



Vestlandsforskning-notat nr. 9/2008

Naturskade og kommunens ansvar

*Om status for kommunens rolle og ansvarsområder
i forhold til sikring og forebygging mot naturskade*

Hege Høyer Leivestad



Vestlandsforskning notat

<p>Tittel</p> <p>Naturskade og kommunens ansvar. Om status for kommunens rolle og ansvarsområder i forhold til sikring og forebygging mot naturskade</p>	<p>Notatnummer 9/2008</p> <p>Dato 18.04.08</p> <p>Gradering Åpen</p>
<p>Prosjekttittel</p> <p>Storm, skred, flom og oljeutslipp - ansvar, myndighet, roller og finansiering av sikringstiltak og skadeforebyggende arbeid</p>	<p>Tal sider 29</p> <p>Prosjektnr 6091</p>
<p>Forskar(ar)</p> <p>Hege Høyer Leivestad</p>	<p>Prosjektansvarleg</p> <p>Carlo Aall</p>
<p>Oppdragsgivar</p> <p>KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon</p>	<p>Emneord</p> <p>Naturskade Kommune Planlegging</p>

Andre publikasjoner frå prosjektet

- Groven, K., H.H.Leivestad, C.Aall, T.Selstad, Ø.A.Høydal, A.S.Nilsen og S.Serigstad 2008. Naturskade i kommunene. Sluttrapport fra prosjekt for KS. *Vestlandsforskning-rapport nr. 4/2008*.
- Selstad, Tor 2008. Norge gjennom hundre år. Et forsøk på å beskrive det samfunnet som skal møte klimaendringene i andre halvdel av 21. århundret. *ØF-rapport nr. 03/2008*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Nilsen, Aud Solveig og Synnøve Serigstad 2008. Oljeutslipp – hva er konsekvensene for kommunene? *Rapporter fra Universitetet i Stavanger nr. 15*.
- Groven, Kyrre 2008. Klimatilpassing og naturskade. Arbeidet med forebygging av klimarelatert naturskade i nokre vestlege land. *Vestlandsforskning-notat nr. 8/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad og Ø.A.Høydal 2008. Naturskade i **Fredrikstad** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 1/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad og Ø.A.Høydal 2008. Naturskade i **Tinn** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 2/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad og Ø.A.Høydal 2008. Naturskade i **Lom** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 3/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad, Ø.A.Høydal, A.S.Nilsen og S.Serigstad 2008. Naturskade i **Kristiansund** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 4/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad, Ø.A.Høydal, A.S.Nilsen og S.Serigstad 2008. Naturskade i **Ørland** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 5/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad og Ø.A.Høydal 2008. Naturskade i **Stjørdal** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 6/2008*.
- Leivestad, H.H., K.Groven, C.Aall, T.Selstad, Ø.A.Høydal, A.S.Nilsen og S.Serigstad 2008. Naturskade i **Hammerfest** kommune. Klima- og samfunnsscenarier for 2025 og 2060. *Vestlandsforskning-notat nr. 7/2008*.

Innhold

Innledning.....	4
Bakgrunn.....	4
Innledende kommentarer	4
1. Ansvar for sikring mot naturskader	5
Kommunen.....	5
Naturskadeloven	5
Plan- og bygningsloven	6
Vannressursloven.....	10
Kommunen som eier av ledningsnett	10
Andre aktører med ansvar for sikring.....	11
Grunneier	11
Statens vegvesen.....	11
Jernbaneverket.....	11
Finansiering av sikringstiltak	11
Statens naturskadefond.....	11
Norges vassdrags- og energidirektorat	12
Myndigheter med sikringsrelaterte oppgaver	12
Fylkesmannen	12
Fylkeskommunen	12
2. Ansvar for forebygging og beredskapsutvikling	13
Kommunene og beredskapsplanlegging	13
Arealplanlegging.....	13
Risiko- og sårbarhetsanalyser	14
Kriseplanlegging.....	15
Beredskapsarbeid i andre offentlige organer	16
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	16
Fylkesmannen	16
3. Ansvar for naturskadeerstatning.....	17
Forsikringsbransjen: Naturskadeforsikring.....	17
Staten: Naturskadeerstatning.....	18
Kommunenes erstatningsansvar: Regresskrav.....	19
Avsluttende kommentarer.....	22
Ny planlov	22
Det statlige ansvaret for skred	23
Naturskadeerstatning, regresskrav og forsikring.....	23
Kilder	27
Litteratur.....	27
Nettreferanser	28

Innledning

Bakgrunn

Dette notatet inngår i prosjektet "Storm, skred, flom og oljeutslipp¹ – ansvar, myndighet, roller og finansiering av sikringstiltak og skadeforebyggende arbeid." Prosjektet er bestilt av KS – kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon og utføres av Vestlandsforskning i samarbeid med Universitetet i Stavanger, Norges geotekniske institutt (NGI) og Østlandsforskning. I dette notatet vil vi spesielt fokusere på status for kommunenes ansvarsoppgaver når det gjelder sikring, forebygging og erstatning i forbindelse med naturskade.

Innledende kommentarer

Kommunene har viktige oppgaver når naturskade oppstår, både i forhold til beredskap og krisehåndtering. Når det gjelder *forebygging* mot naturskade er ansvarsforholdene imidlertid uklare. I dette notatet vil vi vurdere kommunenes ansvarsområde for sikring og forebygging mot naturskade slik status er i dag. Vi vil gjennomgå sentrale deler av lovverket som berører kommunens ansvar innenfor arealplanlegging, vassdragsforvaltning, som bygningsmyndighet og som eier av ledningsnett. Til dette hører også en avklaring av andre aktørers ansvar i forhold til gjennomføring og finansiering av sikringstiltak. Også *beredskapsarbeid* er en viktig del av de kommunale oppgavene knyttet til naturulykker og naturskade. Beredskapsarbeid dreier seg ikke bare om krisehåndtering, men også planlegging og forebygging. Som andre del av dette notatet vil vi derfor kort ta for oss det sivile beredskapssystemet i Norge og kommunenes rolle i dette. Selv om prosjektets utgangspunkt er en analyse av kommunens rolle når det gjelder sikring og forebygging av naturskade, vil vi legge betydelig vekt på ordningene rundt *naturskadeerstatning*. Dette fordi kommunenes ansvar på erstatningsområde henger tett sammen med deres oppgaver på sikrings- og forebyggingssiden. Det er trolig at eventuelle endringer i erstatningsplikt vil kunne påvirke forebyggingspolitikken som føres fra kommunenes side.

Den første delen av notatet er en framstilling av kommunens rolle som plan- og bygningsmyndighet og kommunens ansvar i forhold til sikring og forebygging av naturskade. Dette er i hovedsak en enkel gjennomgang av lovverk og styringsregler som involverer kommunene. Den andre delen av notatet er en kort beskrivelse av det sivile beredskapssystemet og ansvarsfordelingen mellom kommuner og andre aktører. Den tredje delen er viet det private og statlige naturskadeerstatningssystemet og omfatter en vurdering av kommunenes økonomiske ansvar i naturskadeerstatningssaker. Avslutningsvis følger noen kommentarer til ventede lovendringer og hvilke konsekvenser disse kan få for kommunenes arbeid med naturskade. Notatet er basert på lesning av forskningsrapporter, lovverk, domsavsigelser og offentlige utredninger. Videre er informasjon hentet ved deltakelse på konferanser og i samtaler med informanter i kommunene, naturskadeerstatningssystemet, forsikringsselskaper og i departementene.

¹ Oljeutslipp er bare indirekte, og ikke nødvendigvis, en konsekvens av naturfenomener (som f.eks storm). Skader som følge av oljeutslipp vil derfor ikke behandles eksplisitt i denne gjennomgangen.

1. Ansvar for sikring mot naturskader

På anmodning fra Landbruks- og matdepartementet har styret for Statens naturskadefond foretatt en gjennomgang av arbeids og rollefordelingen i samband med sikring mot naturskader. Denne gjennomgangen resulterte blant annet i en rapport levert av ECON Senter for økonomisk analyse i 2001. ECON-rapporten konsentrerer seg i hovedsak om erstatningsansvar og konkluderer blant annet med at ansvarsforholdene for kartlegging og sikring mot naturskader er klart fordelt fordi det er klart hvem som bærer de økonomiske konsekvensene av eventuelle skader (ECON 2001:19). ECONs vurdering er at eventuelle utfordringer på dette feltet ikke beror på manglende eller usikre ansvarsforhold, men derimot mangelfull verdsetting og prioritering av sikring (ibid:41). I 2003 utarbeidet Statens landsbruksforvaltning (Slf) en oppfølgingsrapport, basert på ECON arbeidet og høringsuttalelsene etter denne. I Slf rapporten fra 2003 søkes det å ytterligere bidra til en felles forståelse av rolle- og ansvarsforhold knyttet til oppgavene med sikring mot naturskader. Slf legger vekt på at omfanget av etater og kompleksiteten i arbeidsoppgaver gjør at feltet oppfattes som "lite oversiktlig" (Slf 2003:3). Slf kunne i sin kartlegging likevel ikke avdekke mangelfulle ansvarsforhold og konkluderte med at det synes å være klare grenser mellom ulike etater og myndigheter (ibid:28). Det var imidlertid i Slf's mening at på enkelte områder kunne det statlige arbeidet forbedres når det gjaldt sikringsoppgaver, blant annet med en styrking i samarbeid mellom etater. I det følgende vil vi, blant annet basert på materiale fra de to nevnte rapportene, gjennomgå ansvarsforholdene når det gjelder *sikring* mot naturskade, med hovedvekt på kommunens oppgaver.

Kommunen

Kommunen har som plan- og bygningsmyndighet hovedansvaret når det gjelder sikring og forebygging av naturskader. Statens landbruksforvaltning definerer *sikringstiltak* som "tiltak som fjerner/reducerer faren for naturskader eller tiltak som fjerner/reducerer sannsynligheten for skade på byggverk (Slf 2003:4). Det skilles mellom 1) *Positive sikringstiltak*, som innebærer å hindre at naturkatastrofer oppstår eller gjør skade hvis de oppstår. 2) *Negative sikringstiltak* som innebærer f. eks flytting av eksisterende bebyggelse, og 3) *Passive sikringstiltak*, som omfatter det å hindre bebyggelse og arealutnyttelse i naturskadeutsatte områder (ibid). Kommunens ansvar og oppgaver omfatter alle disse typene sikring. Når det gjelder de juridiske rammene er kommunenes ansvar nedfelt i både naturskadeloven og plan-, og bygningsloven, i tillegg legger vannressursloven føringer på kommunens tiltak i vassdrag (ECON 2001:25). I det følgende vil vi gå igjennom sentrale deler av lovverket som legger rammer for kommunens arbeid på naturskadefeltet.

Naturskadeloven

Ved endringer i naturskadeloven² 1994, fikk kommunene hovedansvaret for sikring mot naturskader. Tidligere delte kommunen ansvaret med styret for Statens naturskadefond (Slf 2003:5). I naturskadeloven § 20 vises det til plan- og bygningsloven § 25 og § 68 der kommunen plikter å treffe forhåndsregler mot naturskader. Naturskadeloven henviser altså til bestemmelsene som er nedfelt i plan- og bygningsloven, der kommunen har et ansvar for å sikre mot naturskader og for å vurdere nødvendigheten av å sette i gang sikringstiltak. I ECON-rapporten ble det lagt vekt på at kommunene ECON var i kontakt med alle var klar over ansvaret de hadde og at de i tillegg fant det "naturlig" at de hadde ansvaret for en slik sikring (ECON 2001:38). I følge en juridisk analyse foretatt av Bakken og Steen (2001) er bestemmelsene i naturskadeloven likevel noe uklare. De mener blant annet at det etter § 20 er uklart hvilke tiltak kommunene har kompetanse til å utføre, og ser som en mulighet at kommuner kan komme til å treffe vedtak om boforbud uten at det er tilstrekkelig grunnlag for det (Bakken og Steen 2001:39).

