool har spørsmålet vært reist om det bør innføres en eller annen begrensning på hvor omfattende en erstatning for bolig- og fritidshustomt skal være. En slik begrensning kan oppnås enten ved å fastsette en arealbegrensning eller ved å bestemme at erstatningen maksimalt kan utgjøre en nærmere angitt prosentandel av brannforsikringssummen. Fordelen med en begrensning på erstatningen kan være forutberegnelighet ved risikovurdering og premiefastsettelse, men dette hensynet gjør seg ikke like sterkt gjeldende for naturskadeforsikringsordningen, siden den ikke bygger på en individuell risikovurdering. Formålet med en begrensning av erstatningen i naturskadeforsikringen vil derfor primært være å begrense utbetalingene under en utvidet ordning.

Etter mitt syn er det ved drøftelsen av en mulig begrensning naturlig å ta utgangspunkt i ordningen med erstatning for naturskade på hageanlegg, der det opereres med en arealbegrensning på 5 dekar. Finans Norge og Norsk Naturskadepool har riktignok pekt på at en arealbegrensning på 5 dekar vil gi erstatningsrettslig vern for relativt store tomter og har anslått at bolig- og fritidseiendommer sjelden overstiger 1,5 dekar. Dersom man legger rene erstatningstomt-betraktninger til grunn, er det nærliggende å ta utgangspunkt i et areal som tilsvarende en normal bolig-/fritidstomt i dag. Legger man på den annen side til grunn, slik det er gjort ovenfor, at det som skal erstattes er verdien av den eiendommen som må fraflyttes, fremstår det ikke som spesielt problematisk å gi erstatningsrettslig vern for relativt store tomter. En slik løsning betyr også en videreføring av dagens hagedekning og det areal den bygger på, noe som i seg selv må anses som en fordel. Jeg foreslår derfor at det ytes erstatning for grunn inntil 5 dekar der det er nødvendig å relokalisere.

Som nevnt, er det en overordnet målsetning å tilpasse en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til dagens system. Etter dagens ordning vil forsikringsoppjøret for bygningsskade etter en naturskadehendelse avhenge av om sikrede velger å gjenoppbygge eller nøyer seg med kontanterstatning. Blir bygningen ikke reparert/gjenoppført, settes erstatningen til bygningens omsetningsverdi før skaden, jf. fellesvilkårene punkt 5.3.4. Blir bygningen reparert/gjenoppført, beregnes erstatningen på grunnlag av kostnadene til reparasjon/gjenoppføring til samme – eller i det vesentlige samme – stand som før skaden inntraff, jf. fellesvilkårene punkt 5.3.1. Reparasjon/gjenoppføring må skje innen 5 år, og det er en forutsetning at bygningen gjenoppføres "til samme formål innen landets grenser", jf. fellesvilkårene punkt 5.3.2.1 tredje ledd.

Spørsmålet er om dette skillet får betydning når boligen i et relokaliseringstilfelle gjenoppføres på annet sted. Etter min oppfatning er det godt mulig å videreføre dagens system for bygningerstatningen også ved relokalisering. Når det gjelder erstatningsoppgjøret for selve grunnen, vil den enkleste løsningen trolig være å foreta et kontantoppgjør, uavhengig av om sikrede går til gjenanskaffelse av tomt for å gjenoppbygge eller ikke. Fordi utmålingen av tomteerstatningen ikke blir påvirket av om reparasjon/gjenoppføring gjennomføres eller ikke, er det ikke nødvendig å oppstille en egen frist for gjenanskaffelse av tomt. Dette gjelder ikke minst fordi det i relokaliseringstilfellene uansett vil være en praktisk forutsetning for at sikrede skal kunne gjenoppføre bygningen innen fem-årsfristen, at det er anskaffet en tomt for formålet innen fristen.

Uavhengig av det som nå er sagt om selve utmålingen av tomteerstatningen og om sikredes rett til kontanterstatning for den fraflyttede tomten, kan forholdet til tredjepersoners rettigheter tilsi at det vil være en nærliggende praktisk løsning at forsikringselskapene håndterer erstatningssummen for grunn og bygning samlet, jf. punkt 3.8 nedenfor. Velger sikrede ikke å gjenoppføre, vil det skje et samlet kontantoppgjør. Velger sikrede på den annen side å gjenoppføre bygningen på en ny tomt, vil erstatningen både for tomten og for bygningen trolig normalt bli satt i bank, der den disponeres av de berettigede sammen på klientkonto.

3.5.1.2 Anbefaling

For bolig- og fritidseiendommer skal tomteerstatningen utgjøre omsetningsverdien av den tomten som fraflyttes, slik den var før naturulykken rammet. Erstatningen skal begrenses til fem dekar tomt. Erstatningen utbetales sikrede (eieren) kontant uten ytterligere vilkår, med mindre det er snakk om en festet eiendom, se punkt 3.7.1, eller en pantsatt eiendom, se punkt 3.7.2.

For næringseiendommer, der bare tomten under næringsbygget er dekket av naturskadeforsikringen, jf. punkt 3.4, skal verdsettelse av tomten skje etter de prinsipper som gjelder for den offentlige naturskadeordningen.

3.5.2 Relokalisering

Iht. utredningsmandatet punkt I, 3 skal "[s]pørsmålet om når naturskadeforsikringsordningen eventuelt skal legge til rette for relokalisering" vurderes. I forlengelse av dette viser Justis- og beredskapsdepartementet til at "[f]orsikringsnæringen har tatt til orde for bygningsskade som forutsetning for erstatning av tomt ved relokalisering. Det bes vurdert om erstatning for tomtekostnader skal avgrenses til de tilfeller hvor det foreligger bygningsskade, eller om det bør være andre avgrensningskriterier."

Mitt utgangspunkt ved vurderingen av hvilke kriterier som bør oppstilles, er å finne frem til en løsning som gir forutberegnelighet for forsikringstaker og som er praktisk gjennomførbar. Etter mitt syn må det oppstilles tre vilkår for å kunne kreve tomteerstatning.

3.5.2.1 Det må ha inntruffet en naturulykke

For det første må det være et krav at det er inntruffet en naturulykke. Det kan ikke være tilstrekkelig at det foreligger en (nærliggende) risiko for at en slik naturulykke skal inntreffe. Naturskadeforsikringsordningens formål er å sørge for at den enkelte ikke skal stå på bar

bakke etter en naturskadehendelse, men ha økonomiske forutsetninger for å kunne begynne på nytt. Forsikringsordningen er ikke ment å benyttes for, og er heller ikke innrettet med tanke på, å forebygge naturskade gjennom finansiering av relokalisering av bebyggelse i risikoutsatte områder.

3.5.2.2 Den aktuelle eiendommen må være fysisk skadet ved naturulykken

For det andre må det være et krav at den aktuelle eiendommen er påført skade av naturulykken. Det er ikke tilstrekkelig at naboeiendommen er berørt og/eller at hendelsen har vist at det foreligger en påregnelig risiko for fremtidig skade på den aktuelle eiendommen. Kravet om skade er etter mitt syn en naturlig konsekvens av at det er tale om en ordning som forsikrer sikrede mot skade dersom en risikobegivenhet som forsikringen omfatter materialiserer seg, og ikke en ordning som er ment å forebygge risiko som sådan.

Det som er sagt under punkt 3.5.2.1 over og her under punkt 3.5.2.2 tilsier at det ikke vil bli snakk om erstatning i de tilfellene som er beskrevet under alternativene 1 og 2 i punkt 3.1.7 over.

Det sentrale spørsmålet er hva slags type skade det må være snakk om (skade på tomt, skade på bygning, eventuelt begge deler) og hvor omfattende skaden må være. Svaret på dette spørsmålet vil være avgjørende for om og i hvilken utstrekning alternativene 3 til 5 (jf. punkt 3.1.7 ovenfor) vil være omfattet av nye regler om tomteerstatning.

Som nevnt i punkt 3.1.6 ovenfor, dekker naturskadeforsikringen allerede i dag bygnings- og tomteerstatning i de såkalte totalhavartilfellene, dvs. hvor selve bygningen isolert sett er uskadet, men tomten har fått en så omfattende skade at bygningens strukturelle integritet er kompromittert. Forutsetningen er at gjenoppretting av skadene på grunnen er så kostbart at det etter en kost/nyttevurdering ikke anses hensiktsmessig å utbedre dem og dermed føre grunnen tilbake til forsvarlig stabilitet. Det avgjørende for erstatningsutbetaling i disse tilfellene er altså i realiteten skadene på selve grunnen, siden de medfører at bygningen også anses for totalskadet.

Problemtilfellene – som ikke dekkes etter gjeldende naturskadeforsikringsordning – er for det første der bygningen er uskadet og grunnen er skadet, men skadene på grunnen ikke er omfattende nok til at "totalhavari" anses for å foreligge, jf. alternativ 3 (jf. punkt 3.1.7) ovenfor. Videre oppstår problemene i tilfelle hvor det foreligger bygningsskade, men ikke nødvendigvis (tilstrekkelig omfattende) skade på grunnen, og hvor det er behov for relokalisering pga. risikobetraktninger, jf. alternativ 4 og 5 (i punkt 3.1.7) ovenfor.

Etter min mening må det i slike tilfelle være tilstrekkelig for å kunne kreve erstatning under en ny ordning at det er oppstått skade enten på bygningen eller på tomten eller på begge deler, og at skaden er forårsaket av en naturulykke. Det kan altså ikke være nødvendig å oppstille ytterligere konkrete krav til karakteren og omfanget av den aktuelle skaden. Formålet med et slikt skadekrav er å kunne påvise at den aktuelle eiendommen har vært eksponert for en konkret risiko. Det avgjørende for om erstatning faktisk utløses i det enkelte tilfellet, er at denne risikoen medvirker til at eiendommen ikke er egnet for videre beboelse og må fraflyttes. Det sentrale og avgjørende vilkåret for om krav på tomteerstatning er oppfylt, er at behovet for relokalisering er påvist gjennom et offentlig vedtak, jf. punkt 3.5.2.3 nedenfor.

Er vilkårene for relokalisering først til stede, må den forsikrede bygningsmassen, uavhengig av om og eventuelt hvor omfattende den er skadet, prinsipielt anses totalskadet. Sikrede må altså i et slikt tilfelle ha rett til å få erstattet både bygningen og tomten fullt ut. En annen løsning ville svekke formålet med tomteerstatning, nemlig å bedre skadelidtes økonomiske forutsetninger for relokalisering.

3.5.2.3 Behovet for relokalisering må vises gjennom et offentlig vedtak

For det tredje må det etter min mening oppstilles et krav om at behovet for relokalisering er påvist gjennom et offentlig vedtak. Dette er nødvendig for å gi en ordning med dekning av tomteerstatning tilstrekkelig legitimitet og notoritet.

Bakgrunnen for dette punktet er behovet for et kriterium til å avgjøre når en naturskadehendelse som har voldt skade på vedkommende eiendom, gir sikrede et legitimt krav på tomteerstatning og totaltapserstatning for bygningen, slik at han har økonomisk mulighet for å bygge opp hus og hjem på en ny og sikker tomt. Det sentrale i denne forbindelse må være en risikovurdering: Er risikoen for en ny naturulykke som vil ramme tomt og/eller bygning, ut fra en objektiv vurdering så vidt markert at det må anses riktig og hensiktsmessig at sikrede ikke får anledning til gjenoppføre/repasere (eksisterende) bygning og tomt, men i stedet får økonomisk mulighet gjennom sin forsikring til å fraflytte eiendommen og skaffe seg ny bolig på en ny tomt?

En slik risikovurdering kan ikke overlates til sikrede eller selskapet, eventuelt Norsk Naturskadepool, å foreta. Her vil det for begge parter alltid være en risiko for at rene økonomiske overveielser vil kunne påvirke deres holdning. For selskapet/Naturskadepoolen vil det også være ubehagelig om det danner seg det inntrykk i en konkret sak at deres risikovurdering er påvirket av rene økonomiske hensyn, selv om dette ikke har noe grunnlag i virkeligheten. Det er derfor etter min mening nødvendig å la risikovurderingen skje i et annet, frittstående organ.

Det ville forenkle og sikre hurtighet i avgjørelsen om sikredes rettigheter ved en naturskadehendelse, dersom det allerede før naturulykken inntraff fantes risikovurderinger knyttet til vedkommende eiendom eller område, foretatt av uavhengige instanser. Jeg har i den forbindelse vurdert om det ville være mulig å bygge på de aktsomhets- og faresonekart som NVE har utarbeidet. Det er snakk om et relativt omfattende kartmateriale som viser risikovurderinger for hele landet. Problemet er imidlertid om dette kartmaterialet er tilstrekkelig detaljert og oppdatert for de ulike landsdeler og ulike områder innenfor hver landsdel, for ikke å snakke om i forhold til den enkelte eiendom. Jeg er kommet til at det ikke er tilfelle, og at dette materialet derfor ikke er godt nok til å danne grunnlaget for en risikovurdering av om relokalisering er nødvendig, og dermed utløse tomteerstatning mv. under naturskadeforsikringsordningen.

Jeg har også vurdert om det kan være en farbar vei å opprette en egen ordning, der risikovurderingen etter en naturulykke legges til et uavhengig organ. Et slikt organ kunne tenkes knyttet til fylkesmannsembetet, og bestå av medlemmer fra sakkyndige instanser som NVE mv. og fra vedkommende kommune. Jeg har ikke forsøkt å angi i detalj hvordan et slikt organ kunne tenkes organisert, rett og slett fordi jeg ikke tror at dette er en hensiktsmessig vei å gå. Det skyldes blant annet at jeg mener det er mer nærliggende å anvende ordninger som

allerede finnes, og heller forsøke å «finslipe» disse i forhold til de spørsmål som her foreligger.