Naturskadeloven § 24 omhandler hvordan utgifter i forbindelse med sikringstiltak mot naturskader skal fordeles. I utgangspunktet er det kommunen som har ansvaret for å dekke utgiftene til sikringstiltak. I § 24 fastsettes det likevel at kommunene kan kreve refusjon av utlegg av "dem som eier eller fester eiendom innenfor det område sikringstiltaket har virkning for"³. Bakken og Steen skriver at spørsmålet om en eier eller fester av en eiendom som må refundere kommunens utlegg kan kreve dette tilbakebetalt av sitt forsikringssselskap, er avhengig av om det er et redningstiltak forsikringssselskapene er ansvarlige for (Bakken og Steen 2001:40). I andre tilfeller vil det

² Lov om sikring mot og erstatning for naturskader av 25. mars 1994.

³ <http://www.lovdatab.no/all/tl-19940325-007-010.html#24>.

ikke foreligge noe slikt grunnlag, skriver Bakken og Steen. Ifølge deres analyse er refusjonsbestemmelsene lite brukt i praksis.

For tiden jobber landbruks- og matdepartementet med forslag til ny naturskadelov. Fra departementets side har man registrert et behov for å endre lovens innhold, samt avklare henvisninger til plan og bygningsloven og andre lovområder.

Plan- og bygningsloven

Gjennom plan- og bygningsloven (pbl) er kommunene ansvarlige for å hindre eller stille krav til utbygging i fareområder. Naturskadeloven § 20 plikter kommunen til "å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven § 25 - første ledd, nr. 5 og 68(...)"⁴. Kommunene kan styre arealdisponering på tre stadier i planleggingen: 1) i arealdelen av kommuneplanen, 2) i reguleringsplanen og/eller i bebyggelsesplan og 3) ved søknad om byggetillatelse.

1) - 2) Arealdelen og reguleringsplanen:

Rundskriv T-5/97, *Arealplanlegging og utbygging i fareområder*, utarbeidet av Miljøverndepartementet i samarbeid med Kommunaldepartementet, inneholder blant annet retningslinjer for behandling av søknader og melding om utbygging i fareområder. Formålet med rundskrivet er å redegjøre for plan- og bygningsloven som styringsverktøy for arealdisponeringen i områder som kan være særlig utsatt for naturskade⁵. Dette rundskrivet avløser et tidligere rundskriv fra Kommunal- og arbeidsdepartementet om *Flom og raskatastrofer i bebygde områder* av 20.mars 1968. I rundskrivet av 1997 står det blant annet at kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer både ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelser. Det fastslås at risikoområder eller potensielle fareområder må undergis spesiell vurdering i arealplanleggingen. Videre står det i rundskrivet at hvis det skulle oppstå skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, kan kommunen bli holdt økonomisk ansvarlig. Men:

Rettsstilstanden når det gjelder erstatning for naturskader er imidlertid noe uklar (...) Kommunen vil antakelig ikke kunne holdes erstatningsansvarlig for å ha unnlatt å foreta nærmere undersøkelser dersom det på det aktuelle vurderingstidspunktet ikke forelå noen grunn til mistanke om en potensiell fare. Kommunens aktsomhet vurderes ut fra det som er akseptert faregrad da planvedtaket ble fattet. Den endelige vurderingen av disse forholdene foretas av domstolene⁶.

Når det gjelder rettspraksis peker Bakken og Steen på at retten i flere tilfeller har vist til Rundskrivet av 1968, *Flom og raskatastrofer i bebygde områder*, og brukt det som støtte for skjerpet aktsomhetsnorm (Bakken og Steen 2001: 22). Bakken og Steen mener at det eksisterer sprikende oppfatninger av i hvilken grad kommunene er erstatningsansvarlige når det gjelder deres utførelse av rollen som plan og bygningsmyndighet. ECON mener, med grunnlag i tidligere avsagte dommer, at det synes klart at kommunene kan få et økonomisk erstatningsansvar hvis det oppstår skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess (ECON 2001:30). I ECON rapporten pekes det på at erstatningsplikten avhenger av om kommunen har vist uaktsomhet i forbindelsen med utøvelsen av pbl. Domstolenes behandling av denne typen saker vil vi komme tilbake til senere i gjennomgangen.

Det er kommunens eget ansvar å gjøre risikovurderinger basert på ekspertuttalelser. I pbl § 10-1(2) er det fastsatt at plan- og bygningsmyndighetene skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter og innhente uttalelser⁷. Dette innebærer at kommunen skal kontakte NVE, Norges vassdrags- og energidirektorat (om flom), NGI, Norges geotekniske institutt (om skred og ras) og Det norske meteorologiske institutt (om vind), når kommunen jobber med planlegging av naturskadeutsatte områder. Omfattende arbeid er i gang for å gi kommunene bedre hjelpemidler i planprosessen. NGU jobber i samarbeid med blant annet NGI, om en nasjonal skredatabase. Data og informasjon er lagt ut på www.skrednett.no der man kan finne kart og informasjon om skredfarlige områder (se under). NVE har blant annet utarbeidet flomsonekart som viser hvilke områder som oversvømmes i en flomsituasjon og med hvilken hyppighet. Formålet med dette er å gi kommunene bedre grunnlag for arealplanlegging og beredskap (www.nve.no). NVE har også utarbeidet retningslinjer for arealbruk i

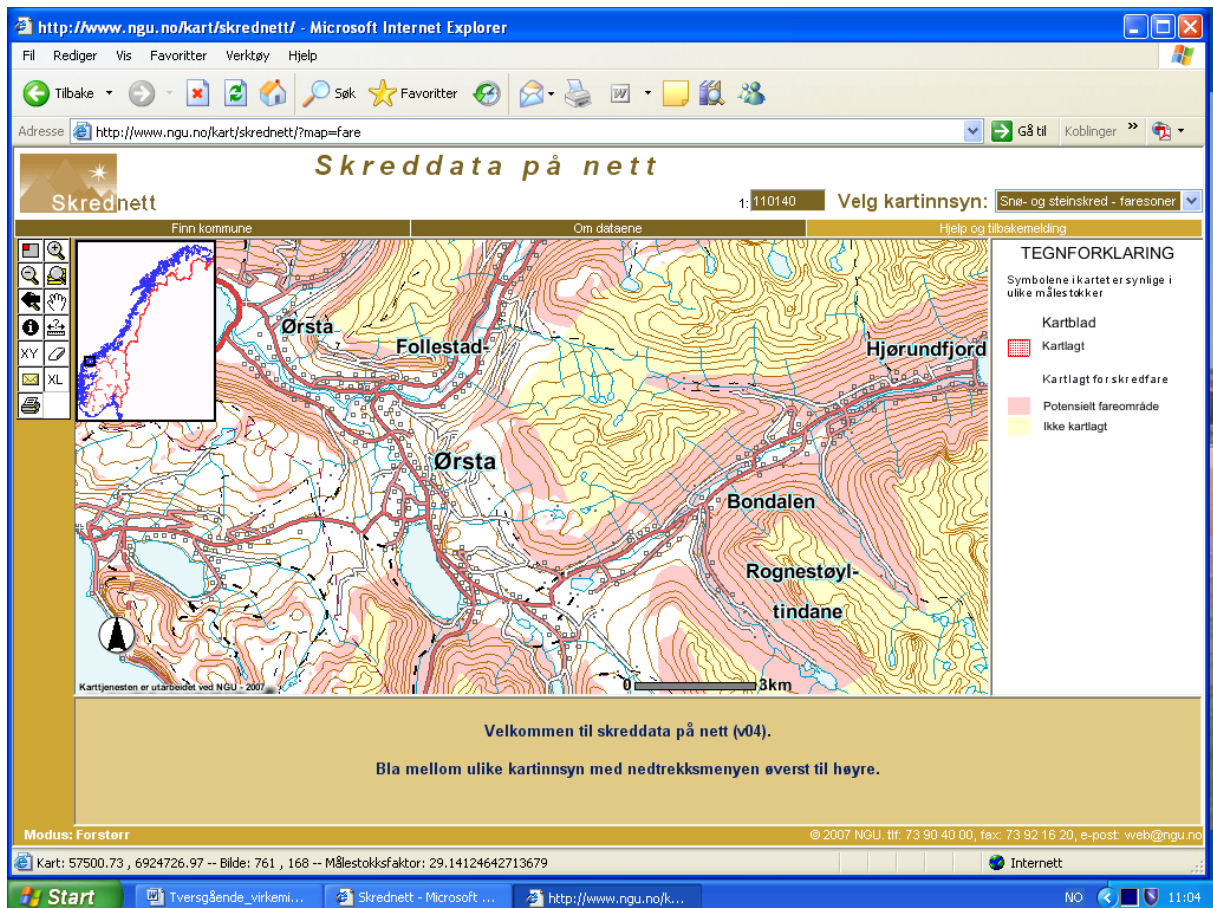
⁴ <http://www.lovdatabasen.no/all/tl-19940325-007-008.html#20>.

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1997/T-597-Fareomrader.html?id=108139>

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1997/T-597-Fareomrader.html?id=108139>

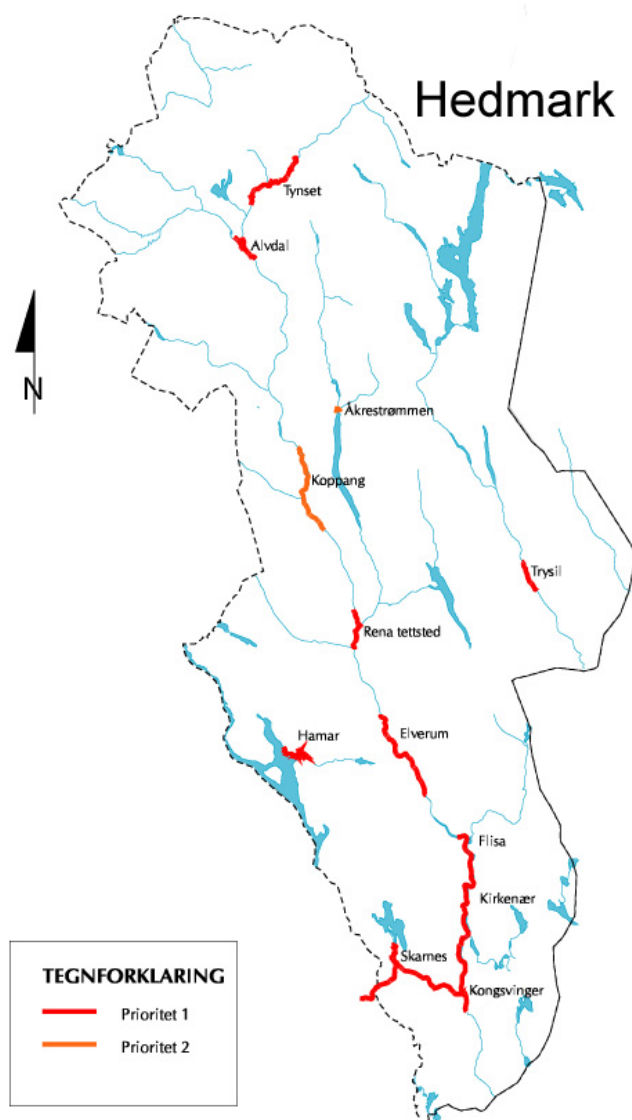
⁷ <http://www.lovdatabasen.no/all/tl-19850614-077-002.html#10-1>

flomutsatte områder som skal fungere som hjelpemiddel for arealplanleggere og byggesaksbehandlere i kommunene. De første retningslinjene, *Arealbruk og sikring i flomutsatte områder* (retningslinje 1/1999) ble utarbeidet i 1999. I 2007 ble disse erstattet med *Retningslinjer for planlegging og utbygging i fareområder langs vassdrag* (Retningslinje 1/2007)⁸.



Figur 1: Kart fra www.skrednett.no som viser oversikt over snø- og steinskredfare i Ørsta-området

⁸ De nye retningslinjene eksisterer per september 2007 i foreløpig utgave og er tatt i bruk mens de er ute på høring.



Figur 2: Oversiktskart over flomfare i Hedmark fylke. Hentet fra www.nve.no

Etter pbl § 25 nr 5 skal det i reguleringsplanen "i nødvendig utstrekning" avsettes såkalte fareområder⁹. Ifølge bestemmelsen skal ikke områder regulert som fareområder bebygges, eventuelt kun på nærmere vilkår med hensyn til sikkerhet (Bakken og Steen 2001:20). Bakken og Steen (2001) stiller spørsmål ved kommunens *plikt* til å regulere et område som fareområde. De mener at ifølge naturskadeloven § 20, har kommunene en slik plikt, og at man kan stille seg spørsmål med hvilke konsekvenser det får hvis kommunen ikke har regulert et område som fareområde og det oppstår naturskader.