Jeg har derfor blitt stående ved at den beste løsningen er å la risikovurderingen knyttes opp til myndighetenes vedtak etter naturskadeloven § 22, jf. plan- og bygningsloven kap. 13 og § 28-1(2). Det betyr at det er vedtakene som tas i forbindelse med planlegging og byggesaksbehandling på kommunalt nivå, som vil være relevante. Rent praktisk innebærer dette at kommunen etter en naturulykke som har skadet en forsikret eiendom, må vurdere hvilken risiko for nye naturulykker eiendommen er utsatt for. Kommer kommunen til at det foreligger en uakseptabel risiko, og derfor velger å legge ned bygge- og deleforbud for vedkommende eiendom, eventuelt for det området der eiendommen ligger, vil dette være avgjørende for sikredes rett til å kreve tomteerstatning og totaltapsersstatning for bygningen.

Kommunens vedtak om bygge- og deleforbud får altså direkte virkning for det privatrettslige forholdet mellom forsikringsselskapet og sikrede. På den annen side: Kommer kommunen til at risikoen for nye naturulykker som kan ramme eiendommen ikke er stor nok til at den ønsker å legge ned bygge- og deleforbud, vil sikrede ikke ha krav på tomteerstatning mv. under naturforsikringsordningen. I slike tilfelle er det dermed de ellers gjeldende erstatningsreglene i naturforsikringsvilkårene som vil avgjøre hvilke krav sikrede har mot forsikringsselskapet i forbindelse med den inntrådte naturulykken.

Jeg finner grunn til å understreke at mitt forslag bygger på gjeldende regler i plan- og bygningsloven og at jeg ikke foreslår endringer i plan- og bygningsloven som følge av nyordningen med tomteerstatning. Som nevnt i punkt 3.5.2.2 ovenfor, er kravet om at behovet for relokalisering er vist gjennom et offentligrettslig vedtak det sentrale og avgjørende for om vilkårene for tomteerstatning er oppfylt. Det må derfor være en forutsetning at et eventuelt bygge- og deleforbud etter en naturskadehendelse bygger på en reell risikovurdering og at det ligger en kvalifisert risiko til grunn for et slikt forbud.

Ved sin avgjørelse av om risikobildet på stedet er slik at det er grunn til å legge ned bygge- og deleforbud, har kommunen anledning til å trekke på statlig (NVE) og annen kompetanse. Det kan ikke forventes at kommunen selv besitter nødvendig spisskompetanse. Det er grunn til å understreke at NVE kun er et rådgivende organ. Til syvende og sist er det kommunale myndigheter som treffer beslutningen om og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes etter en naturulykke. Samtidig er det viktig for alle involverte at de også blir trukket inn i saksbehandlingen, med rett til å uttale seg, og at det så snart som mulig skjer en avklaring av om det vil bli nedlagt bygge- og deleforbud eller ikke.

Siden kommunens vedtak etter den foreslåtte løsningen gis direkte virkning for det privatrettslige forholdet mellom forsikringsselskapet og sikrede, må både sikrede og forsikringsselskapet ha mulighet til å påklage vedtaket. For forsikringsselskapene gjelder ikke dette minst fordi det ikke kan 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.

Klageadgangen over vedtak etter plan- og bygningsloven er regulert i § 1-9. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak, se femte ledd. For øvrig gjelder forvaltningslovens regler, med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven selv, se første ledd. Selv om forsikringsselskapet ikke er part i saken, må det trolig ha rettslig klageinteresse, ettersom kommunens vedtak er gitt virkning for det privatrettslige forholdet mellom

forsikringsselskapet og sikrede. Selv om dette nok vil følge direkte av forvaltningsloven og forvaltningspraksis, bør det vurderes om det vil være hensiktsmessig å regulere dette uttrykkelig.

Som allerede nevnt vil det sentrale og avgjørende vilkåret for om krav på tomteerstatning er oppfylt, være at behovet for relokalisering er påvist gjennom et offentlig vedtak. Det betyr at i de tilfelle hvor kommunen etter en risikovurdering ikke nedlegger bygge- og deleforbud, vil skadelidte gjerne ha et ønske om å få overprøvd denne vurderingen. Adgangen til å klage etter plan- og bygningsloven vil være avskåret ettersom det ikke vil foreligge noe enkeltvedtak å klage over. I slike tilfelle vil skadelidte være henvist til å gå til søksmål mot kommunen for de ordinære domstolene. Jeg har kommet til at dette må være en forsvarlig løsning. Adgangen til å gå til søksmål vil ivareta skadelidtes behov for rettssikkerhet. I tillegg vil boligforsikringen normalt inkludere en rettshjelpsforsikring som også vil gi skadelidte økonomisk forutsetninger til å kunne benytte seg av denne adgangen.

Mitt forslag til løsning innebærer at 60%-regelen i naturskadeforsikringsinstruksen § 3 andre ledd tredje punktum, jf. redegjørelsen i punkt 3.1.2.3 over, ikke lenger er relevant. Etter mitt forslag vil skadeomfanget på bygningen ikke være avgjørende for spørsmålet om relokalisering, og det er ikke lenger behov for instruksen § 3 andre ledd tredje punktum.

3.5.2.4 Anbefaling

For at det skal bli snakk om rett til tomteerstatning, må det:

- (1) være inntrådt en naturulykke, som
- (2) har voldt skade på den forsikrede bygningen og/eller på den tilhørende tomten, og
- (3) kommunen må ha nedlagt bygge- og deleforbud på eiendommen fordi den anses som særlig utsatt for (fremtidig) naturulykke.

Kommunens vedtak kan overprøves etter plan- og bygningslovens alminnelige regler. Forsikringsselskapet forutsettes å ha klagerett.

Er vilkårene i punkt 3.5.2 oppfylt, har sikrede krav på erstatning både for tomt og for bygning, med mindre selskapet bestemmer at det vil iverksette sikringstiltak på eiendommen istedenfor å utbetale tomteerstatning, jf. punkt 3.5.3.

Naturskadeforsikringsinstruksen § 3 andre ledd tredje punktum foreslås opphevet.

3.5.3 Sikring som et alternativ til relokalisering

3.5.3.1 Opplegget

Dagens naturskadeforsikringsordning erstatter ikke utgifter til sikring, f.eks. ras- og flomsikring, jf. naturskadeforsikringsinstruksen § 3 andre ledd første punktum og fellesvilkårene punkt 5.9. Sikringstiltak kan imidlertid tenkes å være et alternativ til relokalisering. Etter mitt syn må den rett sikrede har etter forslaget under punkt 3.5.2 til under gitte omstendigheter å kreve tomteerstatning og totaltapsersstatning for påstående bygning, kunne fravikes dersom forsikringsselskapet påtar seg å gjennomføre og bekoste de sikringstiltak som er nødvendige for at kommunen finner området trygt og opphever, eventuelt unnlater å nedlegge, bygge- og deleforbud etter naturskadeloven § 22.

Finans Norge påpekte i sitt brev 11. april 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet at det ved en eventuell utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomt, ville være behov for å vurdere forholdet mellom tomteerstatning og sikringstiltak nærmere. Det heter i brevet at "[i] en del tilfeller vil tomt kunne gjenopprettes og bebygges dersom hensiktsmessige sikringstiltak først etableres. Sikringstiltak vil derfor være av betydning for en sak om eventuelt erstatning for ny tomt." Etter å ha vist til at det er grunneier/kommune/NVE som står for slike sikringstiltak i dag, peker FNO på at "det f eks [kan] reises spørsmål om sikringskostnader kan erstattes av forsikring hvis dette er rimeligere enn erstatning for erstatningstomt. Dette og andre spørsmål når det gjelder forholdet mellom sikringstiltak og tomteerstatning må vurderes nærmere."

Etter min oppfatning må det være en fornuftig løsning, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk, at forsikringsselskapet gis mulighet til å velge mellom enten å gjennomføre og bekoste nødvendige sikringstiltak på eiendommen eller å dekke slike kostnader som er knyttet til relokalisering. Forutsetningen for en slik valgtrett må imidlertid være at forsikringsselskapet kan vise at sikringstiltakene vil gi sikrede tilstrekkelig trygghet.

Det sentrale spørsmålet blir dermed hva som skal kreves for at et krav om "tilstrekkelig trygghet" skal anses oppfylt. Det sier seg selv at det ikke kan være opp til forsikringsselskapets egen vurdering om de tiltak det vil iverksette, vil gi tilstrekkelig trygghet for vedkommende eiendom mot fremtidige naturulykker. I enda større grad enn ved relokalisering, jf. punkt 3.5.2 over, vil det ved en slik vurdering være nødvendig å trekke inn offentlige myndigheter, som NVE og kommunen, og se hen til deres risikovurdering og sikringsanbefalinger. I siste omgang vil testen på om de foreslåtte tiltak gir den nødvendige trygghet ligge i om kommunen finner å kunne oppheve vedtak om bygge- og deleforbud for eiendommen i tråd med naturskadeloven § 22 tredje ledd, eventuelt finner de foreslåtte sikringstiltak så vidt betryggende at det ikke er nødvendig å legge ned slikt forbud etter samme bestemmelses første ledd.

Forsikringsselskapet vil trolig risikere at myndighetene ønsker å se foreslåtte sikringstiltak for vedkommende eiendom under en mer overordnet synsvinkel, der tilnærmingen vil være hvorvidt de foreslåtte sikringstiltakene kan anses hensiktsmessige for det berørte området som sådan og ikke bare for den enkelte tomten. Det betyr at avgjørelse om og gjennomføring av sikringstiltak lett vil kunne trekke ut i tid. For sikrede er en slik utvikling lite heldig. Selv om han nok må finne seg i at alternativet med sikringstiltak kan medføre større tidsbruk, må det være en grense for hva han behøver å akseptere. Sikringsalternativet kan derfor ikke stå åpent for forsikringsselskapet dersom det vil gå urimelig tid før sikrede igjen kan ta bolig og tomt i bruk. Ved urimelighetsvurderingen vil det være naturlig å se hen til hva som ville medgå av tid under relokaliseringalternativet. Har forsikringsselskapet først bestemt seg for å gå for alternativet sikring, og fått nødvendig samtykke fra offentlige myndigheter til hvilke tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige, må selskapet i forhold til sikrede stå inne for de omkostninger som tiltaket koster, selv om dette skulle være mer enn det selskapet opprinnelig regnet med.

Koordineringsbehovet mellom forsikringsselskap og myndigheter beskrevet over, reiser spørsmål for problemstillingen som drøftes i kapittel 4 under. Tre situasjoner kan tenkes å oppstå: Et første alternativ er at alle involverte, sikrede/grunneier, forsikringsselskap og offentlige myndigheter, er enige om at flytting er det beste alternativet. I slike tilfeller vil

sikrede få erstattet bygning og tomt. Med unntak av dekning av utgifter til enkle sikringstiltak, jf. punkt 3.7 nedenfor, er forsikringsutbetalingen øremerket relokaliseringsformålet og deler av erstatningen kan ikke benyttes til dekning av eventuelle offentlige sikringstiltak. Neste alternativ er at vilkårene for relokalisering i utgangspunktet er oppfylt, men at forsikringsselskapet påberoper seg sikring som alternativ til relokalisering. I dette tilfellet vil det være behov for koordinering mellom forsikringsselskapet og offentlige myndigheter, og forsikringsselskapet vil nødvendigvis måtte redegjøre for hvilke sikringstiltak det ser for seg, herunder hvilke kostnadsanslag selskapet har gjort. Et tredje alternativ er at selskapet utbetaler erstatning, dvs. at vilkårene for relokalisering ikke er oppfylt, men at offentlige myndigheter ønsker å sikre det aktuelle området eller den aktuelle eiendommen. Jeg kommer derfor tilbake til dette alternativet i kapittel 4.

3.5.3.2 Anbefaling

Selv om vilkårene for tomteerstatning er til stede, jf. punkt 3.5.2, har selskapet som et alternativ rett til å iverksette og betale for sikringstiltak på den rammede eiendommen. Det er et vilkår for et slikt alternativ at det kan gjennomføres innen en rimelig tid og at det anses så trygt at kommunen kan oppheve dele- og byggeforbudet for eiendommen, eventuelt ikke finner det nødvendig å nedlegge slikt forbud.

3.6 Forholdet til medforsikrede tredjemenn

3.6.1 Generelt

Som nevnt i punkt 3.1.2 over, kan naturskadeforsikringen også være av betydning for andre enn forsikringstaker/sikrede, samtidig som det for slike tredjemenn først og fremst er annen lovgivning som er sentral. Det er særlig to grupper av personer/selskaper som er interessante, nemlig grunneiere hvor den forsikrede bygningen står på festet tomt, og panthavere hvor bygning (og eventuelt tomt) er pantsatt. Som fremhevet i punkt 3.1.2 over vil begge disse grupperingene være automatisk medforsikret under den brannforsikringen som naturskadedekningen knytter seg til, og ha bestemte rettigheter under forsikringen. Grunneiernes stilling vil i tillegg være regulert under tomtefesteloven, og panthavernes stilling under panteloven.

Det er nødvendig å se nærmere på hvordan de rettigheter slike tredjemenn har, kan tilpasses de løsninger som foreslås. Mens forholdet til grunneier ved tomtefeste behandles i punkt 3.6.2, ser jeg nærmere på forholdet til panthaver i punkt 3.6.3.

3.6.2 Forholdet til grunneier ved tomtefeste

3.6.2.1 Problemstilling

En utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å gjelde tomteerstatning, reiser spørsmålet om hvordan man skal håndtere situasjonen der skaden skjer på festet grunn.

Utgangspunktet vil være at det er festeren som har tegnet brannforsikringen med tilhørende naturskadedekning. Det kan også legges til grunn at grunneieren neppe vil ha noen egen forsikring som vil dekke et eventuelt tap av grunnen. Siden naturskadeforsikringsloven som nevnt suppleres av forsikringsavtaleloven, vil bortfesteren ha status som medforsikrede under festerens forsikring, jf. forsikringsavtaleloven § 7-1 andre ledd, jf. fellesvilkårene punkt 1,

som bestemmer at ved forsikring av fast eiendom gjelder forsikringen til fordel for forsikringstakeren og for innehaver av tinglyst eiendomsrett, panterett eller annen tinglyst sikkerhetsrett.

Som nevnt under punkt 3.2.1.5 over, gir forsikringsavtaleloven den medforsikrede enkelte rettigheter under forsikringsavtalen. Spørsmålet om det er bortfester eller fester som har krav på en eventuell tomteerstatning er derimot ikke løst i loven. Naturskadeerstatningsloven av 2014, som nevnt i punkt 3.1.3 over, har for sin del søkt å regulere spørsmålet for så vidt gjelder erstatning fra den offentlige naturskadedekningen. Hva løsningen der er, synes imidlertid ikke åpenbar. Mens § 3 andre ledd, jf. tredje ledd tilsynelatende gir tomtefester en meget sterk stilling hvis han kan godtgjøre å ha den økonomiske interessen og rådigheten over skadeobjektet, følger det av § 15 at ved tvist mellom grunneier og fester om hvem som har rett til naturskadeerstatningen, går eieren foran. Dette må bety at ved uenighet mellom grunneier og fester, må naturskadefondet kunne utbetale erstatningen til grunneieren og overlate til partene å fastlegge hvem som til slutt skal ha erstatningen etter de kriterier som § 3 oppstiller.

I forhold til naturskadeforsikringen oppstår det – på samme måte som ved den offentlige naturskadedekningen – egentlig to separate spørsmål. Det ene er hvem av de to pretendentene, grunneier eller fester, som skal ha rett til tomteerstatningen, eventuelt etter hvilke kriterier erstatningen skal deles. Det andre er om forsikringsselskapet skal gjøres til part i en eventuell tvist mellom fester og grunneier, eller om selskapet med befriende virkning kan utbetale erstatningen til én av pretendentene, eventuelt få rett til å deponere erstatningen i bank.

Ved vurderingen av det første spørsmålet er det naturlig å ta utgangspunkt i at formålet med å utvide naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning, er å sørge for at den som har tegnet forsikringen får økonomisk mulighet til å flytte bolig eller lignende til en ny tomt dersom det inntreffer en naturskade. Ved at verdiene som ligger i bygning og tomt er forsikret, gis den sikrede festeren de nødvendige økonomiske forutsetningene for relokalisering og gjenoppbygging.

Formålet med en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å omfatte tomt, tilsier at det er fester som vil ha størst interesse i/behov for å få tomteverdien erstattet. De hensyn som er nedfelt i 2014-naturskadeerstatningsloven § 3 andre ledd, og nærmere forklart i forarbeidene, gjør seg gjeldende på samme måte ved en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning.

Som redegjort for i punkt 3.4.4 over, er tap av grunn ikke gjenstand for alminnelig forsikring i markedet i dag. Selv om bortfester har liten eller ingen beskyttelse mot tap av grunn etter dagens naturskadeforsikringsordning, og ville ha problemer med å få tegnet en selvstendig forsikring på sin eventuelle interesse i grunnen, er det grunn til å merke seg at naturskadeerstatningsloven § 3 andre ledd, jf. tredje ledd, forutsetter at en bortfester kan ha slike interesser i den bortfestede eiendommen at han må ha rett til (deler av) naturskadeerstatningen. Det er på den annen side vanskelig å se at bortfester bør gis en bedre rettsstilling som følge av at naturskadeforsikringsordningen blir utvidet til å omfatte tomteerstatning.

De beste hensyn tilsier derfor etter min mening at spørsmålet om hvem som skal ha rett til en tomteerstatning under naturskadeforsikringen, fester eller bortfester, ikke søkes løst i

naturskadeforsikringsloven eller tilhørende forskrifter, men overlates til bakgrunnsrettens regler å bestemme. Ved en eventuell tvist mellom de to pretendentene vil det være naturlig å legge betydelig vekt på hvordan spørsmålet er løst under naturskadeerstatningsloven § 3 andre ledd, jf. tredje ledd. De verdsettelsesprinsipper som legges til grunn ved innløsning av festet tomt etter tomtefesteloven §§ 37 flg. og ved ekspropriasjon av en festet tomt kan også tenkes å gi veiledning ved en eventuell fordeling av tomteerstatningen mellom bortfester og fester. Etter tomtefesteloven § 37 tas det utgangspunkt i tomteverdien på innløsningstidspunktet med fradrag for verdiøkning som festeren har tilført tomten med egne tiltak eller tilskudd til tiltak som er gjort av andre. Har derfor fester selv opparbeidet tomten, er det råtomt-verdien som skal legges til grunn for innløsningsoppgjøret.

Når det gjelder det andre spørsmålet, nemlig om forsikringsselskapet kan holdes utenfor en eventuell tvist mellom bortfester og fester om hvem som har rett til erstatningen, kunne det være naturlig å bruke en tilsvarende løsning som i naturskadeerstatningsloven § 15. Å utbetale hele erstatningen til bortfesteren har imidlertid sine klare svakheter. En bedre løsning må være å anvende prinsippet i forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd tredje punktum, og gi forsikringsselskapet rett til å sette tomteerstatningen inn i bank, hvor den disponeres av festeren (forsikringstaker/sikrede) og bortfesteren (medforsikrede) i fellesskap. På denne måten unngår forsikringsselskapene å bli involvert i det privatrettslige forholdet mellom bortfester og fester. Jeg foreslår derfor en slik løsning. En forutsetning må likevel være at vedkommende forsikringsselskap gir partene en viss frist til å bli enige om løsningen før alternativet med å sette beløpet på sperret konto i bank blir effektivt.

3.6.2.2 Anbefaling

Det tas ikke inn regler i naturskadeforsikringsloven eller tilhørende forskrifter om hvem som skal ha rett til tomteerstatningen – bortfester eller fester – hvor det foreligger tomtefeste. Dette spørsmålet må løses etter bakgrunnsrettens regler. Er det uenighet mellom bortfester og fester om retten til tomteerstatningen, kan forsikringsselskapet utbetale tomteerstatningen til en sperret bankkonto i begge navn.

3.6.3 Forholdet til panthaver

3.6.3.1 Problemstilling

Det følger av forsikringsavtaleloven § 7-1 andre ledd at ved forsikring av fast eiendom er innehaveren av en tinglyst panterett automatisk medforsikret. Reglene i forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd innebærer at så lenge den pantsatte eiendommen utbedres eller det stilles betryggende sikkerhet for at den vil bli utbedret, tvinges panthaverne etter en skade til å "bli med" videre. Det må vurderes om og i tilfelle hvordan dette prinsippet kan anvendes i tilfelle av relokalisering.

Som nevnt i punkt 3.1.2 over, bygger forsikringsavtaleloven § 7-4 på et prinsipp om at panthavers sikkerhet i forsikringsgjenstanden (eiendommen) avløses av sikkerhet i forsikringssummen når eiendommen er blitt skadet eller er gått totaltapt. Skal bygningen repareres eller bygges opp igjen, blir panthavers behov for sikkerhet ivarettatt ved at erstatningen, som i disse tilfelle utgjør omkostningene "til reparasjon/gjenoppføring til samme – eller vesentlig samme – stand som før skaden inntraff", holdes på konto hos forsikringsselskapet og går til betaling av utgifter til gjenoppbygging underveis.

I forholdet mellom forsikringsselskapet og sikrede står sikrede i prinsippet fritt til å gjenoppbygge hvor som helst i Norge, jf. formuleringen "innen landets grenser" i fellesvilkårene punkt 5.3.3, så lenge det skjer innen 5 år.

I forholdet mellom panthaver og sikrede er det ikke uten videre likegyldig hvor gjenoppbygging finner sted. Som nevnt i punkt 3.1.2 over, synes forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd å bygge på et underliggende premiss om at utbedring av skadeobjektet skal skje på skadestedet, dersom panthaveren skal kunne «tvinges» til fortsatt deltagelse og ikke kreve pantet innløst. I tilfelle hvor sikrede velger å bygge opp et totalskadet hus på et annet sted enn skadestedet, vil han derfor ikke ha sikkerhet for at panthaveren «følger ham» til det nye stedet, med mindre annet skulle fremgå av panteavtalen.

Spørsmålet i forbindelse med en nyordning av naturskadeforsikringen, der sikrede får erstattet verdien av tomten og dermed mulighet til å relokalisere sitt bygg til en ny tomt, er om panthaver skal pålegges å bli med på finansieringen av det nye bygget på et nytt sted, eller om han skal få utbetalt sitt tilgodehavende av den samlede erstatningen for tomt og bygning. Får han rett til kontant utbetaling, vil det bety at sikrede ved relokalisering tvinges til å ta opp et nytt lån i forbindelse med anskaffelsen av ny bolig annetsteds. Dette gjelder uavhengig av hvor sikrede relokaliserer til og uavhengig av om sikrede kjøper ny bolig eller velger å bygge ny bolig på ny tomt.

Spørsmålet er om det er behov for supplerende regler om sikredes rett i relokaliseringstilfellene, og eventuelt hva slike regler bør gå ut på.

Utvides naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning, er det viktig å gi sikrede forutberegnelighet. Formålet med utvidelsen er å styrke sikredes stilling ved å gi vedkommende bedre økonomiske forutsetninger for å anskaffe ny bolig ved relokalisering. Dette formålet vil fort kunne uthules dersom det ikke stilles krav om at panthaver "blir med på lasset" i relokaliseringstilfellene.

Som oftest vil rettighetshaver og sikrede i det enkelte tilfelle i fellesskap finne frem til hensiktsmessige ad hoc løsninger. Det kan imidlertid tenkes at panthaver vurderer sikredes kredittverdighet som dårligere enn det den var da låneforholdet ble etablert og derfor ikke er villig til å videreføre det eller iallfall ikke i samme størrelsesorden og med samme vilkår som før. Dette vil kunne ha en negativ innvirkning på sikredes muligheter for å bygge ny bolig på annet sted, og vil i verste fall kunne bety at vedkommende ikke har de nødvendige økonomiske forutsetningene for gjenoppbygging.

Det er derfor etter min mening behov for å balansere sikredes og panthavers interesser i slike tilfeller. Ut fra erfaring er det all grunn til å tro at i de tilfellene der relokalisering er nødvendig, vil langt de fleste sikrede bosette seg i nærområdet, som følge av tilknytning til nærmiljøet gjennom familie, jobb og skole. Om sikrede bosetter seg i samme kommune eller i en tilgrensende kommune vil oftest bero på utbudet av boliger/tomter i området. Så lenge sikrede bosetter seg i nærområdet til skadestedet, synes det ikke å være sterke grunner til at forsikringssummen ikke skal kunne benyttes til gjenoppbygging av erstatningsbolig på nytt sted (på annet sted enn skadestedet), dvs. pålegge panthaver "å bli med på lasset" i tråd med prinsippet i forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd.

Som nevnt i punkt 3.3 over, er det en forutsetning at en utvidelse i størst mulig utstrekning skal bygge på dagens ordning. Etter mitt syn tilsier dette at slike supplerende regler begrenses

til å gjelde i gjenoppbyggingstilfellene. Etter dagens praksis må sikrede utløse panthaveren dersom han velger ikke å gjenoppbygge, men å få erstattet eiendommens omsetningsverdi kontant for eventuelt å benytte denne til å kjøpe ny bolig annetsteds. Løsningen vil samtidig sikre likebehandling av gjenoppbyggingstilfellene, uavhengig av om gjenoppbyggingen finner sted på skadestedet eller et annet sted i nærområdet.

Når det gjelder næringsvirksomhet, er det større grunner til å følge hovedregelen, dvs. at panthaver får utbetalt sin andel av forsikringssummen. Dette har sammenheng med at det vil være større betenkeligheter forbundet med å pålegge panthaver å bli med på lasset der næringsvirksomhet må relokalisere etter en naturskadehendelse. Utsiktene til at en næringsvirksomhet skal kunne leve videre etter naturskadehendelsen avhenger ikke bare av hvor raskt virksomheten kommer i gang igjen, men også virksomhetens finansielle styrke forut for naturskadehendelsen. I slike tilfelle er det større grunn til å gi kreditorene mulighet til å revurdere virksomhetens kredittverdighet i lys av de konkrete omstendighetene og å avgjøre om de fortsatt ønsker å yte virksomheten kreditt.

Direktiv 2014/17/EU av 4. februar 2014 om forbrukeravtaler om kreditt med sikkerhet i fast eiendom og endring av direktiv 2008/48/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 (reakkredittdirektivet) er for tiden under vurdering i EØS/EFTA-statene. Ettersom direktivet inneholder flere henvisninger til den Europeiske bankmyndigheten (EBA), arbeides det med å få avklart hvordan regler knyttet til denne institusjonen skal håndteres ved en innlemming i EØS-avtalen.

Reakkredittdirektivet medfører visse forpliktelser for kredittyttere. Blant annet har direktivet kapittel 6 regler om kredittvurdering av forbrukeren og verdivurdering av panteobjektet. Slik kredittvurdering skal også skje etter at kredittavtalen ble inngått. Artikkel 18(6) pålegger for eksempel medlemsstatene å sikre at forbrukerens kredittverdighet tas opp til ny vurdering på grunnlag av ajourførte opplysninger før det innvilges en betydelig stigning i det samlede kredittbeløp. Dette gjelder likevel ikke der kredittøkningen ble hensyntatt ved den opprinnelige kredittvurderingen.

Om og eventuelt hvordan reakkredittdirektivet vil påvirke reglene i forsikringsavtaleloven § 7-4 andre ledd er for tidlig å si. Siden dette uansett gjelder et generelt spørsmål som ikke er spesielt for spørsmålet om relokalisering og tomteerstatning etter naturskadeforsikringsloven, har jeg valgt ikke å legge vekt på reakkredittdirektivet i mitt forslag til løsning, jf. punkt 3.6.3.2 nedenfor.

3.6.3.2 Anbefaling

Benytter sikrede forsikringserstatningen til å gjenoppføre bygningen på ny tomt (relokalisering), skal den medforsikrede panthaveren som hovedregel ha rett til å få utbetalt sin andel av tomteerstatningen kontant. Dette gjelder likevel ikke dersom den sikrede eieren av bolig- og fritidseiendom velger å gjenoppføre bygningen på ny tomt i nærområdet. I så fall gis reglene i forsikringsavtaleloven § 7-4 annet ledd tilsvarende anvendelse.