3) Ved søknad om byggetillatelse:

Ifølge pbl § 68 skal grunn kun deles eller bebygges "dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold." Videre heter det at "Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal"¹⁰. Pbl § 68 ble endret i 1986 og i 1993. I endringen i 1986 ble blant annet "synking, vannsig, flom, ras e. l." erstattet med "fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold." Også andre mindre endringer har blitt gjort uten at disse har fått noen stor betydning i forhold til utfordringen med naturskader (Bakken og Steen 2001:21). Pbl § 68 gir kommunen et ansvar for

⁹ Fareområder: "områder som på grunn av ras, - og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygget eller bare skal utbygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten". <http://www.lovdatab.no/all/tl-19850614-077-007.html#25>

¹⁰ <http://www.lovdatab.no/all/tl-19850614-077.html#68>

oppmerksomhet overfor naturskader når de behandler byggemeldinger og dele- og byggesøknader (Slf 2003:7). Prinsippet om at det ikke skal bygges dersom det kan oppstå ulemper eller fare for brukere eller beboere, var nedfelt i bygningsloven så tidlig som 1924 (Aall og Groven 2003:59). Aall og Groven mener at begrepet "tilstrekkelig sikkerhet" kan åpne for flere tolkninger. Dette ble tatt opp i Ot.prp. 57 (1985-1986) hvor man tilbakeviser et krav om *absolutt* sikkerhet, men understreker at det ikke må bygges på steder hvor det er *markert risiko* for at fare kan oppstå (Aall og Groven 2003:59).

Kommunen har *aktivitetsplikt* når det søkes om bygge- og delingstillatelser i utsatte områder. Hvis kommunen har konkret kunnskap om at det foreligger fare som kommer inn under § 68, skal søknad avslås og sikringstiltak påbys. Deretter blir det søkerens ansvar å dokumentere at fare ikke foreligger eller at nødvendig sikring blir gjort (Aall og Groven 2003:61). Det er søkeren selv som må engasjere konsulenthjelp for å avklare sikringstiltak, mens kommunen skal kontrollere at sikringen er tilstrekkelig. Kommunen har ikke ansvar for å sette i gang eller bekoste sikringstiltak slik at slik at tomter kan bebygges (ibid.). Statens landbruksforvaltning skriver i rapporten fra 2003 at enkelte høringsinstanser finner det urimelig at kommunene skal ha selvstendig undersøkelsesplikt hvis tiltakshaver har benyttet fagfolk til vurderingen av naturforholdene (Slf 2003:8). Kommunen står likevel ansvarlig uavhengig av fagfolkens kompetanse, ettersom de i siste instans tar avgjørelsen.

Tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven FOR 1997-01-22 nr. 33 § 7-32 *Sikkerhet mot naturpåkjenninger (skred, flom, sjø og vind)* omhandler blant annet byggeforeskrifter i forhold til skred. Her er skredfaren tallfestet med normtall for største nominelle årlige sannsynlighet for at byggverk og bruksarealer blir rammet av skred. I § 7-32, punkt 2, "Sikkerhet mot skred"¹¹ står det:

Sikkerheten mot skred antas å være tilfredsstillende når byggverk i sikkerhetsklasse 1, 2 og 3 og medhørende utvendige bruksarealer dimensjoneres eller sikres mot skred slik at normtallene i tabellen nedenfor oppnås. Byggverk i pålitelighetsklasse 4 skal ikke plasseres i skredfarlig område.

Tabell 1: Sikkerhetsklasser ved plassering av byggverk i skredfareområder

Sikkerhetsklasse for skred	Konsekvens	Største nominelle årlige sannsynlighet
1	liten	10^{-2}
2	middels	10^{-3}
3	stor	$< 10^{-3}$

Forskriften krever at "byggverk skal plasseres og utføres slik at byggegrunn og tilstøtende terreng har tilfredsstillende sikkerhet mot at det blir utløst skred eller oppstår skadelige setninger"¹². Da man først innførte kvantifiserte risikonivå i Tekniske forskrifter til Plan- og bygningsloven i 1985, var et viktig prinsipp at sikkerhetskravene for skred skulle gjelde ny eller planlagt bebyggelse, ikke den bestående. I utgangspunktet er det dermed kun bebyggelse som er oppført etter innføringen av forskriftene i 1985 som må tilfredsstille kravene (NGI skredbok). Det har i flere tilfeller hersket usikkerhet rundt hvilken sikkerhet mot skred som gjelder overfor eldre bebyggelse, men den generelle regelen er at kravet er den sikkerhet som var angitt i lovverket på tidspunktet bebyggelsen ble oppført (ibid). I Hammerfest kommune har man tatt følgene av at de fleste hus på i det skredutsatte sentrum er oppført på 1950 tallet før bestemmelsene i plan og bygningsloven trådte i kraft. Dette har fått kommunen til å utarbeide egne lokale retningslinjer i forhold til tilbygg, påbygg, reparasjoner etc. for hus som ligger i de skredutsatte områdene¹³.

I rapporten utarbeidet av ECON (2001), blir det hevdet at det eksisterer en stor usikkerhet i kommunene når det gjelder ansvar for eldre bebyggelse. ECON mener at kommunene har begrenset ansvar for sikring av bygninger som er oppført før 1965. De påpeker at hvis det er slik at kommunenes erstatningsansvar foreldes etter 20 år, er dette en begrensning av kommunenes konsekvensansvar for sikring mot naturskader (ECON 2001:39). ECON hadde ikke kunnskap om at noe spørsmål om foreldelsesansvar har vært prøvd for retten. Det var likevel deres oppfordring at ansvarsforholdene i forhold til eldre bebyggelse burde vurderes av jurister og avklares i en forskrift

¹¹ <http://www.lovdatabasen.no/for/sf/md/td-19970122-0033-012.html#7-32>.

¹² <http://www.lovdatabasen.no/for/sf/md/td-19970122-0033-012.html#7-32>.

¹³ Torbjørn Næss, teknisk sektor i Hammerfest kommune. Prosjektseminar på Gjerdrum 31.10.07

om sikring mot naturskader eller en eventuell lovendring. I oppfølgingsrapporten utarbeidet av Statens landbruksforvaltning i 2003, hevdes det derimot at kommunen har et mye klarere ansvar for eldre bebyggelse. Slif begrunner dette i § 20 i naturskadeloven, og mener at kommunens ansvar gjelder både forhåndsregler ved regulering og nødvendige tiltak underveis. Slif tolker bestemmelsen dit hen at sikringstiltak ikke kun gjelder ubebygde areal, men også eldre bebyggelse. De deler ikke ECONs konklusjon og mener at en ikke bare kan legge en vurdering av det rettslige erstatningsansvaret til grunn for det kommunale ansvaret for eldre bebyggelse (Slif 2003:31).

Kommunenes økonomiske ansvar i forhold til håndhevingen av § 68 tas nærmere opp under omtale av regressaker. Forslag til ny Plan- og bygningslov ble lagt fram 15. februar 2008. Her er det lagt inn flere endringer som får følger for kommunens arbeid med naturskade. Vi vil gå i gjennom disse lovendringene i den avsluttende delen av notatet.

Vannressursloven

På lokalt nivå har kommunen en rolle som vassdragsmyndighet og må forholde seg til vannressursloven som trådte i kraft 01.01.01 og erstattet vassdragsloven. Kommunens ansvar i forhold til tilsyn av vassdragsanlegg blir påpekt i FOR 2005-06-17. nr. 655. *Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet*¹⁴. Forskriften gjelder "anlegg bygget for å sikre bebyggelse, kommunikasjon og andre verdier mot flom, erosjon, isgang og skred og anlegg som er bygget for å bedre vassdragsmiljøet." Forskriften gjelder kun anlegg som NVE har gitt økonomisk bidrag til å bygge, og som kommunen gjennom vedtak har forpliktet seg til tilsyn av. Ifølge forskriften plikter kommunen å utføre befarings- og rapportering hvert femte år, og etter flommer og hendelser som kan gjøre skader på vassdraget. All rapportering gjøres til NVE som på sin side kan pålegge kommuner å føre strengere eller enklere tilsyns kontroll avhengig av behovet. Forskriften § 4 fastslår at kommunen selv avgjør om tilsynet skal ivaretas av politiske oppnevnte personer eller legges til en etat eller stilling i kommunen. Kommunen kan gjøre avtale med grunneier eller andre om å føre tilsyn, men det er kommunens ansvar å rapportere til NVE.

Kommunen som eier av ledningsnett

Aall og Groven hevder at "Oversvømmelser i byer og tettbygde strøk er blant de klimarelaterte skadene som vil kunne gi størst økonomisk tap fordi store materielle verdier i konsentrerte områder står på spill" (Aall og Groven 2003:61). Store ødeleggelser kan skje når avløpsledninger er underdimensjonerte eller tilstoppet og det kommer store mengder nedbør. Vanligvis vil kommunen stå ansvarlig i kraft av å være ledningseier. Bjørnebye og Steen (2001) har gjort en juridisk vurdering av ansvarsforhold og rettspraksis i forhold til skader forårsaket av vann og kloakkverk. Dette er typer av skader der forsikringsbransjen har varslet fremtidige regresskrav overfor kommuner. Bjørnebye og Steen viser at det gjennom rettspraksis har utviklet seg et *Ulovfestet objektivt ansvar*, noe som innebærer at ansvarssubjektet kan bli erstatningsansvarlig uten hensyn til skyld (Bjørnebye og Steen 2001:4). Alt i 1905 finnes en høyesterettsdom som legger et slikt prinsipp til grunn. Det objektive ansvaret er likevel lovfestet gjennom *Forurensingsloven* og *Vannressursloven*. Forurensingsloven § 24 lyder slik: "Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig"¹⁵. Avløpsanlegg gjelder både anlegg for transport og behandling av sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Overvannet kan stamme fra avrenning eller nedbør, snøsmelting eller drenering (Bjørnebye og Steen 2001:5). Forarbeidene til loven tyder på at bestemmelsen er ment som en generell ansvarsregel som gjelder alle typer skader fra avløpsanlegg, uavhengig av årsak (ibid:6). Dette innebærer at det er eier av ledningsnettets ansvar å dimensjonere dette, også for store nedbørmengder.

Kommunens ansvar på dette området har blitt skjerpet, spesielt ved innføringen av ny § 24a i forurensingsloven fra 01.01.01. Tidligere hadde ikke ledningseier objektivt ansvar for oversvømmelser ved ekstraordinære nedbørmengder (Aall og Groven 2003:62). Bjørnebye og Steen skriver i sin konklusjon at det ikke kan "fullstendig utelukkes at domstolene vil anvende et *force majeure*- unntak ved helt ekstraordinære værforhold", men sier i fortsettelsen at en slik unntaksadgang uansett vil være meget snever (Bjørnebye og Steen 2001:33). I 2007 falt det imidlertid to viktige dommer knyttet til kommunen som ledningseier der både forurensingsloven § 24 a, samt prinsippet om *force majeure* ble vurdert. Disse sakene vil vi komme tilbake til.

¹⁴ <http://www.lovdatab.no/for/sf/oe/xe-20050617-0655.html>

¹⁵ <http://www.lovdatab.no/all/hl-19810313-006.html>

Andre aktører med ansvar for sikring

Grunneier

Grunneier er selv ansvarlig for å sikre egen eiendom mot naturskader, gjennom vurdering av fareforhold og gjennomføring av eventuelle tiltak på eiendommen. Hvis kommunen ikke kan lastes for manglende naturskadesikring eller for at byggetillatelse er gitt, er det grunneieren som må bære konsekvensene (Slf 2003:9). Statens landbruksforvaltning viser til en rekke saker der kommuner har blitt frikjent fordi det ikke er påvist at de har opptrådt uaktsomt i byggesaker.