3.7 Plikter og rettigheter knyttet til den rammede eiendommen

3.7.1 Problemstilling

Skal naturskadeforsikringsordningen utvides til å omfatte tomteerstatning, for slik å legge til rette for relokalisering, er det nødvendig å se på den rettslige situasjonen knyttet til rettigheter og plikter ved den tomten som må fraflyttes. Dette gjelder hva enten tomten helt eller delvis er borte eller den bare er fareutsatt, slik at gjenoppbygging der ikke er tilrådelig. Finans Norge har pekt på problemstillingen i sitt brev 11. april 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet.

Ved utbetaling av totaltapserstatning vil forsikringsselskapet ha rett, men ikke plikt, til å overta skadeobjektet, i dette tilfellet den faste eiendommen med eventuelt påstående bygning. Ifølge Finans Norge og Norsk Naturskadepool kan det legges til grunn at forsikringsselskapene ikke vil ønske å overta eiendommen annet enn i rene unntakstilfelle. Selskapene er ikke innrettet for å forvalte, utbedre og videreselge realgjenstander og fast eiendom. Den økonomiske verdien til den faste eiendommen vil normalt også være begrenset og/eller usikker, f.eks. pga. nedlagt bygge- og deleforbud for eiendommen. Selv om adekvate sikringstiltak kan medføre at bygge- og deleforbudet oppheves, vil det fortsatt være usikkerhet knyttet til om selskapet helt eller delvis vil kunne få igjen den utbetalte erstatningen. Jeg legger derfor til grunn at selskapene som hovedregel ikke vil være interessert i å overta den rammede eiendommen. Å pålegge selskapene å overta slike eiendommer, kan vanskelig komme på tale.

Det kan tenkes at vedkommende kommune i enkelte tilfeller vil være interessert i og villig til å overta den rammede eiendommen for å utnytte den i tråd med egne planer. Hovedregelen vil nok likevel være at kommunen ikke vil ønske å stå som eier av eiendommen. Å pålegge kommunen plikt til å overta eiendommer som er rammet av naturskade, kan muligens være en løsning, men å utrede dette spørsmålet faller utenfor mitt mandat.

Den praktiske situasjonen vil derfor normalt være at selv om den rammede eiendommen fraflyttes, vil eieren av den bli stående som eier, med de rettigheter og plikter som følger av dette. I kjølvannet av naturskadehendelser kan han dermed bli forpliktet til selv å iverksette sikringstiltak eller til å refundere kommunen utgifter den har hatt til slike sikringstiltak, jf. for så vidt naturskadeloven § 24 og fremstillingen foran under punkt 3.1.4. Eier kan også risikere å komme i erstatningsansvar overfor tredjemann dersom nødvendige tiltak ikke gjennomføres.

Spørsmålet blir dermed om naturskadeforsikringen er – eller kan bli – innrettet slik at eieren av den rammede eiendommen kan beskyttes mot (noen av) de utfordringer som fortsatt eierskap av en fraflyttet tomt innebærer. To mulige tiltak, nemlig dekning av utgifter til rive- og ryddetiltak og dekning av utgifter til enkle sikringstiltak, diskuteres nedenfor i 3.7.2 og 3.7.3. For øvrig har jeg ansett det vanskelig å inkludere dekning av utgifter til andre, mer langsiktige, tiltak i naturskadeforsikringsdekningen, eller å legge inn en dekning for sikrede av et eventuelt fremtidig erstatningsansvar.

3.7.2 Dekning av rive- og ryddeutgifter

Foran i punkt 3.1.2 er det redegjort for hvilken dekning sikrede i dag har for kostnader i forbindelse med riving/opprydning på den aktuelle tomten. I hht de gjeldende fellesvilkårene

punkt 3.3.1 er utgifter til riving, rydding, bortkjøring og deponering av verdiløse rester etter skade på forsikrede ting dekket med inntil kr. 300.000. Selv om det enkelte selskap kan ha en annen (bedre eller dårligere) dekning av slike utgifter i sine vilkår, sikrer fellesvilkårene alle sikrede et minimumsbeløp på kr. 300.000.

Som nevnt har NP nylig vedtatt nye avregningsvilkår, som fra 1. januar 2016 vil avløse fellesvilkårene. Etter avregningsvilkårene har et forsikringsselskap rett til å få avregnet "utgifter til riving, rydding og avfallshåndtering etter skade på forsikrede ting. Erstatningen er begrenset til kr 1.000.000, men likevel ikke høyere enn 1. risikosum." Med andre ord erstattes rivings- og opprydningskostnader med inntil kr. 1 million, men likevel slik at den avtalte forsikringssummen for den forsikrede tingen (bygning eller lignende) utgjør selskapets maksimale ansvar dersom denne summen er lavere. Selv om avregningsbeløpet økes betydelig, vil vilkårene fra samme tidspunkt ikke lenger fungere som et gulv for skadeoppgjøret mellom selskapet og sikrede etter naturskadehendelser. Dette skyldes at de nye vilkårene er rene avregningsvilkår mellom det enkelte selskap og NP, og ikke gir sikrede selvstendige rettigheter. Sikrede vil følgelig fra 1. januar 2016 bare ha krav på naturskadeoppgjør etter vedkommende selskaps vilkår.

Informasjon om det enkelte selskaps forsikringsvilkår er ikke uten videre offentlig tilgjengelig. Gjennom mine samtaler med Finans Norge og Norsk Naturskadepool har jeg forstått det slik at selskapene som alminnelig utgangspunkt dekker slike utgifter, men at omfanget kan variere. Mens enkelte selskap dekker reelle utgifter opp til en fastsatt sum (sumbegrensning), har andre selskap ikke noen sumbegrensning i sine vilkår.

Etter mitt syn innebærer omleggingen av fellesvilkårene en svekkelse av sikredes stilling i naturskadetilfeller, ved at dekningen av tap vil kunne variere i høyere grad enn før. Det kan riktignok være grunn til å forvente at konkurransen i forsikringsmarkedet vil innebære at langt de fleste forsikringsselskapene vil se seg tjent med å tilby forsikringstakerne en dekning som minst tilsvare den dekningen som selskapet har krav på å få avregnet i naturskadepoolen. Forsikringsselskapene står imidlertid fritt til å tilby forsikringer hvor slike kostnader dekkes med et lavere beløp.

Dette tilsier etter min mening at det bør gis regler som sikrer alle sikrede en minimumsdekning av river- og ryddeutgifter etter naturskadeulykker, uavhengig av hva som følger av det enkelte selskaps vilkår. Størrelsen på slike utgifter vil nødvendigvis variere fra sak til sak, beroende på forhold som f.eks. arten og omfanget av naturskadehendelsen, arten og omfanget av skaden som er forårsaket på eiendommen, herunder bygningsmassen, mengden av vrakgods og hvor vanskelig tilgjengelig tomten er for mannskap og maskiner etter naturskadehendelsen. For enkelhets skyld foreslår jeg derfor at dagens system videreføres, slik at sikrede får dekket sine reelle utgifter til riving og rydding, med inntil det beløpet som selskapene kan avregne i naturskadepoolen. Siden riving- og opprydningskostnadene ofte vil være betydelige, bør samtidig den beløpsøkingen som naturskadepoolen har foretatt i avregningsvilkårene legges til grunn, dvs. at sikrede har krav på å få dekket slike utgifter med inntil kr. 1.000.000. En slik regel er ikke til hinder for at selskapene, som i dag, kan fastsette gunstigere vilkår, men sikrer uansett alle sikrede en minimumsdekning.

3.7.3 Dekning av enkle sikringstiltak

I dagens naturskadedekning ligger det ikke inne en dekning av utgifter til enkle sikringstiltak. En naturskadehendelse kan gjøre det nødvendig med slike tiltak 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. En slik dekning er kanskje først og fremst interessant der sikrede har valgt å fraflytte eiendommen, men kan også være aktuell i andre tilfelle. Med enkle sikringstiltak sikter jeg til oppsetting av gjerder, enkel planering og/eller gjenfylling av oppståtte hull eller ujevnheter, oppsetting av varselskilt, osv. Det omfatter ikke større sikringstiltak som treffes for å unngå eller begrense mulige fremtidige naturskadehendelser.

Det kan tenkes at kostnader til enkle sikringstiltak i konkrete tilfelle vil kunne kvalifisere som redningsomkostninger, jf. forsikringsavtaleloven § 6-4, jf. § 4-10 første ledd. I så fall gjelder imidlertid de begrensninger som fremgår av naturskedeforsikringsloven med tilhørende forskrifter, se først og fremst naturskadepoolinstruksen § 3 andre ledd første punktum og fellesvilkårene punkt 3.4.5 om ikke omfattede utgifter, samt naturskedeforsikringsloven § 3 andre ledd og naturskadepoolinstruksen § 3 andre ledd andre punktum og fellesvilkårene punkt 3.4.5 andre punktum om summessige begrensninger. Fordi både de alminnelige og de spesielle vilkår for å anse omkostningene ved et redningstiltak som «redningsomkostninger» er så vidt strenge, er det høyst usikkert om sikrede i et konkret tilfelle vil kunne få dekket sine omkostninger ved tiltak for å unngå et erstatningsansvar etter disse reglene. Etter min mening er det derfor nødvendig å etablere en særskilt dekning under naturskedeforsikringen for utgifter til enkle sikringstiltak.

Her kan det tenkes to ulike løsninger. For det første kan en slik utgiftsdekning inngå i posten riving- og opprydningsutgifter. I så fall kan man tenke seg to alternativer: å holde dekningsbeløpet for posten uendret, eller å øke dekningsbeløpet for denne posten. For det andre kan man la slike utgifter utgjøre en egen erstatningspost med et særskilt dekningsbeløp.

Over har jeg foreslått å gi regler som sikrer skadelidte en minimumsdekning av riving- og opprydningsutgifter. Mitt forslag er at denne bestemmelsen utformes slik at den også dekker utgifter ved enkle sikringstiltak som nevnt. Jeg har vurdert om dette bør medføre at dekningsbeløpet for posten riving- og opprydningsutgifter økes. Ved å innlemme kostnader til enkle sikringstiltak i denne posten, vil det bli mindre igjen til å dekke rive- og ryddeutgifter. Når jeg likevel ikke foreslår endringer i dekningsbeløpet, er det fordi avregningsvilkårene er endret slik at dekningsbeløpet øker fra kr. 300 000 til kr. 1 000 000 fra 1. januar 2016. Denne økningen er betydelig. At utgifter til enkle sikringsbeløp innlemmes i posten riving- og opprydningsutgifter, gjør det imidlertid desto viktigere at det gis regler som innebærer at sikrede som et minimum er sikret at slike kostnader dekkes innenfor en samlet grense på kr. 1 million.

3.7.4 Anbefaling

Forsikringssselskapet vil normalt ikke overta den rammede eiendommen etter å ha utbetalt erstatning, og det anses uhensiktsmessig å pålegge kommunen eller andre å overta den. Eieren vil derfor bli stående som eier av den rammede eiendommen. For i noen grad å beskytte eieren mot for eksempel å komme i ansvar ovenfor tredjemann, skal den obligatoriske naturskedeforsikringen ha en rive- og ryddedekning og en dekning av enkle

sikringstiltak, innenfor en samlet grense på kr. 1 million. Det enkelte selskap vil stå fritt til å tilby en bedre dekning.

3.8 Dekning av kostnader i venteperioden på ny bolig

3.8.1 Problemstilling

Jeg har blitt bedt om å vurdere om det bør gis regler i naturskadeforsikringsloven med tilhørende forskrifter om dekning av kostnader i venteperioden på ny bolig.

I punkt 3.1.2 over påpekte jeg at sikredes stilling som utgangspunkt avgjøres av forsikringsvilkårene til vedkommende forsikringselskap, men at den individuelle dekningen suppleres av fellesvilkårene fastsatt av NP. Etter dagens ordning gjelder både fellesvilkårene og vedkommende selskaps egne vilkår ved skadeoppgjøret, og sikrede har krav på oppgjør etter det gunstigste vilkårssystemet. Det betyr at fellesvilkårenes løsning vil fungere som en minimumsdekning for sikrede.

I hht de gjeldende fellesvilkårene fastsatt av Norsk Naturskadepool dekkes utgifter til erstatningsbolig i venteperioden med inntil kr. 200.000, jf. fellesvilkårene punkt 3.3.2, hvor det fremgår at "tap av husleieinntekt og tap ved at egen bolig – eller annen bygning – ikke kan brukes som følge av skade", omfattes av forsikringen med til sammen inntil kr. 200.000.

Som opplyst i punkt 3.1.2 over, har NP nylig vedtatt nye avregningsvilkår som fra 1. januar 2016 vil avløse fellesvilkårene. Fra dette tidspunkt økes beløpet selskapene kan avregne i naturskadepoolen til dekning av tap av husleieinntekt og tap ved at egen bolig eller annen bygning ikke kan brukes som følge av skade fra kr. 200.000 til kr. 500.000, jf. avregningsvilkårene punkt 3.3. Samtidig endres vilkårene, slik at avregningsbeløpet ikke lenger fungerer som et gulv for skadeoppgjøret mellom selskapet og sikrede etter naturskadehendelser. Fra 1. januar 2016 er det følgelig det enkelte selskaps vilkår som eksklusivt bestemmer hvilken dekning sikrede vil ha for kostnader i venteperioden på ny bolig.

Informasjon om det enkelte selskaps forsikringsvilkår er ikke uten videre offentlig tilgjengelig. Gjennom mine samtaler med Finans Norge og Norsk Naturskadepool har jeg forstått det slik at selskapene som alminnelig utgangspunkt dekker reelle merutgifter som følge av at den skadede boligen ikke kan brukes. Men mens enkelte selskap dekker reelle utgifter opp til en fastsatt sum (sumbegrensning), opererer andre selskap med en tidsbegrensning, dvs. at de dekker reelle merutgifter som pådras i en nærmere angitt tidsperiode. Andre selskap igjen har verken sum- eller tidsbegrensninger i sine vilkår.