Statens vegvesen

Statens vegvesen er ledet av Vegdirektoratet, som er et frittstående direktorat under Samferdselsdepartementet. Ulike myndigheter har ansvaret for sikring og vedlikehold av veier i forhold til naturskader. Riksvegene er underlagt Vegdirektoratet, fylkeskommunen er myndighet for fylkesveiene, mens kommunene har ansvaret for de kommunale veiene. Veimyndighetene har et lovhjemlet ansvar (jf. vegloven 1963 § 12) for å sikre veiene mot naturskader gjennom planlegging og vedlikehold. Planlegging skal, ifølge vegloven § 12, foregå etter reglene om planlegging i plan- og bygningsloven. Slf oppgir at det i vegloven ikke er angitt hvor langt utover selve vegen ansvaret til myndighetene går, men at "det er naturlig å oppfatte" det slik at Vegvesenet opererer så langt utenfor selve veien som nødvendig for å sikre mot framtidig skade (Slf 2003:10). Vegvesenet kan bli erstatningsansvarlig ved uaktsomhet hvis man f. eks ikke har stengt veier etter varsel om spesielle værforhold. De kan også bli erstatningspliktige hvis det dokumenteres manglende sikring eller hvis ras forårsakes gjennom vegvesenets byggeaktiviteter (ECON 2001, Slf 2003). Saksøkere har likevel svært sjelden vunnet fram i slike saker mot Vegvesenet.

Jernbanelinjet

Jernbanelinjet er pålagt (jf. Jernbaneloven 1993) å sikre jernbanelinjet mot naturskader. Dette gjelder i hovedsak mot skred. Statens landbruksforvaltning oppgir at ca. hundre ras i året berører norske jernbanelinjer. Ifølge Jernbanelinjet er deres eiendomsgrense og sikringsansvar strukket til fire meter på hver side av skinnegangen (Slf 2003). Når det gjelder sikringen har Jernbanelinjet ikke noe formalisert samarbeid med kommunene, men samarbeid foregår i enkelte tilfeller når det gjelder sikring av spor, veier og eiendom (ECON 2001:36). Jernbanelinjet kan bli stilt erstatningsansvarlig for manglende sikring.

Finansiering av sikringstiltak

Statens naturskadefond

Statens Naturskadefond har en liten post avsatt til finansiering av sikringstiltak, som vanligvis utgjør rundt 8 millioner kroner av budsjettet¹⁶. I naturskadeloven § 20 andre ledd står det at "Kongen kan ved forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette at staten skal hjelpe til med visse slag sikringstiltak." Videre fastsetter § 21 andre ledd at "Kongen kan gi nærmere forskrift om planlegging og gjennomføring av sikringstiltak og om vedlikehold av sikringstiltak"¹⁷. En slik forskrift ble gitt i 2007 med *Forskrift om tilskudd til sikring mot naturskader* (FOR 2007-05-09 nr 499). Formålet med forskriften er å gi Statens naturskadefond kriterier for tildelingen av tilskudd til sikring. Forskriften § 4 sier dette om tilskudd:

Det kan gis tilskudd til

- a) sakkyndig utredning av fare for naturskade
- b) planlegging og gjennomføring av sikringstiltak. Dette omfatter bl.a. forbygningsanlegg, nedplanering og oppfylling av arealer, understøtting, bolting og nedsprenning av fjellpartier, flytting av byggverk og fraflytting av eiendom. Videre omfattes etablering av systemer for overvåking og varsling av fare for naturskade¹⁸.

Etter forskriften gis tilskudd i hovedsak til kommuner og fylkeskommuner, men også private kan søke. Videre skal tilskuddene fortrinnsvis gis til kommuner med dårlig økonomi og stort sikringsbehov. Når det gjelder andelen tilskudd kan det gis tilskudd begrenset oppad 80 prosent av de budsjetterte kostnadene. Søknader om tilskudd behandles to ganger om året og vedtakene fattes av styret i Statens naturskadefond. I oktober 2007 ble det

¹⁶ Tron Bøe, Statens landbruksforvaltning. NorACIA seminar 24-25 september, Forskningsparken. Oslo.

¹⁷ <http://www.lovdato.no/all/tl-19940325-007-008.html#20>

¹⁸ <http://www.lovdato.no/for/sf/ld/xd-20070509-0499.html>

bevilget totalt 4,1 millioner kroner fordelt på tre prosjekter; sikring mot leirras i Sørums kommun, sikring mot steinskred i Askvoll kommune og sikring mot skred i boligområde i Lyngen kommune¹⁹

En kommune som over flere år har fått støtte til sikringstiltak fra Statens naturskadefond er Hammerfest. I Hammerfest kommune ligger bebyggelsen tett oppunder fjellsiden og er utsatt for skred. Allerede på 1950-tallet startet kommunen planarbeidet i forhold til sikring av bebyggelse, i tett samarbeid med NGI. I 1997 gjennomførte kommunen en kartlegging av skredutsatte områder som viste at over 500 bygninger kunne bli rammet av skred²⁰. Fra 1999 og fram til i dag har Statens naturskadefond totalt utbetalt 27, 4 millioner²¹ til skredsikringsarbeider i Hammerfest²².

Norges vassdrags- og energidirektorat

I vannressursloven § 64 er det fastlagt at myndigheten til å være vassdragsmyndighet er delegert til NVE. NVE gir konsesjoner til byggearbeider, reparasjoner og opprenskningsarbeider, samt tillatelser til naturfaglige undersøkelser (Sif 2003:15). NVE kan også, etter § 40 i vannressursloven, sette i gang tiltak uten eierens samtykke. NVE har også en sentral rolle når det gjelder sikring av vassdrag, der en av de viktigste oppgavene er å føre tilsyn med fysiske tiltak. Når det gjelder selve ansvaret for sikring mot naturskader fra vassdrag ligger dette hos kommunene, private, jernbaneverket og Vegvesenet (ECON 2001). NVE har likevel innsigelsesrett i den kommunale planprosessen (jf. pbl). Når det gjelder finansiering av sikringstiltak forvalter NVE midlene som over statsbudsjettet bevilges til dette, og har en ordning der det kan søkes om bistand. NVE har ikke et pålagt ansvar, men kan gi bistand til sikringstiltak mot flom, erosjon og skred, og det er NVEs regionkontorer som planlegger og utfører arbeidene. I 2005 var budsjettet for dette arbeidet 70 mill. kr. Av kostnadene til sikringstiltakene de utfører finansierer NVE normalt 80 %, mens de resterende 20 prosent må garanteres av kommunen (Sif 2003:16, ECON 2001:32).

Myndigheter med sikringsrelaterte oppgaver

Både fylkesmannen og fylkeskommunen kan sies å ha sikringsrelaterte oppgaver i og med deres ansvar med oppfølging og rådgivning knyttet til planarbeidet i kommunene. Som gjengitt i Sif (2003):

Fylkesmannen

Fylkesmannens har ansvaret for at sikkerhets- og beredskapsmessige interesser ivaretas i de kommunale planene. Fylkesmannen har oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging under behandling av kommuneplan og utarbeidelse av reguleringsplan. Fylkesmannen har altså ikke et direkte ansvar i forhold til sikring mot naturskader, men et viktig tilsynsansvar i den kommunale arealplanleggingen. Fylkesmannen har også rett til å reise innsigelse mot kommunale areal-, regulerings- og bebyggelsesplaner hvis fylkesmannen mener at fare for naturskade ikke er tilstrekkelig vurdert.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har en viktig oppgave i å formidle kontakt mellom kommunen og aktuelle faginstitusjoner. Noen fylkeskommuner, som f. eks i Sogn og fjordane har egen fylkesgeolog og kan selv utføre skredfarevurderinger. En slik kompetanse på skredområdet er likevel fraværende i de fleste fylkeskommuner. Som vegmyndighet for fylkesveiene har fylkeskommunen også en viktig vegpolitisk rolle, i forhold til større sikringstiltak etc. Fylkeskommunen skal i tillegg gi kommunene råd og veiledning i forhold til planleggingsarbeidet, for eksempel i utbyggingssaker. Fylkeskommunen har også i følge plan og bygningsloven § 19-3 et informasjonsansvar over kommunene.

¹⁹ http://www.slf.dep.no/portal/page?_pageid=53.418330&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_d_i=201&p_d_c=&p_d_v=2300&p_d_i=-181&p_d_c=&p_d_v=2300&p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=7421

²⁰ Jan T. Pedersen, teknisk etat i Hammerfest kommune. Presentasjon på NGI naturskadedag 27.09.07

²¹ Tilsagnet var i utgangspunktet på 29,2 millioner (Edgar Hamre, Sif 24.01.08)

²² Edgar Hamre, rådgiver i Statens landbruksforvaltning. 24.01.08

2. Ansvar for forebygging og beredskapsutvikling

Til nå har vi sett nærmere på ansvarsforholdene mellom kommunen og andre aktører når det gjelder sikring mot naturskade. I denne delen av notatet vil vi kort gjennomgå ansvarsfordelingen når det gjelder forebygging og beredskapsutvikling i forbindelse med naturskade.

Det norske totalforsvaret består av den sivile beredskapen og det militære forsvaret. Tanken bak totalforsvarssystemet er at man i krigssituasjoner, så vel som i krise og katastrofesituasjoner i fremtid, skal kunne samordne og sette inn både militære og sivile ressurser (Aall og Groven 2003:34). Aall og Groven skriver at Uttrykket *sivil beredskap* er i seg selv en militær term som ofte brukes sammen med uttrykket *samfunnssikkerhetsarbeid* (ibid). Begrepet ble først introdusert med NOU 2000:24 "Et sårbart samfunn" som var utarbeidet av det såkalte Sårbarhetsutvalget, ledet av Kåre Willoch (ibid). Begrepet samfunnssikkerhet kan defineres som "en prosess der en tilfører vitenskaplige prinsipp og erfaringer for å håndtere farer, risiko, tap og andre sideeffekter av moderne samfunn" (Olsen, Kruke et al. 2007). Samfunnssikkerhet er en systematisk tilnærming for å forstå og respondere overfor sosiale problem slik som ulykker, uforutsette hendelser, kriser og katastrofer, både intasjonelle og tilfeldige. Aall og Groven har dokumentert overgangen fra militær til sivil beredskap i løpet av 1990 tallet. Da endret det ikke-militære beredskapsarbeidet seg fra å være krigsorientert til å få en sivil karakter (ibid). Aall og Groven mener den nye orienteringen hadde flere årsaker: a) uten en ytre fiende ble det nødvendig å omdefinere innsatsområder og legitimering av beredskapsarbeidet b) utviklingen av mer kompleks og sårbar infrastruktur la grunnlag for å fokusere på ulykker og katastrofer i fremtid og c) to store naturkatastrofer på 1990 tallet, nyttårsorkanen i 1992 og storflommen på Østlandet i 1995 avslørte store mangler i beredskapsrutinene (Aall og Groven 2003:35).

Det sivile beredskapssystemet består på et institusjonelt nivå av kommunene og fylkesmannen, samt frivillige organisasjoner, med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som overordnet myndighet. Samtidig har de fleste offentlige etater klart definerte beredskaps- og samfunnssikkerhetsoppgaver. Håndtering og forebygging av naturkatastrofer er en viktig del av den sivile beredskapssystemets arbeid. Også kommunene har viktige oppgaver når det gjelder beredskapsarbeid; både på den *proaktive* (forebyggende) og *reaktive* siden (Aall og Groven 2003:34). Kommunenes rolle i forhold til den reaktive delen; det vi gjerne kaller krisehåndtering, vil vi ikke gå nærmere inn på her. Hva gjelder det proaktive arbeidet dreier dette seg blant annet om såkalt *kriseforebygging*. Kriseforebygging innebærer handlinger som tar sikte på å hindre at for eksempel ekstreme værhendelser utvikler seg til å bli en krise eller katastrofe (Aall og Groven 2003:34). Slik omfatter kriseforebygging også ulike former for planlegging, som å hindre utbygging i utsatte områder. Dette vil vi komme nærmere inn på under. Vi vil her fokusere på arbeidet i kommunene, men i tillegg kort gjennomgå beredskapsoppgavene som ligger til *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmannen*.

Kommunene og beredskapsplanlegging

I kommunene bør beredskapshensyn innarbeides i arealplanlegging, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser og gjennom kriseplanlegging. Alle etater har plikt til å planlegge både for å forebygge og håndtere kriser innenfor sine arbeidsområder. På fagområder som brannvern, helse og akutt forurensing er det en lovebestemt plikt til å planlegge, forebygge og håndtere skader og kriser (Aall og Groven 2003:36). Områdene er igjen regulert av særlover som f. eks *Lov om Brannvern* (1987). Men også i den kommunale planleggingen er det krav til at sikkerhets- og beredskapshensyn skal innarbeides, selv om dette til nå ikke har vært lovfestet. Under følger en kort omtale av arealplanlegging og ROS- analyser. I hovedsak hentet fra Aall og Groven (2003).

Arealplanlegging

Plan og bygningsloven legger ingen direkte føringer på kommunene når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid. Likevel gir Pbl § 68 et ansvar til kommunene når det gjelder planlegging for å forebygge naturskade og katastrofer. Etter Pbl 68 kan grunn bare deles eller bebygges "dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold". Kommunene kan bli stilt økonomisk til ansvar for ikke å ha fulgt opp § 68.

Miljøverndepartementets Rundskriv T-2/98 *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* sier at "sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging". Det

legges vekt på at risiko- og sårbarhetsanalyser er en viktig del av dette arbeidet, selv om det ikke har vært lovpålagt slik som på helse- og sosialområdet.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

Risiko og sårbarhetsanalyser (ROS) er en metode for kartlegging av risiko, der målet er å kartlegge uønskede hendelser som man så kan forebygge eller planlegge tiltak mot. En Ros analyse er i hovedsak bygget rundt tre grunnleggende spørsmål: 1)Hva er faren? 2)Hva kan være konsekvensene? Og 3) Hvordan forebygge eller redusere skade? ROS-analyser er et viktig verktøy for å skaffe bakgrunnsinformasjon som kan brukes i kriseplanlegging og for innarbeiding av beredskapshensyn i annen kommunal planlegging. Direktoratet for samfunnssikkerhet og sivil beredskap (DSB) gir ROS-analyser høy prioritet. Fylkesmennene på sin side har oppgaven med å følge opp kommunene i arbeidet med ROS - analyser, gjennom veiledning og kontroll.

I *Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelser i plansaker etter plan og bygningsloven* (1997), stilles det i dag krav til gjennomføring av ROS-analyser i kommunale areal- regulerings- og bebyggelsesplaner²³. Likevel har ROS-analyser til nå ikke vært lovpålagt i det kommunale planarbeidet, slik det er innenfor helsesektoren. I mars 2007 uttalte justisminister Knut Storberget at man fremdeles skulle satse på å motivere kommunene å bruke ROS, men at han ikke anså ytterligere lovpålegg til allerede pressede kommuner som å være et aktuelt virkemiddel. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har imidlertid jobbet aktivt for at krav til gjennomføring av ROS-analyser skal innlemmes i selve plan og bygningsloven. I følge DSB vil dette "bidra til enda bedre forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid i planlegging etter plan- og bygningsloven i fremtiden"²⁴. 15. februar 2008 ble forslag til ny plandel i plan- og bygningsloven lagt fram, med sikte på ikrafttredelse fra 1. juni 2009. Ifølge det nye lovforslaget vil det nå bli et krav om ROS analyser i kommunal arealplanlegging. I proposisjonen til ny pbl er det i § 4-3 fastsatt at kommunen som planmyndighet skal påse at risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomføres i planområdet, eller de skal selv gjennomføre en slik analyse. Også i forslaget til ny formålsparagraf i pbl heter det at loven skal fremme samfunnssikkerhet.

Når det gjelder metoden for ROS har DSB (1994) utformet en veileder for gjennomføring av slike analyser i kommunene²⁵. I denne veilederen forslår DSB en oppdeling av arbeidet med ROS på beredskapsområdet i seks faser: 1) Organisering av arbeidet, 2) Analyse 3) Oppfølging av styringsgruppen, 4) politisk beslutning, 5) Områder for oppfølging og 6) Ajourhold. Videre har DSB utformet et forslag til en fempunkts analysemodell:

1. Kartlegge uønskede hendelser
2. Beskrive årsaker og fastsette sannsynlighet
3. Beskrive konsekvenser
4. Systematisering av kartlagte forhold
5. Forslag til mottiltak

Under punkt 1) er uønskede hendelser definert som hendelser som kan representere fare for a) mennesker, miljø og økonomiske verdier og b) samfunnsviktige funksjoner. Slike samfunnsviktige funksjoner kan være elektrisitet og transport. DSB har laget en liste over hendelser det kan være aktuelt å kartlegge risikoen for, der både flom, skred og storm nevnes. For å utføre kartleggingen foreslår DSB bruk av ulike informasjonskilder, blant annet ekspertuttalelser, statistikk og tilsynsrapporter. Ifølge veilederen bør mulige årsaker til hendelsen drøftes; årsakene kan skyldes menneskelig svikt, teknisk svikt eller ytre påvirkning (DSB 1994). En slik oversikt innebærer også en beskrivelse av forebyggende tiltak som allerede er iverksatt. En *fastesetting av sannsynlighet* innebærer å fastsette hvor sannsynlig det er at hendelsen vil inntreffe. En slik vurdering må baseres på kjennskap til lokale forhold, statistikk, erfaringer etc. En ROS-analyse bør videre inneholde en *beskrivelse av hvilke konsekvenser* det kan få at hendelsen inntreffer. DSB fremhever at man ved å beskrive skadeomfanget av en hendelse, må få med hvilke forutsetninger som er lagt til grunn. Eksempelvis hvilken tid på døgnet hendelsen inntraff (ibid: 11). Det er viktig at en vurdering av det totale skadeomfanget må ta høyde for at en enkelt hendelse kan utløse en rekke negative konsekvenser. En *systematisering av kartlagte forhold* innebærer bruk av risikomatriser der man kombinerer vurderinger av sannsynlighet og konsekvenser. Ved hjelp av risikomatriser kan man også sammenligne en hendelse med en annen. Ifølge DSB bør en risiko- og sårbarhetsanalyse også inneholde *forslag til mulige mottiltak*, herunder forebyggende og skadebegrensende. Slike tiltak kan være av både teknisk,

²³ http://www.dsb.no/article.asp?ArticleID=1303&Rightmenu=H_Nasjonal_beredskap&Rank=1&SubRank=2

²⁴ http://www.dsb.no/article.asp?ArticleID=1303&Rightmenu=H_Nasjonal_beredskap&Rank=1&SubRank=2

²⁵ http://www.dsb.no/File.asp?File=Publikasjoner/risiko_saarb-analyse_150.pdf&Framework=normalt

operasjonell og organisatorisk art. DSB legger imidlertid til at for noen hendelser, som enkelte naturforhold, vil muligheten til forebyggende tiltak være små. Men ved f. eks orkanhendelser vil det være viktig at tiltak for å begrense skaden settes inn, som å utføre øvelser og investere i strømaggregat (DSB 1994:15).

Aall og Groven (2003) skriver at arbeidet med ROS i kommunene startet rundt 1995, etter å ha blitt presentert som et viktig redskap i St.meld. nr. 48 (1993-94). DSB gjennomfører årlig en undersøkelse om status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene. Kommuneundersøkelsene fra 2006 og 2007²⁶ viser mens hele 99 prosent av kommunene hadde kriseberedskapsplaner på plass, var tallene ikke like gode når det gjaldt ROS-analyser. Resultatene fra 2006 viser at 65 % av kommunene har gjennomført en ROS-analyse de siste fire årene²⁷. I 2005 var det samme tallet 67 %, mens det i 2004 lå på 68 %. Man kan altså registrere en svak nedadgående trend når det gjelder det kommunale arbeidet på dette området. Resultatene fra 2006 og 2007 viser at kun 40 % av kommunene som hadde gjennomført en ROS-analyse de fire siste årene hadde gjennomført ROS knyttet til arealbruk. Dette er en liten oppgang fra 2005 da det samme tallet var 36 %. DSB uttrykker imidlertid bekymring for at *totalt* mangler fortsatt hele tre av fire kommuner ROS-analyser knyttet til arealbruk, og dette "i en tid da ekstremvær med økt fare for ras og flom er blitt mer vanlig enn tidligere"²⁸. DSB har også et mål om at kommunene skal ta i bruk digitale kartverktøy i ROS-analysene knyttet til arealplanlegging. Kommuneundersøkelsen fra 2006 viser at ca. 3 av 4 kommuner som hadde ROS-analyse knyttet til arealbruk hadde brukt digitale kartverktøy. DSB oppgir at liten bevissthet og mangel på kompetanse tyder på å være grunnen til at de resterende kommunene ikke hadde benyttet seg av digitale kartverktøy.

Kriseplanlegging

Kriseplanlegging går ut på å lage en plan for hvordan organisasjonen, i dette tilfelle kommunen, best skal kunne møte ulykkes- og katastrofehendelser. DSB har utarbeidet en "Veileder i kriseplanlegging for kommunens kriseledelse"²⁹ der de viser hvordan man best kan samordne arbeidet med slik kriseplanlegging. For å lage en god kriseplan bør kommunen kartlegge hvilke funksjoner kommunen utfører og gjøre en vurdering av hvilken risiko kommunen kan akseptere. DSB mener at man for å lage en god kriseplan må ta utgangspunkt i det de kaller *suksesskriterier for krisehåndtering*, altså verktøyene enhver kriseledelse bør kunne for å håndtere en krise³⁰. DSB peker ut disse suksesskriteriene til å være:

- lederrollen
- ansvar og roller
- informasjonsstrategi
- varslingsrutiner
- omsorg for rammede og berørte
- koordinering
- fullmakter og budsjett

DSB anbefaler at ordføreren og rådmannen i planarbeidet avklarer seg i mellom hvem som skal være leder av kriseledelsen og hvem som skal være talsmann til media, da dette gjerne er for mye å håndtere for en person. Videre er det viktig at roller og ansvar framstår som klart, så alle oppgaver utføres og det ikke blir gjort dobbeltarbeid. Kriseledelsen kan også oppnevne en krisestab som sørger for å holde ledelsen oppdatert på situasjonen til enhver tid og for at beskjeder gis til de rette mottakerne. En kriseplan bør også inneholde en klar informasjonsstrategi. Den bør inneholde en strategi for håndtering av både media og publikumshenvendelser, men også for hvordan man skal nå ut med nødvendig informasjon til kommunens innbyggere. En kriseplan bør samtidig klargjøre kommunens varslingsrutiner, slik at kriseledelsen blir informert når en krise oppstår. DSB viser hvordan kommunen i tillegg skal planlegge i forhold til informasjon, kriseteam – og lokaler for rammede og berørte. Planen bør videre vise hvor kommunens ressurser skal hentes og koordineres i krisehåndteringsarbeidet. DSB legger til slutt vekt på at en kriseplan bør være politisk behandlet slik at det er fattet vedtak om økonomiske fullmakter. Når det gjelder utarbeidelsen av kriseplanen anbefaler DSB at dette gjøres av en tverrfaglig arbeidsgruppe som har god kunnskap til hele kommuneorganisasjonen og at planen baseres på en ROS-analyse.

²⁶ <http://www.dsb.no/File.asp?File=PDF/2007/Kommuneundersokelsen2006.pdf>

²⁷ <http://www.dsb.no/Article.asp?ArticleID=2416&oppslag=1&Framework=normalt&oppslag=1>

²⁸ <http://www.dsb.no/Article.asp?ArticleID=2416&oppslag=1&Framework=normalt&oppslag=1>

²⁹ <http://www.dsb.no/File.asp?File=Publikasjoner/veilederkriseplan.pdf>

³⁰ <http://www.dsb.no/File.asp?File=Publikasjoner/veilederkriseplan.pdf>

Ved ferdigstillelse bør planen legges fram for kommunestyret, mens det er ordføreren og rådmannen som har ansvaret for at planen følges opp og godkjennes politisk.

DSBs kommuneundersøkelse fra 2006³¹ viste at 99 prosent av norske kommuner da hadde en plan for kriseledelse. Av de 383 kommunene som svarte var det bare fire som oppgav at de ikke hadde noen slik plan. Av kommunene som hadde en plan for kriseledelse i 2006 oppgav 80 prosent at planene var oppdatert i løpet av de siste to årene, mens 19 prosent av kommunene var oppdateringen av planene eldre enn to år.