Etter mitt syn kan omleggingen av fellesvilkårene innebære en svekkelse av sikredes stilling i naturskadetilfeller, ved at sikrede ikke er sikret en viss minimumsdekning. Det kan riktignok være grunn til å forvente at konkurransen i forsikringsmarkedet vil innebære at langt de fleste forsikringselskapene vil se seg tjent med å tilby forsikringstakerne en dekning som minst tilsvarende den dekningen som selskapet har krav på å få avregnet i naturskadepoolen. Forsikringselskapene står imidlertid fritt til å tilby forsikringer hvor slike kostnader dekkes med et lavere beløp. Dette tilsier at det bør gis regler som sikrer at sikrede har en minimumsdekning for tap som skyldes at egen bolig eller annen bygning ikke kan brukes som følge av skade.

Det vil variere fra sak til sak hvor lang tid det tar før den skadede bygningen blir utbedret, gjenoppbygget eller erstattet med ny bolig. Omfanget av den enkelte sikredes tap vil dermed også kunne variere. For enkelthets skyld foreslår jeg derfor at dagens system videreføres, slik at sikrede får dekket reelle merutgifter til erstatningsbolig, opp til det beløpet selskapene kan avregne i naturskadepoolen. Samtidig bør den beløpsøkningen som naturskadepoolen har foretatt i avregningsvilkårene legges til grunn, med den følge at sikrede har krav på å få dekket tap inntil kr. 500.000. En slik regel er ikke til hinder for at selskapene, som i dag, kan fastsette gunstigere vilkår, men sikrer uansett alle sikrede en minimumsdekning.

3.8.2 Anbefaling

Den obligatoriske naturskadeforsikringen skal dekke sikredes kostnader i venteperioden på å kunne ta i bruk bolig eller annen bygning, innenfor en grense på kr. 500 000. Det enkelte selskap står fritt til å tilby en bedre dekning. Forslaget til bestemmelse er inntatt i forslaget til ny forskrift, jf. punkt 6.2. Regelen foreslås gitt generell anvendelse, dvs. også utenfor relokaliseringstilfellene. Bestemmelsens generelle karakter er reflektert i forskriftstittelen.

3.9 Egenandel

3.9.1 Behovet for endring

I hht utredningsmandatet punkt I, 3 skal det vurderes om en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å omfatte dekning av tomtekostnader medfører behov for å justere sikredes egenandel. Som nevnt i punkt 3.1.2 ovenfor, er sikredes egenandel i dag kr 8.000,- for hver naturskadehendelse som dekkes under naturskadeforsikringen.

Etter min vurdering er det ikke grunn til å endre egenandelsreglene på det nåværende tidspunkt. Bakgrunnen for dette er todelt.

Egenandelen ved naturskadeforsikring er allerede i dag høy sammenlignet med standard egenandel ved alminnelige skadeforsikringer. Dagens regler ble fastsatt etter forslag fra forsikringsnæringen, der det ble påpekt at egenandelen ved erstatning etter statens naturskadeordning økte i forbindelse med et budsjettforlik i Stortinget i 2004. Det foreligger begrenset med informasjon om hva som er grunnlaget for egenandelsberegningen etter både naturskadeforsikringsordningen og ordningen med Statens naturskadefond.

Forslaget til nyordning innebærer at den utvidede forsikringsdekningen ved skade på tomt og tomteerstatning innarbeides i den gjeldende ordningen for premiefastsettelse og premieutvikling. Fordi problemet med tap av tomt og behov for relokalisering per i dag synes å være relativt begrenset, jf. redegjørelsen i punkt 3.2 over, er det ikke grunn til å tro at en utvidelse av ordningen vil føre til vesentlige utslag i premienivået. Det er dermed ikke tungtveiende grunner for å øke egenandelen nå. Skulle utviklingen fremover vise at ordningen med tomteerstatning får et større omfang og blir mer kostbar enn forventet, kan spørsmålet eventuelt vurderes på nytt.

3.9.2 Anbefaling

Nyordningen med tomteerstatning nødvendiggjør ikke endring i egenandelsreglene i naturskadeforsikringen på det nåværende tidspunkt.

3.10 Selskapenes samlede maksimalansvar

3.10.1 Behovet for endring

I hht utredningsmandatet punkt I, 3 skal det vurderes om en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til å omfatte dekning av tomteknader bør ha konsekvenser for selskapenes samlede maksimalansvar.

I sitt brev 11. april 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet pekte Finans Norge på at en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning vil inngå i selskapenes maksimalansvar på kr. 12,5 milliarder, med mindre det gis særskilte regler om dette. Finans Norge mente det ville være hensiktsmessig å få vurdert om det bør være en særskilt maksimalbegrensning for tomteerstatningsdekningen, i tillegg til selskapenes maksimalansvar. I den forbindelse refererte Finans Norge til et av katastrofescenarioene som er beskrevet i rapporten "Nasjonalt risikobilde 2013 – Katastrofer som kan ramme det norske samfunnet", utarbeidet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), nemlig et kvikkleireskred som rammer Øvre Bakklandet i Trondheim. Basert på erfaring fra tidligere kvikkleireskred og flommer, anslår DSB det materielle tapet ved en slikt skred til "å være høyt og ligge i overkant av 30 milliarder kroner", jf. rapporten s. 68.

Ved vurderingen har DSB sett hen til skader på henholdsvis infrastruktur (bruer, veier og jernbane) og på næringslokaler og bolighus samt til kostnader til gjenoppbygging. Mens behovet for midlertidig husvære til berørte husstander er nevnt, fremgår det ikke at anslagene tar hensyn til tap av grunn og behovet for relokalisering.

Deler av de tapspostene som ligger til grunn for DSBs anslag, som f.eks. bruer, veier og jernbane, omfattes ikke av dekningsområdet til naturskadeforsikringen og vil måtte dekkes av statens erstatningsordning ved naturskade. På tross av dette viser DSBs anslag at naturskadeforsikringsoppkjørene etter en slik hendelse mest sannsynlig vil overstige maksimalansvaret på kr. 12,5 milliarder uavhengig av om erstatning for tomt inngår i naturskadeforsikringsordningen eller ikke.

Selskapenes maksimalansvar ved en enkelt naturkatastrofe har vært holdt uendret siden 2006. Jeg er ikke kjent med at skadeomfanget i de naturskadehendelser som har funnet sted i perioden fra 2006 og frem til i dag har vært så omfattende at ansvarstaket har vært nådd.

På det nåværende tidspunkt foreligger det etter mitt syn ikke et tilstrekkelig grunnlag for å endre selskapenes maksimalansvar som følge av at naturskadeforsikringsordningen utvides til også å dekke tomteerstatning.

Siden verken forsikringsselskapene, naturskadepoolen eller myndighetene fører statistikk over naturskadehendelser som medfører behov for relokalisering, er det vanskelig å si noe sikkert om omfanget av slike hendelser – og dermed om den økonomiske betydningen en utvidelse av ordningen til å omfatte tomteerstatning vil ha. Forsikringsnæringen har anslått at det er tale om et begrenset antall tilfeller og at en utvidelse av ordningen til å inkludere tomteerstatning ikke vil gi større økonomiske utslag. Dette synes å bli bekreftet av det materialet jeg har funnet frem til og hatt tilgjengelig. Som påpekt i punkt 3.2, kan det tenkes at klimaendringer og villere og våtere vær i fremtiden vil kunne føre til økt hyppighet av naturskadehendelser som medfører behov for relokalisering. I så fall kan det tenkes behov på sikt for å øke selskapenes maksimalansvar.

Etter mitt syn er det ikke hensiktsmessig å vurdere en økning av maksimalansvaret på grunnlag av et teoretisk krisescenario hvor store tomtearealer går tapt. Formålet med et samlet maksimalansvar for forsikringsselskapene tilsier at ansvarsgrensen settes så høyt at normaltillfellene vil omfattes av ansvaret, men at næringen skjermes mot konsekvensene av helt ekstraordinære naturkatastrofer. "Øvre Bakkland"-eksempelet viser for øvrig at uavhengig av en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte erstatning for tomt, kan maksimalansvaret vise seg å være utilstrekkelig i katastrofetilfellene. Om maksimalansvaret skal økes, må derfor baseres på en bredere vurdering enn bare en vurdering av tomteerstatningsspørsmålet. En slik vurdering faller utenfor mitt mandat.

3.10.2 Anbefaling

Nyordningen med tomteerstatning nødvendiggjør ikke endring i reglene om selskapenes samlede ansvar for naturskader på det nåværende tidspunkt.

3.11 **Tvisteløsning inter partes**

3.11.1 Innledning

Det vil utvilsomt kunne oppstå tvister mellom partene i fremtidige enkeltsaker, og her som ellers vil det være behov for klare regler om hvordan slike tvister inter partes skal løses. I mine samtaler med Finans Norge har jeg fått forståelsen av at forsikringsnæringen er opptatt av at det finnes tvisteløsningsmekanismer for håndtering av uenighet inter partes hva enten det gjelder vilkårs-, forskrifts- eller lovtolkningspørsmål, men at forsikringsnæringen ikke har noen preferanser mht hvilken tvisteløsningsmekanisme som bør velges. Ved valg av løsninger som innebærer at offentlige vedtak får direkte betydning for rettigheter i forholdet mellom forsikringsselskapet og sikrede, har Finans Norge særskilt vektlagt behovet for og betydningen av at forsikringsselskapene gis muligheten til å påklage slike vedtak. Slike løsninger er foreslått i punkt 3.5 over.

Fokus her er hvilke tvisteløsningsmekanismer som bør gjelde der partene for eksempel er uenige om det foreligger en naturskade (jf. punkt 3.11.2), verdsettelsen av skadeobjektet (jf. punkt 3.11.3) eller andre forhold (jf. punkt 3.11.3).

Etter mitt syn er det et mål i seg selv at en eventuell utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning, skal medføre minst mulig økt administrativ byrde eller kostnader. Med unntak av behovet for klageadgang over kommunens vedtak om bygge- og deleforbud, jf. punkt 3.5 over, har jeg kommet til at det ikke er grunn til å fravike de alminnelige prinsippene for tvisteløsning i naturskadeforsikringsaker.

3.11.2 Spørsmål om det foreligger naturskade m.m.

Dette innebærer at forsikringsselskapene eller den sikrede på vanlig måte vil kunne be Ankenemnda for Statens naturskadefond ta stilling til spørsmålet om det foreligger naturskade etter naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd eller om betingelsene for nedsettelse eller nektelse av erstatning etter § 1 tredje ledd er til stede, jf. naturskadeforsikringsloven § 2 første ledd.

Likedan vil forsikringselskapene og den sikrede kunne be Ankenemnda for Statens naturskadefond avgjøre om det foreligger en eller flere naturkatastrofer, jf. naturskadeforsikringsloven § 3 tredje ledd.

3.11.3 Spørsmål om verdsettelse av skadeobjektet (tomten)

Verdsettelsen av tomten som skal fraflyttes må skje i hht alminnelige prinsipper. I første omgang er det naturlig at verdsettelsen foretas av en takstmann. Dersom partene ikke er enige om taksten, er det naturlig at partene benytter seg av muligheten til å kreve forsikringskjønn, jf. fellesvilkårene punkt 5.1.6.

Jeg nevner for ordens skyld at adgangen til å kreve forsikringskjønn ikke er nedfelt i lovgivningen eller i annet regelverk, men bygger på en ren privatrettslig avtale mellom partene i en forsikringsavtale. Adgangen til forsikringskjønn er imidlertid utbredt, ettersom skjønnsadgangen er regulert i forsikringsvilkårene til mer eller mindre alle forsikringselskapene og vilkårene for skjønn i praksis er identiske fra selskap til selskap. Dersom partene fremdeles ikke blir enige om skadeoppjøret, har partene mulighet til å bringe tvisten inn for de alminnelige domstolene. Et forsikringskjønn er bindende i den forstand at partene ikke kan kreve et skjønn satt til side fordi de er uenig i selve verdsettelsen. Imidlertid kan et skjønn angripes på andre grunnlag. Alle typer feil som er begått under skjønnet kan begrunne at skjønnet settes til side. Dette kan gjelde rene saksbehandlingsfeil som der skjønnsmennene er inhabile, men det mest aktuelle antas å være der skjønnsmennene har lagt til grunn feil forutsetninger i verdsettelsen. Det er derfor viktig at skjønnsrapportens beskrivelse, som skjønnsmennene skal gi av det skadete objekt, er utførlig og nøyaktig. Andre former for feil kan være at skjønnsmennene har lagt til grunn en feil vilkårsforståelse.

I dialogen med Finans Norge og Norsk Naturskadepool har vi diskutert om det vil være behov for å benytte særskilt kompetente takstmenn, som f.eks. spesielt skolerte eiendomsめglere, ved et eventuelt forsikringskjønn. Etter mitt syn er dette spørsmålet av generell art og gjelder utformingen av selve ordningen med forsikringskjønn, og er ikke knyttet til spørsmålet om naturskadeforsikringsordningen skal utvides til også å omfatte tomteerstatning spesielt. Dette spørsmålet faller dermed utenfor mitt utredningsmandat. Jeg har merket meg at spørsmålet om krav til skjønnsmennenes kompetanse, herunder et forslag om opprettelsen av et skjønnsmannsregister, var oppe i forbindelse med utredningen av forsikringskjønn, jf. arbeidsgrupperapporten "Forsikringskjønn i skadeoppjør" av 30. november 2012. Jeg noterer at dette initiativet ikke er fulgt opp fra myndighetenes side. Årsaken synes å være at de økonomiske og administrative kostnadene knyttet til slike kvalifikasjonskrav og et slikt skjønnsmannsregister.

3.11.4 Andre tvister

Eventuelle andre tvister mellom partene må på vanlig måte løses av de alminnelige domstolene. Samtidig står sikrede fritt til først å bringe en eventuell tvist inn for Finansklagenemnda (Finansklagenemnda Skade).

3.11.5 Anbefaling

Nyordningen med tomteerstatning nødvendiggjør ikke endring av de tvisteløsningsregler som i dag gjelder mellom sikrede og forsikringselskapet ved naturskadeforsikring, bortsett fra de regler som det er redegjort for i punkt 3.5 ovenfor.

3.12 Forholdet til regressreglene

3.12.1 Regressreglenes betydning

Et neste spørsmål som melder seg er om utvidelsen av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning påvirker forsikringsselskapenes adgang til regress.