Beredskapsarbeid i andre offentlige organer

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

En av konklusjonene til sårbarhetsutvalget ledet av Kåre Willoch, var at det norske samfunn hadde behov for en sterkere koordinering og samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet. Sårbarhetsutvalgets rapport ble fulgt opp av to Stortingsmeldinger og flere tiltak for å samle samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet i Norge. Et av resultatene fra dette arbeidet ble opprettelsen av et Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap 1. september 2003. Direktoratet omfatter det tidligere direktoratet for Sivilt beredskap og direktoratet for brann- og elsikkerhet. Direktoratet har som mandat å bistå Justis- og politidepartementet i planleggingen, koordineringen og tilsynet med samfunnssikkerhet og beredskap. DSB er i tillegg til oppfølgingsansvarlig for brann- og elsikkerhet, farlige stoffer og produktsikkerhet, også fagmyndighet for brannvesenet og fylkesmennenes beredskapsarbeid. Videre har DSB et overordnet ansvar for Siviltforsvaret, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap og Norges brannskole.

Hovedkontoret til DSB består av fire avdelinger med sine respektive fagområder: 1) Utredning og nasjonal beredskap, 2) Brann, redning og sivilforsvar, 3) Forebygging og elsikkerhet og 4) Næringsliv, produkter og farlige stoffer. Når det gjelder klimatilpasning er det førstnevnte avdeling som har det direkte ansvaret; gjennom sekretariatet for det nystartede programmet "Klimatilpasning Norge". Dette sekretariatet, bestående av fire ansatte i DSB, arbeider på oppdrag fra en tverrdepartemental styringsgruppe. Som et ledd i Regjeringen Stoltenbergs klimasatsing ble det før sommeren 2007 nedsatt en koordineringsgruppe med ansvar for arbeidet med klimatilpasning. Gruppen er nedsatt av Miljøverndepartementet og går på tvers av departementer og sektorer³².

Fylkesmannen

Fylkesmannen har som statens representant ansvar for koordinering, tilrettelegging og oppfølging av beredskapsarbeidet i kommunene. Dette omfatter blant annet å samordne og følge opp all sivil beredskapsplanlegging i fylket og å yte hjelp til slik planlegging i statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Fylkesmannen holder også kurs og beredskapsøvelser og rapporterer til DSB om status for det sivile beredskapsarbeidet i fylket, minimum en gang i året. Organiseringen av beredskapsarbeidet hos fylkesmennene varierer, men alle fylkesmenn skal ha en fylkesberedskapssjef. En del fylkesmenn har en egen beredskapsavdeling, mens hos andre er arbeidet organisert i en stab eller under en avdeling som også har andre oppgaver (Aall og Groven 2003:48).

Fylkesmannens beredskapssjef har to sentrale arbeidsområder: kriseforebygging og kriseplanlegging. Oppgavene inkluderer oppfølging av kommunene arealplaner, bruken av ROS-analyser og krisehåndtering. Arbeidet innebærer at fylkesmannen kontrollerer at kommunene tar tilstrekkelig beredskapshensyn i planleggingen. De har også funksjon som høringsinstans. Fylkesmannen skal ha en kopi av de kommunale arealplanene og har etter plan- og bygningsloven rett til å reise innsigelser overfor kommunene i arealdelen av kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner hvis disse er i strid med sikkerhets- og beredskapsinteresser (Aall og Groven 2003:49). Fylkesmannens formelle ansvar på dette området er nedfelt blant annet i forskriften "Instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid" (1979)³³. En ny instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid er ventet i 2008.³⁴

³¹ <http://www.dsb.no/File.asp?File=PDF/2007/Kommuneundersokelsen2006.pdf>

³² <http://www.dsb.no/Article.asp?ArticleID=2734&oppslag=1>

³³ <http://www.lovdatab.no/cgi-wifit/ldles?doc=/sf/sf-19790921-9784.html>

³⁴ Fylkesberedskapssjef i Sogn og Fjordane Haavard Steensvand, 23.januar 2008

3. Ansvar for naturskadeerstatning

Til nå har vi sett på ansvarsforhold når det gjelder sikring og forebygging mot naturskade. Men når skaden først har skjedd kommer spørsmålet om hvem som sitter med ansvaret for erstatning til den skadelidte. I Norge har vi en todelt erstatningsordning ved naturskader: naturskadeforsikring og naturskadeerstatning. Mens naturskadeforsikring er en lovpålagt del av all brannforsikring, er naturskadeerstatning noe som ytes av det offentlige som erstatning for skade på verdier som ikke kan forsikres. Vi vil nå gjennomgå disse erstatningsordningene.

Forsikringsbransjen: Naturskadeforsikring

Naturskadeforsikring er en lovpålagt del av all brannforsikring og innebærer at alle bygninger og løsøre som er brannforsikret også er forsikret også mot naturskade. Ordningen er regulert av *naturskadeforsikringsloven*³⁵ der *naturskade* i § 1 første ledd andre punkt er definert som "skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd." Naturskadeforsikring omfatter ikke motorvogner, varer under transport, småbåter, skip, installasjoner i sjøen og en del andre gjenstander. Her gjelder ordinære forsikringsregler, og eier vil vanligvis være avhengig av egen kaskoforsikring. En endring i naturskadeforsikringsloven ble vedtatt i 2004. Da ble det lovfestet at hvis den forsikrede ting er et bolighus eller fritidshus, omfatter forsikringen også "naturskader på hage, hageanlegg og gårdsplass oppad begrenset til 5 dekar, inkludert den delen av en tilførsvei som ligger innenfor hagen, hageanlegget og gårdsplassen"³⁶. Tidligere var erstatning på hage, hageanlegg etc. dekket av Statens naturskadefond.

Naturskadeforsikringsloven administreres av *Norsk Naturskadepool*. Naturskadepoolen, som er lovpålagt og har alle skadeforsikringsselskaper i Norge som medlemmer, utlikner naturskadeerstatningene mellom selskapene og ivaretar reassuransedekningen (Aall og Groven 2003:54). Statens naturskadefond hadde eneansvar for erstatning etter naturulykker i perioden 1961-1980. I 1980 ble en del av ansvarsområdet overført til Naturskadepoolen, som i dag fungerer som bindeledd mellom forsikringsselskapene og Statens naturskadefond (ibid).

Når det gjelder *erstatningsansvar* sier naturskadeforsikringsloven § 3(2) at "forsikringsselskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturkatastrofe begrenses til et beløp som fastsettes av Kongen." I denne sammenhengen defineres en enkelt naturkatastrofe til å strekke seg over et tidsrom på sju dager (Aall og Groven 2003:55). Fra 1980, da summen var 100 mill. kroner, har beløpet blitt oppjustert elleve ganger. Fra 1. januar 2001 lød beløpet på 6,5 milliarder kroner, mens fra og med januar 2004 ble summen oppjustert til 10 milliarder. Gjeldende fra 1. januar 2006 lyder totalsummen per i dag på 12, 5 milliarder kroner³⁷. Stormen i Norge i 1992, den største naturskaden vi har hatt, kom på 1,3 milliarder kroner og Naturskadepoolen regner det for usannsynlig at naturskader blir så store at de overstiger den øvre beløpsgrensen.

Når det gjelder *bortfall* eller *reduksjon* av erstatning ved naturskadeforsikring finner man i Lov om naturskadeforsikring § 1 tredje ledd dette:

Naturskadeerstatning kan settes ned, eller falle bort når skadens inntreden eller omfang helt eller delvis skyldes svak konstruksjon i forhold til de påkjenninger tingen kan ventes å bli utsatt for, dårlig vedlikehold eller tilsyn, eller når den skadelidte kan lastes for at han ikke forebygget skaden eller hindret dens omfang. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på den skadelidtes forutsetninger for å innse hvilke krav som må stilles, hans mulighet for utbedring av mangelen og forholdene ellers. Avkorting skal ikke skje hvis den skadelidte bare er lite å legge til last.

I loven kan man lese et skille mellom det som i forsikringssystemet kalles avkorting på 1) objektivt og 2) subjektivt grunnlag (Aall og Groven 2003:56). Det objektive avkortingsgrunnlaget kan knyttes til bygningstekniske svakheter og hvorvidt disse har vært medvirkende til skaden. Det subjektive grunnlaget dreier seg om den skadelidtes forutsetninger for å forebygge eller dempe skaden, samt den skadelidtes økonomiske situasjon. Siden avkorting ikke skal skje "hvis den skadelidte bare er å legge lite til last", skal avkortingen bare brukes der skadelidte kan lastes for skadens inntreden eller omfang (Bakken og Steen 2001). Aall og Groven (2003) skriver at bl.a.

³⁵ Lov om naturskadeforsikring av 16. juni 1989 nr. 70.

³⁶ <http://www.naturskade.no/default.aspx?m=15>

³⁷ Jørgen Nielsen, Norsk Naturskadepool. Personlig opplysning 20.08.2007.

Forbrukerrådet har kritisert forsikringsbransjen for å legge objektive kriterier til grunn for avkorting ved naturskade. Naturskadeforsikringsloven ble endret i 1994, og ifølge Norsk Naturskadepool skulle lovendringen bygge på at bare subjektiv skyld kunne brukes som grunnlag for erstatningsreduksjon. Prinsippet fikk tilbakevirkende kraft for skadeoppgjøret etter nyttårsorkanen i 1992 og det ble utført tilbakebetalinger til orkanofre (Aall og Groven 2003:56). Aall og Groven mener at lovendringene og lovpraktiseringen på 1990-tallet styrket hensynet til den skadelidte.

Staten: Naturskadeerstatning

Naturskadeerstatning ytes av det offentlige i samsvar med naturskadeloven som erstatning for skade på verdier (fast gods og løsøre) som ikke kan forsikres. I naturskadeloven § 4 er naturskade definert som "skade som umiddelbart skyldes naturulykker, så som skred, storm, flom, stormflom, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende." Vi kan dermed se at naturskadeloven inneholder en bredere definisjon av naturskade enn det vi finner i naturskadeforsikringsloven, der "og lignende" er utelatt for å gjøre forsikringsansvaret klarere (Slf 2003). Offentlig erstatning skjer gjennom Statens naturskadefond, som forvaltes av Landbruksdepartementet ved Statens landbruksforvaltning. I tillegg til å yte erstatning for naturskader har vi sett at Statens naturskadefond fremmer sikring mot naturskade og yter tilskudd til sikringstiltak (All og Groven 2003:54). Naturskadeerstatning har i praksis størst betydning ved skade på fast eiendom og andre anlegg enn bygninger. Det kan gis erstatning på skader på veier og broer i privat eie, frittstående murer, kaier/moloer som småbåthavnanlegg i mur/stein i privat eie, gjerde det ikke er adgang til å forsikre, jordbruks – og skogbruksareal, samt utmark ved skade på grunnen³⁸. Erstatning gis ikke om skaden kan dekkes av vanlige forsikringsordning og heller ikke ved skade på offentlig eiendom. Erstatning vil heller ikke gis ved skade som skyldes lyn, frost, tele, nedbør eller isgang; ved skadedyrangrep; ved skade på avling på rot³⁹; ved skade på skip, småbåter, fiskeredskap, oppdrettsanlegg osv. Når det gjelder skadetaksering, utføres dette av lensmannen som er den lokale representanten for naturskadefondet.

En betydelig endring i naturskadeloven trådte i kraft 01.01.05, da erstatning ved stormskader på skog⁴⁰ ble overført fra statlig naturskadeordning til privat forsikring⁴¹. Tidligere var ansvaret for erstatning ved stormskader på skog delt mellom statens naturskadeordning og alminnelig forsikring. I innstilling O.nr.34 (2004-2005) fra næringskomiteen heter det at "Departementet tar imidlertid sikte på å fastsette i forskrift at naturskadeordningen likevel skal tre inn når skadeomfanget er særlig omfattende. Dette vil gjelde når en enkelt skadehendelse overstiger 200 mill. kroner. Skogeiere som ikke har forsikret skogen mot stormskader får ikke erstatning fra naturskadeordningen."⁴² I proposisjonen kommer det fram at både Norges skogeierforbund, NORSKOG og Norsk Bonde- og Småbrukarlag stilte seg negative til lovendringen da den var ute på høring. Kritikken var blant annet rettet mot tidspunktet denne endringen kom på "i en tid da en må forvente større hyppighet av omfattende naturskader"⁴³. Også forsikringsselskapet Skogbrand var negative, da de mente at kostnadene med reassuransse ville bli store hvis ikke staten lenger tok ansvar for spesielt omfattende naturskader.

Fram til juni 1995 opererte Statens naturskadefond med en øvre grense for skadedekning. Denne øvre grensen ble fjernet etter flommen på Østlandet i 1995(Aall og Groven 2003:55). Etter *Forskrift om taksering og erstatning av Naturskader*, kapittel IV *Erstatningsutmåling*⁴⁴ opererer Statens naturskadefond med en egenandel på 10.000 kr. Selve skaden erstattes med 85 % av beregningsgrunnlaget. Selv om det ikke eksisterer en øvre grense for erstatning per skadetilfelle finnes det i lovverket en klausul som begrenser statens betalingsforpliktelser ved naturskadeerstatning (Aall og Groven 2003). Når det gjelder *bortfall* eller *reduksjon* av naturskadeerstatning er dette lite brukt. Vilkårerne for slik reduksjon eller bortfall finnes i naturskadeloven § 11, senest endret i 2004⁴⁵. Punkt 3 sier at erstatning kan nedsettes eller nektes blant annet hvis bygget er oppført på et sted hvor man etter forholdene måtte regne med en risiko for slik skade, eller hvis grunn eller byggverk tidligere har vært utsatt for skade. Det kan også tys til bortfall eller reduksjon hvis byggverket er svakt eller feil konstruert. Det understrekes

³⁸ <http://www.slf.dep.no>.

³⁹ Skader på avling på rot (inklusive frukt på trær) blir omfattet av *Katastrofefondet for planteproduksjon*. I tillegg der katastrofefondet ikke dekker slike skader, kan Statens naturskadefond dessuten yte billighetserstatning (Aall og Groven 2003).

⁴⁰ Naturskadeloven annet kapittel § 5

⁴¹ <http://www.lovdatabasen.no/all/hl-19940325-007.html#map002>

⁴² <http://www.stortinget.no/inno/2004/200405-034-001.html>

⁴³ <http://www.stortinget.no/inno/2004/200405-034-001.html>

⁴⁴ <http://www.lovdatabasen.no/for/sf/ld/td-19950602-0515-004.html>

⁴⁵ <http://www.lovdatabasen.no/all/tl-19940325-007-005.html#11>.

at det skal legges vekt på den skadelidtes forutsetninger for innsikt i krav som må stilles og at avkorting ikke skal skje hvis den skadelidte bare er lite å legge til last. Avkorting kan også forekomme hvis skadelidte har forsømt seg i å avverge eller begrense skade.

Kommunenes erstatningsansvar: Regresskrav

Et aktuelt tema i forbindelse med kommunens økonomiske ansvar etter naturskade er spørsmålet om regress. Etter skadeerstatningsloven § 4-3 kan skadelidtes forsikringsselskap kreve regress fra skadevolder. Det er et vilkår for krav av regress at forsikringsselskapet allerede har utbetalt en forsikringssum til skadelidte (Bakken og Steen 2001:42-47). I 1996 sendte Norsk Naturskadepool et brev til KS hvor de i framtiden varslet at de ville legge mer vekt på vurdering og gjennomføring av regresskrav mot kommuner når rettslig grunnlag for krav foreligger. Dette brevet ble sendt etter arbeidet som ble gjort i NOU 1996-16 *Tiltak mot flom*. NOUen ble utarbeidet i etterkant av flommen i 1995 og konkluderte blant annet med at hvis forsikringsselskapene og Statens naturskadefond i større grad krevde regress av kommuner som hadde opptrådt uansvarlig, kunne dette bidra til at kommunene ble mer bevisste på sitt ansvar (NOU 1996-16. 5.4.5). Knut Nordskog, direktør i Norsk Naturskadepool, forklarer at brevet ble sendt til KS for å gjøre dem oppmerksomme på konklusjonene som ble dratt i NOU 1996-16⁴⁶. Ifølge Nordskog var regress overfor kommunene i naturskadesaker allerede en etablert praksis før 1996. På tross av konklusjonene i NOU 1996-16 og brevet som ble sendt til KS, har Nordskog ikke registrert noen økning i denne typen regressaker mot kommunene.

Det finnes så vidt vi vet heller ingen fullstendig oversikt over regressaker som har vært ført mot norske kommuner fra forsikringsbransjens side. Naturskadepoolen har imidlertid en oversikt over noen eldre dommer der man kan registrere en viss tematisk bredde og der utfallet har gått begge veier (dvs. både "for" og "imot" kommunene). Av sakene finner man flere der kommuner har stått tiltalt etter pbl § 68, for å ha gitt byggetillatelse i fareområder. Et eksempel er en sak fra Hålogaland lagmannsrett i 1986, der kommunen hadde planlagt et boligfelt som senere ble utsatt for snøskred. I dette tilfelle ble kommunen dømt for ikke å ha fått rasfaren nærmere utredet under planlegging av boligfeltet. Andre eldre saker gjelder skader som følge av flom og isgang, samt overvannsproblematikk.

Noen nyere regresskrav viser tydelig kompleksiteten i lovverket. I 2005 var en sak oppe i Hålogaland lagmannsrett⁴⁷, der striden sto mellom Tromsø kommune og kommunens forsikringsselskap KLP på den ene siden, og forsikringsselskapene If skadeforsikring, Gjensidige NOR og Sparebank 1 på den andre⁴⁸. I februar 2000 gikk det et snøskred i Ullsfjorden, nord for tettstedet Sjursnes i Tromsø kommune, der fem hytter ble totalskadet. De tre første hyttene ble godkjent i 1983, mens byggetillatelse til de siste to ble gitt i 1992. Forsikringsselskapene utbetalte erstatning til hytteeierne og reiste så regresskrav mot kommunen. Grunnen var at kommunen hadde opptrådt uaktsomt når de tillot bygging og/eller fradeling av hyttetomtene. Saken gikk til Tingsretten som frikjente kommunen for uaktsomhet i henhold til pbl. Da saken kom opp i lagmannsretten valgte man i gjennomgangen av saken å skille mellom saksbehandlingen av de tre første hyttene og de to siste. I 1988 trykket NGI et faresonekart over Ullsfjordområdet, der det var tydelig at de tre hyttene lå innenfor den "røde sone" som innebærer "potensielt fareområde for stein og snøskred." Ved fradelingen og byggesaksbehandlingen i 1983 ble det derimot ikke gjort noen skredfarevurdering fra Tromsø kommunes side. I lagmannsrettens dom kommer det fram at Tromsø kommune på denne tiden ikke kjente til undersøkelsene som allerede var gjort fra NGIs side, og at kommunen heller ikke hadde fått tips om skredfare fra lokale kilder. Retten mente at det på den tiden bygge- og deletillatelsene ble gitt ikke var vanlig å kontakte NGI i saker der det ikke tidligere var meldt om skred, og konkluderte med at kommunen ikke hadde opptrådt uaktsomt. Når det gjaldt de to siste hyttene mente retten at NGIs faresonekart på den tiden bygge- og deletillatelse ble gitt burde vært kjent for kommunen. Når det gjaldt den ene av de to hyttene viser retten til pbl § 68, som etter 1987 ikke bare gjelder ny bebyggelse, men også deling av eiendom, til kommunens selvstendige aktivitetsplikt for kartlegging av tomten. I dommen står det at Byggforskriften av 1987 gjaldt da de to siste eiendommene ble fradelt og byggetillatelse ble gitt. Lagmannsretten slo fast at "hyttebebyggelse i områder der skredfare opptrer samtidig som hyttene er i bruk, faller inn under forskriftens bruddkonsekvensklasse 2 (BF 51:1), hvor det er alvorlig risiko for skade på mennesker ved bygningens sammenbrudd. Største nominelle årlige sannsynlighet for skred er for denne klasse angitt som 10^{-3}

⁴⁶ Knut Nordskog. Personlig opplysning. 27.08.07.

⁴⁷ Hålogaland lagmannsrett. Dom 2005-06-16.

⁴⁸ Omtalt i avisa *Nordlys* 24.06.2005

det vil si hvert 1000 år." Lagmannsrettens vurdering av kommunens aktsomhet falt på om det forelå noen oppfordring om å søke ekspertuttalelse eller detaljkartlegging. I forhold til disse to hyttene konkluderte lagmannsretten med at faresonekartet i seg selv ga oppfordring til ytterligere ekspertundersøkelser. På dette kartet lå den ene eiendommen klart innenfor risikoområdet, altså grensen for 1000 års gjentakintervall for skred. Lagmannsretten fant derfor at Tromsø kommune i saksbehandlingen av denne eiendommens fradeling og byggetillatelse hadde opptrådt uaktsomt fordi det ikke ble iverksatt detaljkartlegging av skredfare. I tilfelle med den siste hytta, ble det klart at denne lå utenfor 1000 års grensa, og at det hadde vært foretatt befarings fra kommunens side der skredfare ikke var påvist. Kommunen ble derfor ikke tillagt ansvar for denne siste hytta. Resultatet ble dermed at Tromsø kommune og KLP ble konstatert ansvarlige for den ene av de fem hyttene og dømt til å betale 780 000 kroner til If Skadeforsikring som forsikret hytteeieren.

Dette eksempelet viser kompleksiteten i tolking av lovverket når det gjelder naturskade og kommunen som planleggingsmyndighet. Likevel er noen av de mer kompliserte juridiske sakene de som omhandler vannskade og kommunen som ledningseier. Tall fra forsikringsbransjen viser at regn er den desidert viktigste kilden til skader og at vannskader utgjør en stor, og økende, andel av forsikringsutbetalingene. I 2007 utgjør de samlede forsikringsutbetalingene etter vannskade over 2 milliarder kroner⁴⁹. Naturskadeforsikringsloven har blitt forstått slik at vannskade i form av flom ved at en elv eller bekk går over sine bredder og volder skade ved direkte inntrengning er omfattet, men ikke vannskade som følge av flom som følger av at ledningsnett i en by blir overbelastet og forårsaker tilbakeslag i avløpsnett⁵⁰. Denne typen vannskader kan derfor være mer kompliserte juridisk sett. I 2007 falt det dom i to saker der spørsmålet var om kommunen var erstatningsansvarlig for skader som følge av tilbakeslag i det kommunale avløpsnett. Den første dommen falt i høyesterett 19.mars 2007, der ankesaken sto mellom en huseier A. i Stavanger sammen med forsikringsselskapet If Skadeforsikring NUF⁵¹, og Stavanger kommune. Hovedspørsmålet i denne saken gjaldt om en ansvarsfraskrivelse i vilkårene for tilknytning til vann og avløpsnett medfører at kommunen er uten ansvar. Stavanger kommune har i sitt sanitærreglement en bestemmelse om ansvarsfraskrivelse ved oversvømmelse etter nedbør som overstiger forutsetningene for dimensjonering av kommunale avløpsledninger. Spørsmålene ble da om det er mulig å fravike forurensingsloven § 24 ved avtale, og om en slik ansvarsfraskrivelse er urimelig etter avtaleloven § 36.