Som nevnt i punkt 3.1.2 ovenfor, inneholder naturskadeforsikringsloven ikke egne regler om regress og den må derfor suppleres av de alminnelige reglene i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning når det gjelder forsikringsselskapenes adgang til regress.

Finans Norge har i sin dialog med Justis- og beredskapsdepartementet understreket at det er viktig å videreføre dagens adgang til å kreve regress dersom naturskadeforsikringsordningen utvides til også å gjelde tomteerstatning, jf. Finans Norges brev 11. april 2014, der det forutsettes at "det helt grunnleggende og generelle forsikrings- og erstatningsrettslige prinsipp om at det må kunne søkes regress, fortsatt gjelder (f eks mot entreprenør som utfører gravearbeider i nærheten eller mot kommunen som har regulert tomter i særlige rasutsatte områder). ... Det er en viktig premiss for utvidet skadeforsikringsordning at ansvar og økonomiske konsekvenser for f eks entreprenører og kommuner ikke med endelig virkning overlastes på forsikring (og dermed boligeierne som forsikringskunder). Regressinstituttet må derfor videreføres."

Etter mitt syn er det ingen grunn til at ikke reglene om forsikringsselskapenes regress mot skadevoldere ikke skal kunne videreføres uendret, selv om naturskadeordningen utvides som foreslått. Som det fremgår av sitatene ovenfor, oppfattes retten til regress som helt sentral av forsikringsnæringen, og skal det gjøres endringer i den, forutsetter det en prinsipiell gjennomgang og drøftelse som faller helt utenfor mitt mandat.

3.12.2 Anbefaling

Nyordningen med tomteerstatning nødvendiggjør ikke endring i de reglene som i dag gjelder for forsikringsselskapers regress mot skadevoldere, herunder kommunen som reguleringsmyndighet.

4. OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTETS FORSLAG OM AT NVE GIS TILGANG TIL TAUSHETSBELAGT INFORMASJON OM FORSIKRINGSUTBETALINGER

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Olje- og energidepartementet har foreslått at NVE bør gis tilgang på informasjon om forsikringsutbetalinger etter naturskadehendelser, jf. Meld. St. 15 (2011-2012) Hvordan leve med farene – om flom og skred punkt 11.3. I punkt 11.3.1 heter det:

"Det vil i mange tilfeller være fornuftig og kostnadseffektivt å investere i sikkerhetsforbedring i forbindelse med gjenoppretting etter skade. Statens naturskadefond har anledning til å gi tilskudd til merkostnader opp til et maksimumsbeløp som fastsettes årlig av Stortinget (for tiden 30 000 kroner). For sikkerhetsforbedrende tiltak som er større enn rammene satt for Statens naturskadefond, eller som skal gjøres i kombinasjon med gjenoppretting som dekkes av private forsikringer, er det behov for koordinering mellom Statens naturskadefond, forsikringsselskapene og NVE. Dette skal sikre at skadelidte får de erstatninger de har krav på, samtidig som NVE får korrekt informasjon som grunnlag for å avgjøre hvor stor andel av sikringskostnadene NVE eventuelt skal dekke. Mens Statens

naturskadefond og NVEs offentlige ordninger innebærer at opplysninger om taksering og utbetalinger kan utveksles, er forsikringsselskapene underlagt taushetsplikt ved skadeutbetaling. Mellom Statens naturskadefond og forsikringsselskapene er det gitt åpning i lovverket for informasjonsflyt som sikrer koordinering mellom ordningene. Det er viktig at de ulike ordningene er godt samordnet for å sikre trygghet og forutsigbarhet omkring det økonomiske oppgjøret etter hendelser. Det er behov for å sikre tilsvarende informasjonsflyt mellom NVE og forsikringsselskapene. Olje- og energidepartementet vil foreslå at det gjøres en lovendring som sikrer NVE nødvendig adgang til taushetsbelagte opplysninger. Denne endringen vil ikke påvirke forholdet mellom forsikringstaker og forsikringsselskap, da opplysningene fortsatt vil være taushetsbelagte og unntatt offentlighet. Endringen vil føre til at potensielle overlapp mellom forsikringsselskaperes erstatning og NVEs bistand unngås."

Bakgrunnen for Olje- og energidepartementets forslag er behovet for å sikre bedre utnyttelse av NVEs ressurser og å forhindre at NVE som ledd i sikringstiltak betaler for utbedringer som er dekket av en forsikringsutbetaling som skadelidte har mottatt.

4.2 Gjeldende rett

Etter forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd første punktum har ansatte eller tillitsvalgte i et forsikringsselskap eller pensjonsforetak taushetsplikt med hensyn til opplysninger de får om andres forretningsmessige eller private forhold, med mindre de etter lov har plikt til å gi slike opplysninger. Tilsvarende gjelder andre som utfører oppdrag for forsikringsselskap eller pensjonsforetak, jf. § 1-6 første ledd andre punktum. Reglene innebærer at informasjon om sikrede har mottatt forsikringsutbetalinger og om forsikringsutbetalingen omfatter utbedringer som også vil omfattes av sikringstiltak i offentlig regi, eventuelt med hvilket beløp, vil være taushetsbelagt. Skal NVE ha rett til slik informasjon fra et forsikringsselskap, må det derfor gjøres unntak i forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd.

Reglene i forsikringsvirksomhetsloven erstattes fra 1. januar 2016 av nye regler i Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) § 9-6. De nye reglene er noe annerledes formulert enn reglene i forsikringsvirksomhetsloven, men realiteten er den samme som tidligere.

Selv om NVE i dag ikke kan få informasjon om forsikringsoppgjør på individnivå fra et forsikringsselskap, har NVE tilgang fra forsikringsnæringen (Naturskadepoolen) til aggregert informasjon om forsikringsutbetalinger ved naturulykker.

Informasjon på individnivå, altså om den enkelte sikrede og hans forsikringsoppgjør, kan NVE bare få fra vedkommende sikrede selv eller ved at han samtykker til at hans forsikringsselskap gir NVE de relevante opplysningene.

NVE veileder kommunene etter naturulykker. NVE gir råd om hvilke krisetiltak, dvs. tiltak for å avverge skade under en krise, og permanente sikringstiltak, dvs. permanente tiltak som gjennomføres i etterkant av en hendelse for å forebygge fremtidig skade, som bør gjennomføres. NVE bistår også med den praktiske gjennomføringen av slike krise- og sikringstiltak. Dessuten kan NVE yte materiell eller økonomisk bistand til krisetiltak. NVE gir likevel ikke bistand til tiltak som dekkes gjennom erstatningsordningene, jf. Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 11.4.

Skal NVE gjennomføre permanente sikringstiltak, må kommunale myndigheter gi tillatelse til tiltaket. Vedtak treffes etter plan- og bygningslovens alminnelige regler. Oftest vil en ordinær byggesaksbehandling ligge til grunn for vedtaket. Sikringstiltaket kan imidlertid også vedtas gjennomført i forbindelse med kommunens arealplanlegging. Dette er særlig aktuelt i områder der risikoen fra flom og/eller skred er særlig stor, og sammenhengene kan være komplekse og flere ulike tiltak aktuelle for å redusere risikoen. Tiltakene kan være både av fysisk og organisatorisk art, og de kan gå på tvers av kommunegrenser. For slike særlig utsatte områder er det ofte aktuelt med en mer koordinert planlegging. Slike planer kan utarbeides i et samarbeid mellom NVE som fagetat, kommunene, fylkeskommunen, Fylkesmannen og andre berørte etater, jf. Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 7.1.

Når kommunen først har truffet vedtak om gjennomføring av sikringstiltaket, er det vanlig at NVE forestår det praktiske arbeidet. Etter det jeg har kjennskap til, bekoster NVE tiltaket i første omgang. Når arbeidene er ferdigstilt, mottar kommunen en regning på sin egenandel. Egenandelen utgjør 20 % av kostnadene ved tiltaket.

Slik jeg har forstått praksis, beregner NVE hvor stor andel av sikringskostnadene NVE skal dekke ved det aktuelle tiltaket. Ved denne beregningen foretar NVE et anslag over relevante erstatningsutbetalinger fra forsikringsselskaper mv.. Kommunens egenandel beregnes på grunnlag av sikringskostnadene med fradrag for disse anslåtte erstatningsutbetalinger til de private grunneierne som nyter godt av sikringstiltaket.

Jeg har ikke fått noe entydig svar på hvilke innkrevingsprosedyrer som benyttes i dag, men har fått inntrykk av at NVE i hovedsak forholder seg til kommunene. Med andre ord overlates det til kommunene å kreve inn de private andel av sikringskostnadene. I hovedsak synes det som om innbetalingene fra de private er basert på avtale.

Kommunen har også hjemmel til å kreve utgifter til sikringstiltak mot naturskader refundert etter naturskadeloven § 24. Utgangspunktet i denne bestemmelsen er at grunneieren er økonomisk ansvarlig for sikringstiltak på egen eiendom, og at kommunen kan kreve sine utgifter til sikringstiltak refundert av den som sikringstiltaket har virkning for, oppad begrenset til den samlede verdiøkning tiltaket har medført for grunn og bygninger.

Etter det jeg har fått opplyst, samarbeider NVE og grunneierne godt i langt de fleste tilfellene med å finne frem til gode og funksjonelle løsninger både for den enkelte grunneier og for grunneierfelleskapet, herunder de økonomiske konsekvensene av ulike løsninger. Det er imidlertid eksempler på at enkelte grunneiere ikke ønsker å bidra til slike samlede løsninger, og dermed heller ikke på frivillig basis gir NVE nødvendig informasjon om økonomisk kompensasjon som vedkommende har mottatt av sitt forsikringsselskap.

Der sikrede nekter å gi NVE innsyn i sitt forsikringsoppgjør, er praksis i dag at NVE gjør et anslag på hva relevant mottatt forsikringserstatning beløper seg til og trekker dette fra ved bevilgningen til kommunen. Ifølge NVE settes anslaget i slike tilfelle høyt for sikkerhets skyld. Overstiger anslaget den forsikringsutbetalingen vedkommende grunneier rent faktisk har mottatt, er erfaringen at grunneier da velger å gi NVE de nødvendige opplysningene for på den måten å sikre at han ikke kommer dårligere ut enn det han behøver.

4.3 Nærmere om NVEs informasjonsbehov

Jeg har forstått det slik at NVE ønsker tilgang til detaljert informasjon om skadetakst og påfølgende utbetalinger til sikrede fra forsikringsselskap og på et så tidlig stadium som mulig

i prosessen. Bakgrunnen er at opplysningene kan ha betydning for både NVEs prioritering av sikringstiltak og for den konkrete planleggingen av slike sikringstiltak. Innsyn i skadetakstene antas trolig å gi grunnlag for å kunne se både tekniske løsninger og kostnader i sammenheng. Tilgang på detaljert informasjon om skadetakster og forsikringsutbetalinger gir NVE grunnlag for å kunne beregne hvor mye midler NVE vil støtte prosjekter med, og betyr i praksis at forsikringsutbetalingene innregnes i gjennomføringen av offentlige sikringstiltak. Grunneierne blir altså bedt om å bidra til å bekoste sikringstiltak i offentlig regi som har virkning for deres eiendom, men (trolig) oppad begrenset til en eventuell forsikringsutbetaling grunneierne har mottatt for utbedringer som blir nødvendige å gjennomføre som følge av sikringstiltakene.

Informasjonsbehovet knyttes til hensynet til ressurseffektiv forvaltning av statens midler. Det anføres at uten tilgang til informasjon om naturskadeerstatninger risikerer en at skadelidte får utbetalt erstatning for tiltak som NVE og kommunene har bekostet. Behovet for å se gjenoppbygging og sikring i sammenheng oppstår særlig i tilknytning til vassdrag. Tilstanden før en naturulykke som har ført til skade på en eiendom kan ha vært ugunstig, og NVE kan derfor i forbindelse med nye sikringstiltak føle behov for å se en lengre del av vannstrengen i sammenheng. Argumentet er at det i slike tilfelle vil være samfunnsmessig dårlig ressursbruk først å gjenopprette vedkommende eiendom til tilstanden før skade, for deretter å endre dette i forbindelse med sikringstiltak. Det vil være bedre ressursbruk å la erstatningen til gjenoppbygging inngå som delfinansiering i den helhetlige sikringsløsningen som NVE og/eller kommunen planlegger og finansierer.

Et tenkt eksempel på problemstillingen kan være utglidning av grunn som følge av flom på eiendommer som ligger ned mot et elveleie. Det kan i slike tilfelle være behov for å fjerne utglidde masser fra elveløpet, stabilisere ustabile skråninger og reparere eldre sikringstiltak som er skadet. Ved gjenoppbygging etter skade kan det være fornuftig og kostnadseffektivt å investere i sikkerhetstiltak for å forebygge eller begrense skader ved fremtidig flom. NVE kan derfor tenkes å anbefale og å bistå med utbedringer av elvebredden ved påkjøring av fyllmasse og sikringstiltak i form av oppføring av støttemur langs en lengre strekning av elveløpet. Det kan også være aktuelt å gjøre endringer i elveløpet for å forebygge eller redusere fremtidige flomskader. En grunneier som har fått vasket bort deler av sin eiendom, vil via naturskadeforsikringen kunne få dekket utgifter til utbedring ved påkjøring av fyllmasser. Har flommen revet med seg (deler av) en tidligere oppført støttemur langs elven, vil vedkommende grunneier også kunne få denne dekket av naturskadeforsikringen. NVE ser det slik at grunneieren i et slikt tilfelle ofte vil kunne motta "dobbel erstatning": Naturskadeforsikringen dekker utgifter til påkjøring av fyllmasse og til gjenoppbygging av den utraste støttemuren, samtidig som det offentlige bekoster sikringstiltak som påkjøring av fyllmasse og en ny og mer omfattende støttemur for det området eiendommen ligger i. Etter NVEs syn ville en effektiv ressursutnyttelse tilsi at forsikringsutbetalingen bidrar til å dekke sikringstiltakene som det offentlige iverksetter.

NVE bistår hvert år i flere saker med rådgivning og gjennomføring av krisetiltak, der det i enkelte tilfelle kan være aktuelt å følge opp med sikringstiltak i etterkant. Etter store hendelser kan det være snakk om et stort antall tiltak. Etter flommen på Østlandet i 2013 var NVE således involvert i planlegging og/eller gjennomføring av ca. 250 tiltak der NVE har lagt til grunn at det kunne være behov for informasjon om skadetakst/forsikringsutbetalinger.

4.4 Vurdering og anbefaling

Jeg er kommet til at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å gjøre unntak fra forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd for å gi NVE tilgang til individualisert informasjon om skadetakst og forsikringsutbetalinger.

Min innvending mot å gi NVE tilgang til slik individualisert informasjon er begrunnet i vurderinger av ulik art.

Det første vurderingssettet er av rettslig art og knytter an til det grunnleggende forsikringsrettslige prinsippet om at alle opplysninger om kunden og kundeforholdet er underlagt taushetsplikt.

Det andre vurderingssettet er av faktisk art. Utgangspunktet for denne vurderingen er formålet med innhenting av individualisert informasjon av forsikringsutbetalinger og hvordan dette formålet forholder seg til dagens system for om og på hvilke vilkår skadelidte kan pålegges å bidra til fremtidige sikringstiltak. NVE ønsker hjemmel til å innhente individualisert informasjon om skadetakster og forsikringsutbetalinger for å kunne hensynta eventuelle forsikringsutbetalinger ved beregningen av hvor mye midler NVE vil støtte konkrete prosjekter med. Et første spørsmål her er om NVE trenger disse opplysningene (individualisert informasjon) for sitt formål. Videre er det et spørsmål om NVE kan få nødvendig informasjon på annen måte. Et siste spørsmål er om hvordan forsikringserstatninger eventuelt skal regnes inn – i bruttoplanet eller i kommunens egenandel. Dette spørsmålet må vurderes i lys av at NVE i dag ikke har hjemmel til å kreve at de skadelidte bidrar økonomisk til et fremtidig sikringstiltak. Det har imidlertid kommunen, men bare for så vidt angår refusjon fra den private part av (deler av) kommunens andel av sikringsutgiftene. Tilgang på informasjon om skadeutbetalinger vil i realiteten bidra til at grunneier pålegges å bidra til tiltaket oppad begrenset til (den relevante delen av) forsikringsutbetalingen. Dette vil kunne påvirke fordelingen av kostnader mellom Staten, kommunen og den private part.

Utgangspunkt for vurderingen er at forsikringsselskapets taushetsplikt om alle opplysninger om kunden og kundeforholdet utgjør et grunnleggende forsikringsrettslig prinsipp. Taushetsplikten omfatter alle sider ved kundeforholdet, så vel personlige som økonomiske og forretningsmessige. De sentrale og generelle formål med taushetspliktreglene er: 1) å beskytte kundene (personvern); 2) å forhindre at kundeopplysninger misbrukes; 3) å ivareta det overordnede hensyn til allmennhetens tillit til den enkelte institusjon og til finansmarkedet som helhet. Disse formålene er sentrale ved tolkningen og praktiseringen av taushetsplikten. Skal det oppstilles unntak fra taushetsplikten, må det derfor etter mitt syn foreligge tungtveiende grunner. Jeg kan ikke se at det er situasjonen her.

I Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 11.3.1 heter det at "[d]enne endringen [...] ikke [vil] påvirke forholdet mellom forsikringstaker og forsikringsselskap, da opplysningene fortsatt vil være taushetsbelagte og unntatt offentlighet". Dette synspunktet er etter min mening lite treffende. At opplysningene etter alminnelige forvaltningsrettslige regler vil være taushetsbelagte hos NVE og unntatt offentlighet, endrer ikke det forhold at forsikringsselskapet nå vil være pålagt å gi opplysninger om forsikringstaker til en offentlig myndighet som NVE.

Jeg er uten videre enig i at det er viktig å sikre en ressurseffektiv forvaltning av statens midler. Jeg kan imidlertid vanskelig se at ønsket om lovhjemlet tilgang til individualisert informasjon om skadetakster og forsikringsutbetalinger, står i forhold til NVEs informasjonsbehov.

For det første har NVE allerede tilgang på aggregert og anonymisert informasjon om forsikringsutbetalinger etter en naturulykke, og vil i adskillig utstrekning kunne bruke slik informasjon til å justere størrelsen på tilskuddene som ytes.

For det andre kan NVE dessuten skaffe seg tilgang til informasjon om skadetakst og forsikringsutbetalinger for den enkelte sikrede på annen måte. Etter dagens system har NVE ikke rettslig krav på informasjon fra forsikringsselskapene på individnivå. Slik informasjon kan NVE imidlertid få fra sikrede selv. Et aktivt skriftlig samtykke fra den aktuelle sikrede opphever som hovedregel forsikringsselskapets taushetsplikt så langt samtykket rekker, forutsatt at det er skjedd frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene. Som utgangspunkt må samtykket gis uttrykkelig, og sikrede må informeres om hvilke opplysninger som vil kunne utleveres og til hvem, formålet med utleveringen og fordeler og ulemper med at slik informasjon gis.

Dersom sikrede ikke er innstilt på å gi de relevante opplysningene selv, viser fremstillingen i punkt 4.2 over at NVE i så fall vil foreta en skjønnsmessig beregning av hvilke aktuelle og relevante beløp sikrede vil kunne få utbetalt under sin naturskadeforsikring. Jeg forstår det slik at om oftest vil en slik fremgangsmåte medføre at sikrede selv kommer opp med de relevante opplysningene, eventuelt gir NVE samtykke til å innhente opplysningene fra forsikringsselskapet, dersom den skjønnsmessige beregningen slår ugunstig ut for ham.

Når NVE har bedt om at det gjøres unntak fra forsikringsselskapenes taushetsplikt, er det altså primært fordi prosessen med enten å be om informasjon fra sikrede eller å gjøre et skjønnsmessig anslag over hva sikrede vil ha krav på under sin naturskadeforsikringsdekning, anses uhensiktsmessig og unødig ressurskrevende. At formålet med unntaket er å forenkle prosessen med informasjonsinnhenting, er imidlertid etter mitt syn ikke tilstrekkelig til å gjøre unntak fra forsikringsselskapenes taushetsplikt. Dette gjelder desto mer når man ser informasjonsbehovet opp mot dekningsområdet til naturskadeforsikringen.

I forslaget er det ikke angitt hvilke opplysninger som anses relevante, under hvilke omstendigheter det bør adgang til å innhente informasjon direkte fra forsikringsselskapet eller hvordan informasjonen skal kunne benyttes. Omfanget av informasjonstilgangen må forstås i lys av uttalelsen i Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 11.3.1, der det heter at "[e]ndringen vil føre til at potensielle overlapp mellom forsikringsselskapenes erstatning og NVEs bistand unngås".

Siden NVE synes å ha en praksis hvor relevante deler av taksten/utbetalt forsikring direkte kommer til fradrag i NVEs tilskuddsmidler, antar jeg ut fra sammenhengen at NVE sikter til erstatningsutbetalinger til gjenopprettingsformål som blir nødvendige som følge av sikringstiltak i regi av NVE og/eller kommunen. Det er vanskelig å se at noen del av den erstatningen sikrede måtte ha krav på under naturskadeforsikringen ved skade på eller totaltap av bygning, kan være aktuell å trekke inn i forbindelse med finansiering av NVEs sikringstiltak. Det må derfor være erstatninger under den såkalte «hagedekningen» ved bolighus og fritidshus som eventuelt kunne tenkes å være aktuelle.

Det følger eksplisitt av fellesvilkårene til Norsk Naturskadepool punkt 5.9 annet ledd at «[k]ostnader til sikring/forebygging dekkes ikke, selv om dette er en forutsetning for å utbedre skaden på hage/hageanlegg.» Naturskadepoolinstruksen § 3 andre ledd første punktum fremhever på tilsvarende måte at «[n]aturskadeerstatning omfatter ikke utgifter til forebygging, sikring, flytting eller andre tiltak som ikke skyldes direkte skade på forsikret byggverk eller løsøre.» Forsikringen skal følgelig dekke et oppstått tap for sikrede, nemlig kostnadene med gjenoppretting/gjenanskaffelse av hage og hageanlegg, og ikke utgifter til sikringstiltak for å unngå et fremtidig tap. Naturskadeforsikringen har altså et annet formål enn det NVEs tiltak med sikring har.

I tillegg kommer at selskapet kan velge om erstatningen skal utbetales kontant eller først ved gjenanskaffelse/gjenoppretting. Får sikrede utbetalt erstatningen kontant, står han fritt til å anvende forsikringen som han ønsker. Skal offentlige myndigheter kunne kreve at erstatningen sikrede har krav på for å dekke et tap han har lidt, skal brukes til sikringsformål i regi av offentlige myndigheter, fratras sikrede den valgfrihet som forsikringsvilkårene gir ham mht. hvordan han vil bruke erstatningen for inntrådt skade.

Det ligger også et tidsmoment her. Forsikringsoppgjøret vil kunne gjennomføres raskt, ikke minst der selskapet velger å utbetale erstatningen for skade på hage/hageanlegg kontant etter takst. Større sikringsanlegg vil være avhengig av NVEs prioriteringer innenfor et fastsatt budsjett, og vil kunne bety at arbeidet trekker ut.

Ser man bort fra det prinsipielle knyttet til taushetsplikt om forsikringsforhold, formålet med NVEs tilgang på individualisert informasjon og det forhold at naturskadedekningen har et annet formål enn det NVEs tiltak med sikring har, , må praksisen til Olje- og energidepartementet og NVE også vurderes opp mot dagens system med bidrag fra potensielle skadelidte til fremtidige sikringstiltak.

Umiddelbart synes Olje- og energidepartementets og NVEs praksis med å kreve at erstatningen sikrede har krav på for å dekke et tap han har lidt skal brukes til sikringsformål i regi av statlige myndigheter, å harmonere dårlig med reglene om grunneiernes alminnelige ansvar for sikringstiltak slik dette er regulert i gjeldende naturskadelov (og som skal videreføres i ny naturskadesikringslov fra 1. januar 2017). Som redegjort for i punkt 3.1.4 over, er dagens system at kommunen i medhold av naturskadeloven § 24 kan kreve utgifter til sikringstiltak mot naturskader refundert etterskuddsvis. Refusjonsadgangen er begrenset til den merverdi sikringstiltaket medfører for eiendommen.

NVEs bistandsordning til sikringstiltak bygger på at det er kommunen som i første rekke bistår den enkelte grunneier, jf. Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 8.3. Her fremgår det at: "Kommunen har de nødvendige hjemler til å gjennomføre sikringstiltak og kan etter naturskadeloven § 24 kreve utgiftene refundert av de som nyter godt av tiltakene. I praksis bistår mange kommuner sine innbyggere med gjennomføring av sikringstiltak for beskyttelse av eksisterende bebyggelse. Der utfordringene er så store at det er urimelig å legge ansvaret på den enkelte eller kommunen, er det rimelig at staten ved NVE bistår."

Det følger av dette, se også punkt 4.2 ovenfor, at det som utgangspunkt er kommunene som kan søke om bistand fra NVE. Søknaden kan gjelde økonomisk tilskudd til sikringstiltak eller en anmodning om at NVE påtar seg oppgaven med planlegging og gjennomføring av sikringstiltaket. Dersom grunneiere eller andre ønsker bistand til sikringstiltak fra NVE, må søknad sendes via kommunen og kommunen må uttale seg om søknaden før den oversendes

NVE. Slik jeg forstår forslaget om unntak fra forsikringssselskapenes taushetsplikt, skal dette gjelde uavhengig av hvem som har søkt om bistand fra NVE. Tilgangen til informasjon styres med andre ord av hvilke eiendommer som berøres av et eventuelt sikringstiltak som det vurderes ytet tilskudd til.

NVE har etter det jeg forstår i dag ikke hjemmel til å kreve at de skadelidte bidrar økonomisk til et fremtidig sikringstiltak. Derimot har kommunen slik hjemmel, men bare for refusjon fra den private part av (deler av) kommunens andel av sikringsutgiftene. Når NVE ønsker hjemmel til å innhente individualisert informasjon om skadetakster og forsikringsutbetalinger, er hensikten etter hva jeg forstår å kunne hensynta eventuelle forsikringsutbetalinger ved beregningen av hvor mye midler NVE vil støtte konkrete prosjekter med. Relevante forsikringsutbetalingene til private skadelidte er altså tenkt regnet inn i det samlede beløpet som står til disposisjon for NVE for gjennomføring av offentlige sikringstiltak. Tilgang for NVE på informasjon om skadeutbetalinger vil i realiteten kunne anvendes til å pålegge den private part å bidra til tiltaket direkte, og ikke via kommunens egenandel. Dermed vil grunneier i realiteten pålegges å bidra til tiltaket oppad begrenset til (den relevante delen av) forsikringsutbetalingen (som kan være større eller mindre enn den merverdien sikringstiltaket innebærer for den aktuelle eiendommen, jf. naturskadeloven § 24). Et slikt opplegg vil ha til følge at statens utgifter til sikringstiltak mot naturskader reduseres (eventuelt: at det samlet sett blir flere midler til sikringstiltak). Det vil slik sett kunne påvirke fordelingen mellom Staten, kommunen og den private part. Det er følgelig et sentralt underliggende spørsmål hvordan forsikringserstatninger eventuelt skal regnes inn i de anslåtte kostnadene for sikringstiltaket – i bruttoplanet (dvs. slik at Statens utgifter kan reduseres eller at tiltaket som sådan kan gjøres mer omfattende) eller i kommunens egenandel. Dette kan belyses med følgende eksempler:

Eksempel 1: Etter en naturskadeulykke har NVE anbefalt en kommune å gjennomføre et konkret sikringstiltak for å forebygge fremtidige naturskader. Kostnadene til sikringstiltaket er anslått til totalt 100 millioner kroner. Kommunens egenandel (20%) utgjør 20 millioner kroner. Det resterende beløpet, 80 millioner kroner, dekkes av statlige tilskudd. Slik dagens system er utformet, kan kommunen kreve sine utlegg (egenandelen) refundert fra de berørte grunneierne oppad begrenset til den merverdien tiltaket medfører for dennes eiendom, jf. naturskadeloven § 24. Avhengig av om kommunen krever refusjon fra grunneierne og avhengig av hvilken merverdi tiltaket har hatt for de berørte eiendommene, kan kommunen i prinsippet få dekket hele sin egenandel. Grunneierne kan eventuelt anvende (deler av) sin forsikringserstatning til å dekke refusjonen til kommunen.

Eksempel 2: Samme utgangspunkt som i eksempel 1, dvs. at NVE har foreslått et sikringstiltak som er anslått til å koste 100 millioner kroner. NVE anslår at grunneierne som er berørt av naturskadeulykken samlet har fått utbetalt "relevante" forsikringsutbetalinger i størrelsesorden 20 millioner kroner. Dette beløpet trekkes fra den statlige støtten til prosjektet. Statens utgifter til tiltaket utgjør etter dette et brutto beløp på $(100 - 20 =) 80$ millioner kroner. Kommunens andel på 20% av de statlige utgiftene til tiltaket vil dermed utgjøre kr 16 millioner. Statens netto utgifter til gjennomføringen av sikringstiltaket utgjør etter dette 64 millioner kroner. Ved å hensynta forsikringsutbetalingene på denne måten, reduseres kommunens egenandel med 4 millioner kroner og statens tilskudd til sikringstiltaket reduseres med kr 16 millioner. Naturskadeloven § 24 kommer i prinsippet fremdeles til anvendelse, og kommunen kan velge å kreve sine utgifter (egenandelen) dekket

i medhold av bestemmelsen. Men grunneierens forsikringserstatning er allerede «brukt opp», og kan ikke anvendes til å dekke kommunens egenandel.

Eksempel 3: NVE ser at de kan få et bedre sikringstiltak hvis man bruker 120 millioner kroner. De relevante forsikringsutbetalingene, 20 millioner kroner, trekkes fra den statlige støtten til prosjektet, som dermed blir 100 millioner kroner. Kommunens andel blir som i eksempel 1, altså 20 millioner kroner, som kommunen eventuelt kan søke hel eller delvis refusjon for hos grunneierne. Grunneierne har i dette eksemplet «brukt opp» forsikringserstatningen, som altså ikke kan anvendes til å dekke kommunens refusjonskrav.

Etter mitt syn tilsier dette at spørsmålet om å gjøre unntak fra forsikringsvirksomhetsloven § 1-6 første ledd for å gi NVE tilgang til individualisert informasjon om skadetakst og forsikringsutbetalinger, ikke kan avgjøres isolert. Det bør eventuelt inngå i en bredere vurdering av hvordan statlige og kommunale utgifter til sikringstiltak skal dekkes. I merknadene til § 24 i Ot. prp. nr. 12 (1993-1994) Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven), er det opplyst at "[d]et har for øvrig ikke forekommet i praksis at refusjonsreglene er blitt benyttet, men en kan ikke se bort fra at refusjon vil bli mer aktuelt etter at kommunene har fått større ansvar for å utføre sikringstiltak." Som nevnt i punkt 3.1.4 over, har Olje- og energidepartementet i Meld. St. 15 (2011-2012) punkt 8.2 gitt uttrykk for at man planlegger en helhetlig gjennomgang av ansvaret for sikring med utgangspunkt i naturskadelovens sikringsbestemmelser. Det synes naturlig at spørsmålet om dekning av statlige og kommunale utgifter til sikringstiltak vurderes nærmere i sin fulle bredde i denne forbindelse.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Det er vanskelig å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av å utvide dagens naturskadeforsikringsordning til også å omfatte tomteerstatning. Slik forslaget om nye regler om tomteerstatning er utformet vil det kunne føre til flere tilfeller av totaltapsersstatning for bygning enn i dag. Den mer omfattende erstatningsdekningen som de nye reglene innebærer vil nødvendigvis ha som konsekvens at folk vil ha mulighet til og rent faktisk også vil flytte oftere enn før etter en naturskadehendelse.

For private rettssubjekter (dvs. forsikringstaker og sikrede) vil en utvidelse av ordningen innebære en klar forbedring. Hvor mange en nyordning faktisk vil hjelpe, er likevel vanskelig å anslå, se for så vidt de anslag som er gjort av Finans Norge under pkt. 3.2 over. På den annen side kan det ikke utelukkes at en slik utvidelse på sikt vil kunne føre til premieøkninger for forsikringstakerne, selv om behovet for relokalisering vurderes som begrenset per i dag. Om og i tilfelle hvor meget premiene vil øke vil bero på omfanget av fremtidige forsikringsutbetalinger, noe som igjen vil avhenge av hyppigheten av naturulykker og skadeomfanget etter slike ulykker.

Når det gjelder forsikringsnæringen, har den selv gitt uttrykk for at den vurderer behovet for relokalisering som begrenset og at en eventuell utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å omfatte tomteerstatning dermed vil ha begrenset betydning. Vurderingen er basert på en forutsetning om at en utvidet ordning med tomteerstatning bare vil gjelde bolig- og fritidshus, og er basert på en gjennomgang av tilgjengelig skadehistorikk i perioden 1980 til 2013, se fremstillingen under pkt. 3.2 over.

Selv om den løsningen som er foreslått foran innebærer at naturskadeforsikringen utvides også for næringsstomter slik at forsikringen dekker "fotavtrykket" under næringsbygg, antas det at en slik utvidelse ikke vil ha noen vesentlig innvirkning på vurderingen av hvilken økonomisk betydning utvidelsen av naturskadeforsikringsordningen vil ha for forsikringsnæringen.

Det antas at den foreslåtte nyordningen av naturskadeforsikringen ikke vil medføre at kostnadene til skadeoppgjør og andre driftskostnader vil øke i noen særlig utstrekning. Det skyldes at nyordningen i vid utstrekning viderefører det systemet naturskadeforsikringen i dag bygger på, og ikke forutsetter innføring av nye og kompliserte rutiner.

Som også påpekt av Finans Norge, vil en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen til også å dekke tomteerstatning på sikt kunne virke besparende ved at gjentatte ras- og flomskader kan unngås.

For det offentlige vil mulige økonomiske og administrative konsekvenser på kommunalt nivå først og fremst oppstå i tilknytning til vurderingen av om det skal nedlegges bygge- og deleforbud for en eiendom, alternativt hvilke sikringstiltak som bør gjennomføres, jf. punkt 3.5 over. Allerede i dag vil kommunen, om nødvendig med bistand fra NVE, vurdere risikobildet etter en naturulykke og om det skal nedlegges bygge- og deleforbud for et område eller en eiendom som ledd i det alminnelige planarbeidet eller byggesaksbehandlingen. Forslaget innebærer i så måte ikke noe nytt. Omfanget av dette arbeidet, og dermed kostnadene forbundet med dette arbeidet, vil til syvende og sist bero på den fremtidige utviklingen, som det vanskelig lar seg gjøre å si noe konkret om. Forslaget om gjennomføring av sikringstiltak som alternativ til relokalisering, stiller imidlertid nye krav til kommunens saksbehandling og bygger på en forutsetning om bistand fra NVE om nødvendig. Dette forslaget innebærer at kommunen går i dialog med og aktivt vurderer selskapets forslag til sikringstiltak. Det er vanskelig å vurdere omfanget av dette arbeidet og dermed eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser. Som nevnt, gjør behovet for relokalisering gjør seg gjeldende i et fåtall saker. Det antas derfor at de administrative og økonomiske konsekvensene ved en slik ordning vil være begrenset. Antall saker vil igjen avhenge av fremtidsutviklingen, som det er vanskelig å si noe om.

På kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå vil tvisteløsningsmekanismen, dvs. adgangen til å påklage vedtak om bygge- og deleforbud, ha økonomiske og administrative konsekvenser. Løsningen bygger som nevnt på dagens regler, hvilket innebærer at det offentlige rent generelt behandler slike klager allerede i dag. Gitt at behovet for relokalisering gjør seg gjeldende i et fåtall saker, antas det at en utvidelse av naturskadeforsikringsordningen vil gi opphav til relativt få klagesaker og dermed ha begrenset økonomisk og administrativ betydning. Men også her må det tas forbehold om at antall saker kan øke med den fremtidige utviklingen, og at det vanskelig lar seg gjøre å si noe konkret om konsekvensene.

6. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER

6.1 Forslag til endringer i naturskadeforsikringsloven

I lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring skal § 1 første ledd nytt fjerde, femte og sjette punktum lyde:

Er det voldt naturskade på bolighus eller fritidshus eller på tilhørende tomt, og vedkommende hus ligger i et område som må anses å være særlig utsatt for fremtidig naturulykke, kan sikrede kreve å få erstattet tomtens verdi og omkostningene med å gjenoppføre huset på en ny tomt. Tilsvarende gjelder dersom det ved forsikring av bygning i næringsvirksomhet er voldt naturskade på bygningen eller på tomt under bygningen. Kongen gir nærmere regler om sikredes rett til erstatning etter reglene i fjerde og femte punktum.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

6.2 Forslag til ny forskrift til naturskadeforsikringsloven

Forslag til forskrift om erstatning av tomteverdi og dekning av omkostninger ved gjenoppføring av bygning på ny tomt etter naturskade m.m.

Hjemmel: Fastsatt av Kongen [xxx] med hjemmel i lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring § 1 første ledd sjette punktum.

§ 1 Virkeområde

Denne forskriften regulerer den rett sikrede under en forsikring mot brannskade har ved naturskade på bygning eller tilhørende tomt og hvor bygningen ligger i et område som må anses å være særlig utsatt for fremtidig naturulykke.

§ 2 Definisjoner

Uttrykket «bygning» omfatter så vel bolighus og fritidshus som bygning for næringsvirksomhet.

Uttrykket «bolighus» omfatter ethvert hus som anvendes til bolig, såfremt huset ikke bare benyttes til fritidsbolig. Flerbolighus, herunder boligblokker, er omfattet av uttrykket. Foregår det næringsvirksomhet i en bygning som anvendes til bolig, skal bygningen anses om et bolighus, med mindre den vesentligste delen av bygningen anvendes til næringsvirksomhet.

Uttrykket «fritidshus» omfatter ethvert hus som anvendes som fritidsbolig.

Uttrykket «tilhørende tomt» omfatter for bolighus og fritidshus området under huset og ethvert uteområde i tilknytning til huset, hva enten området er opparbeidet eller ikke, men begrenset oppad til 5 dekar. For bygning til næringsvirksomhet omfatter uttrykket bare området direkte under bygningen.

En bygning anses å ligge i et område som må anses å være særlig utsatt for fremtidig naturulykke når vedkommende kommune etter en naturulykke som har voldt skade på bygningen eller tilhørende tomt legger ned bygge- og deleforbud som omfatter bygningen.

§ 3 Vilkår for erstatning

Er det voldt naturskade på bygning eller tilhørende tomt ved en naturulykke, og bygningen ligger i et område som må anses å være særlig utsatt for fremtidig naturulykke, har sikrede rett til å kreve erstatning etter reglene i § 4, med mindre reglene i § 5 får anvendelse.

§ 4 Kontanterstatning

Når vilkårene i § 3 foreligger, kan sikrede kreve å få verdien av tomten erstattet kontant samt totaltapserstatning for bygningen. Dette gjelder likevel ikke dersom reglene i § 5 får anvendelse.

Blir selskapet og sikrede ikke enige om hvilken erstatning sikrede har krav på for tomten, kan begge parter kreve at erstatningen fastsettes ved skjønn.

§ 5 Selskapets rett til å iverksette sikringstiltak

Når vilkårene i § 3 foreligger, har selskapet rett til å iverksette sikringstiltak istedenfor å utbetale kontanterstatning etter § 4. Det er en forutsetning for en slik rett at vedkommende kommune, i samråd med NVE, finner at de iverksatte sikringstiltakene er tilstrekkelige til at bygningen kan tas i bruk til bolighus, fritidshus eller næringsbygning. Selskapet skal dekke alle omkostninger ved sikringstiltakene, også hvis disse blir høyere enn det som var forutsatt da sikringsarbeidet begynte.

I tillegg til dekning av iverksatte sikringstiltak skal selskapet dekke eventuell reparasjon av skadet bygning eller skadet tomt etter ellers gjeldende regler.

§ 6 Bygning på festet grunn

Er brannforsikringen på en bygning på festet grunn tegnet av festeren, og bortfester og fester ikke er enige om hvordan en eventuell fordeling av kontanterstatningen for tomten etter alminnelige rettsregler skal skje, har selskapet rett til å sette erstatningen inn i bank, hvor den disponeres av festeren og bortfesteren i fellesskap.

§ 7 Pantsatt bygning

Er bolighus og fritidshus med tilhørende tomt pantsatt og sikrede vil gjenoppføre bygningen på ny tomt i nærområdet, har selskapet rett til å sette erstatningen for tomt og bygning inn i bank, hvor den disponeres av forsikringstaker og den medforsikrede panthaveren i fellesskap.

§ 8 Dekning av utgifter til rive- og ryddetiltak og til enkle sikringstiltak

Ved fraflytting av bygning og tomt som er skadet ved naturulykke, har sikrede krav på dekning av utgifter til rive- og ryddetiltak og til enkle sikringstiltak med inntil kr. 1 million.

§ 9 Dekning av utgifter i venteperiode på ny bolig

Tap av husleieinntekt og tap ved at egen bolig eller annen bygning ikke kan brukes som følge av skade dekkes med inntil kr. 500 000.

§ 10 Klageregler

Kommunens vedtak vedrørende spørsmålet om bygge- og deleforbud skal nedlegges for en bygning med tilhørende tomt som er skadet ved en naturulykke, kan påklages etter de alminnelige reglene i plan- og bygningsloven § 1-9. Forsikringselskapet har klagerett.

§ 11 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks.

6.3 Forslag til endringer i naturskadeforsikringsinstruksen

Forslag til forskrift om endring av forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool

Hjemmel: Fastsatt av Kongen [xxx] med hjemmel i lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring § 4 tredje ledd

I

I forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool gjøres følgende endringer:

§ 3 andre ledd tredje punktum oppheves.

II

Forskriften trer i kraft straks.