Det var tilbake til den 29. juni 2003 at det regnet så kraftig i Stavanger at avløpsledningen forbi eiendommen til huseier A ikke hadde kapasitet til å ta unna vannet. Dette medførte tilbakeslag av avløpsvann til huset, vannet kom opp sluket på badet og medførte vannskade i hele kjelleren. If skadeforsikring utbetalte erstatning til huseier, mens huseieren selv dekket egenandelen. If fremmet krav overfor Stavanger kommune, men da kommunen avviste kravet i september 2004, reiste forsikringsselskapet og huseier i januar 2005 sak for Stavanger tingsrett med krav om regress og erstatning. Stavanger tingsrett avsa dom 13. september 2005 hvor de dømte Stavanger kommune som regressansvarlig for If og erstatningsansvarlig overfor huseier. Retten la til grunn at forurensingsloven § 24 kan fravikes ved avtale, men fant i denne saken kommunens ansvarsfraskrivelse urimelig. Stavanger kommune anket dommen til Gulating lagmannsrett som 6.juni 2006 frifant kommunen. Frifinnelsen var begrunnet med at ansvarsfraskrivelsen kunne gjøres gjeldende "ved oversvømmelse som følge av nedbør som overstiger de forutsetninger som er lagt til grunn ved dimensjonering av avløpsledninger." Huseier og If skadeforsikring anket så til Høyesterett der saken kom opp 8-9 mars 2007. Høyesterett avgjorde at dommen fra lagmannsretten skulle bli stående. Et av ankepunktene gjaldt bemerkningen om at kommunens ansvarsfraskrivelse verken var kunngjort, tilsendt eller gjort tilgjengelig for huseier A. Retten mente imidlertid at huseier måtte være klar over at det forelå kommunale bestemmelser om tilknytning til, og bruk av offentlige avløpsledninger, og at han selv kunne tatt kontakt med kommunen om han ønsket å gjøre seg kjent med vilkårene. Høyesterett slo fast at innenfor rammen av lover og forskrifter er det kommunen selv som bestemmer vilkårene for tilknytning til anlegget, samt fordeler risiko og ansvar mellom kommunen og brukerne. I tillegg har abonnentene selv mulighet til å forsikre seg mot slike skader. Dommen ble i media kommentert som en stor seier for kommunene. Den viser samtidig at § 24 i forurensingsloven inneholder begrensninger. Kommunens advokat i saken, Guttorm Jakobsen, sa dette til Dagsavisen: "Dommen betyr at kommunene har mulighet til å si at om det regner mer enn kommunens avløp er konstruert for, så har de ikke ansvar for eventuelle skader."⁵² Norvar,

⁴⁹ Elisabeth Nyeggen, Gjensidige Forsikring og Ola Haug, Norsk regnesentral. Presentasjon på NorACIA ekstremværseminar, Forskningsparken Oslo, 25. september 2007.

⁵⁰ Guttorm Jakobsen, samtale september 2007.

⁵¹ Tidligere If skadeforsikring AB

⁵² Dagsavisen 26.mars 2007. *Kommunen slipper regning for værskaader.*

interesseorganisasjonen for de som står for vannforsyningen og avløpshåndteringen i samfunnet, opplyste på sine nettsider at de anså høyesterettsdommen som svært viktig for VA- bransjen (vann og avløpsverkene) og kommunen.

En lignende sak var oppe i Borgarting lagmannsrett mai 2007. Det var den 7. september 2002 at et kraftig regnvær passerte Fredrikstad. Da kommunens avløpsnett ikke klarte å ta unna vannmengdene, trengte det vann inn i kjellere og ca. 250 eiendommer ble påført skade. Ulike forsikringsselskaper måtte dekke skader for til sammen 14,5 millioner kroner og har gått til flere søksmål mot Fredrikstad kommune som ledningseier. 4. juni 2004 fremmet Sparebank 1 Skadeforsikring AS et regresskrav mot Fredrikstad kommune og kommunens forsikringsselskap KLP forsikring. Kravet gjaldt 87 vannskader. Den 30. juni 2004 fremmet If skadeforsikring⁵³ et regresskrav for 89 eiendommer. Under saksforberedelsene til tingsretten ble de to søksmålene forent til felles behandling. I tillegg ble forsikringstakernes krav om dekning av egenandelen til forsikringsselskapene tatt med i saken. 4. juli 2005 dømte Fredrikstad tingsrett kommunen til å betale erstatning på over to millioner kroner til If, samt egenandeler på over 140 000. Videre ble Fredrikstad kommune og KLP forsikring dømt til sammen å betale erstatning til Sparebank 1 skadeforsikring på over 1,7 millioner kroner, samt egenandeler. Fredrikstad kommune og KLP skadeforsikring anket dommen fra tingretten og den 13. juni 2007 ble Fredrikstad kommune og KLP skadeforsikring frifunnet i Borgarting lagmannsrett. Flertallet i lagmannsretten kom fram til at kommunen kunne fraskrive seg objektivt ansvar for skader som skyldtes at ledningsnettets hadde for dårlig kapasitet til å ta unna ekstraordinære regn- og flomhendelser⁵⁴, men ikke ansvaret for manglende vedlikehold som hadde resultert i redusert kapasitet i ledningsnettets. Lagmannsretten måtte dermed vurdere om regn og flomhendelsen i Fredrikstad var et *force majeure* unntak. Avgjørende for flertallet i lagmannsretten ble om flomhendelsen i Fredrikstad 7. september 2002 hadde hatt et gjentakintervall som oversteg 50 år. Målinger viste at det til sammen hadde falt 56,4 mm nedbør i løpet av 24 timer, en av de tre største målingene registrert i Fredrikstad siden 1915. Ut i fra en samlet vurdering av bevis la flertallet i lagmannsretten til grunn at regn- og flomhendelsen måtte anses som en *force majeure* situasjon, ettersom den ble vurdert til å ha et gjentakintervall som oversteg 50 år. Dette innebar at Fredrikstad kommune ikke ble vurdert som objektivt ansvarlig for skadene som regnet og flommen medførte, og kommunen ble frifunnet for erstatningskravene. NORVAR skriver at dommen fra lagmannsretten innebærer at det i fremtiden vil bli lettere for kommunene å få gunstige forsikringsordninger for ansvaret i forhold til skader på avløpsnettets.

Noen større kommuner har valgt å ikke forsikre seg på den tradisjonelle måten. Oslo er en av kommunene som har valgt å være *selvassurandør*. Prinsippet innebærer at kommunen skal være selvassurandør for skader som ikke medfører uakseptable konsekvenser for virksomheten dvs. overgår det man kaller katastrofegrensen⁵⁵. Oslo forsikring AS ble etablert i 1996 som et forsikringsselskap 100 % eid av Oslo kommune. Selskapet administrerer Oslo kommunes forsikringsprogram og utfører forsikringstjenester, samt tegner reassurans til dekning av katastrofeskader. Selvassureringen innebærer blant annet at kommunen ser på skader som følge av tilbakeslag i avløpet som en driftsrisiko. Ifølge Oslo Forsikring er det ikke mulig for kommunen å gardere seg fullt ut mot slike skader og man har derfor innsett at man må budsjettere med en sum til slik skadeerstatning hvert år. I Oslo kommune har man konkludert med at man er friere når man ser på slike skader som en driftsugift. Samtidig oppgir Oslo forsikring AS at erstatning etter slike skader i hovedstaden sjelden overgår 300.000 kroner i året. Selvassuransordningen gjør ikke at kommunen unngår regresskrav, men i slike tilfeller blir regresspørsmålet en sak direkte mellom skadelidtes forsikringsselskap og Oslo kommune. Ved etableringen av Oslo Forsikring AS la bystyret i Oslo kommune vekt på at ordningen burde føre til forbedret risikoforvaltning, systematisk skadeforebyggende arbeid, samt lavere forsikringskostnader for kommunen. Ordningen Oslo kommune har valgt er sjelden, men flere store norske byer er i ferd med å gå over til lignende løsninger.

⁵³ Hette på denne tiden If Skadeforsikring AB

⁵⁴ Dette innebærer at retten fant at ansvarsfraskrivelsen i pkt. 3.9 første ledd i Normalreglementet for sanitæranlegg, der det framgikk at kommunen kun var ansvarlig der det var blitt utvist uaktsomhet gjorde seg gjeldende. Dette vil si at vilkårene i Normalreglementet gikk foran lovens deklatoriske regel jf. Forurensingsloven §24 (Norvar 14.06.07).

⁵⁵ <http://www.oslo-forsikring.oslo.kommune.no/>

Avsluttende kommentarer

Ny planlov

Gjennomgangen viser at kommunen som plan- og bygningsmyndighet, har hovedansvaret når det gjelder sikring og forebygging mot naturskade. Dette ansvaret er nedfelt i blant annet naturskadeloven og i plan- og bygningsloven. Kommunen må derfor ta hensyn til mulighet for naturskade når de utarbeider arealplaner og behandler byggemeldinger og dele- og byggesøknader. Det heter at kommunen har en *selvstendig undersøkelsesplikt* ved utarbeidelse av arealplaner; det vil si at det er kommunens ansvar å innhente nødvendig ekspertise og vurdere risiko for naturskade. Oppstår skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, kan kommunen bli holdt økonomisk ansvarlig. I utgangspunktet er det kommunen selv som har ansvaret for å dekke utgiftene for sikringstiltak, noe som har vist seg problematisk for kommuner med dårlig økonomi. Mange kommuner mangler også den nødvendige oversikten og kompetansen for å møte utfordringene i forhold til naturskade.

Forslag til endringer i naturskadeloven er på trappene, og med ny plan og bygningslov kan man forvente en skjerping av kommunens ansvar i forhold til naturskade. Statens landbruksforvaltning har siden 2004 hatt en løpende oppfordring fra Landbruks- og matdepartementet som ønsker å vurdere hele naturskadeordningen, inklusive erstatningsdelen. Det er ikke et ønske om å oppheve ordningen slik den fungerer i dag, men departementet har registrert et behov for endring. Statens landbruksforvaltning har derfor gjennomgått det gjeldende lovverket og vil i 2008 komme med sine råd angående endringer i naturskadeloven. Et problematisk punkt har vært hvilket omfang naturskadeloven skal ha og hva den skal omfatte. Arbeidet inkluderer en vurdering av hvilke skadetyper ordningen skal omfatte. Det har tidligere vært under kritikk at lovgangen i naturskadeloven går over i andres lovområder, slik som plan- og bygningsloven. Etter hva vi kjenner til vil naturskadeloven bli justert i forhold til ny plan- og bygningslov.

Planlovutvalget som har arbeidet med forslag til ny plan- og bygningslov hadde en funksjonstid på fire år og leverte to utredninger. Den første delutredningen⁵⁶ ble klar i januar 2001 og ble fulgt opp i en Ot. prp⁵⁷. Den andre utredningen⁵⁸ ble avlevert i mai 2003 og sendt på høring samme høst. En endelig lovproposisjon (Ot. Prp. nr.32, 2007-2008) om ny plandel av plan- og bygningsloven ble lagt fram 15. februar 2008⁵⁹, og det er tatt sikte på at den nye loven skal tre i kraft fra 1. juli 2009. Forslaget til ny planlov innebærer flere endringer i forhold til forebygging og sikring mot naturskade. Når det gjelder den kommunale planlegging legges det blant annet vekt på at flere spørsmål enn i dag skal kunne avgjøres og reguleres gjennom kommunale arealplaner og at kommunene får bedre mulighet til å gi bestemmelser og retningslinjer gjennom arealdelen. I den nye loven legges det også inn et krav om ROS- analyser i forbindelse med arealplanlegging. I § 4-3 *samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse* slås det fast at planmyndigheten, ved utarbeidelse av planer for utbygging, skal "påse at risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse." Tidligere i notatet har vi sett at kommunen også i dag har en viktig rolle innenfor det sivile beredskapssystemet og at kommunene har oppgaver både når det gjelder kriseforebygging og krisehåndtering. DSBs årlige kommuneundersøkelse fra 2007 viser imidlertid at kun ca. en av fire kommuner har utført en risiko- og sårbarhetsanalyse på arealbruk de siste fire årene⁶⁰. Nå vil altså dette bildet måtte endre seg, ettersom Ros analyser på arealbruk i den nye loven innføres som et generelt krav. I lovforslaget legges det i tillegg inn krav om såkalte *hensynssoner*, der kommunen skal legge betingelser for bruk av areal i form av særlige hensyn eller restriksjoner. Slike hensynssoner er særlig aktuelt i forbindelse med områder utsatt for naturskade og et virkemiddel kan bli å knytte plankrav for bestemte typer virksomhet i disse områdene. Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal etter den nye loven § 11-8 avmerkes i kommuneplanens arealdel som *hensynssoner*. Til disse hensynssonene skal det høre med retningslinjer og bestemmelser for bruk av areal som ivaretar de aktuelle fare- og risikohensyn i området. Hensynssonene som er fastsatt i kommuneplanens arealdel skal etter § 12-6 være grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplan. I reguleringsplanen kan kommunen enten videreføre hensynssonene fra kommuneplanens arealdel, eller innarbeide hensynet i arealformål og bestemmelser.

⁵⁶ NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

⁵⁷ Ot prop. 113(2001-2002)

⁵⁸ NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven II*

⁵⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2007-2008/Otprp-nr-32-2007-2008-.html?id=500508>

⁶⁰ Nils Ivar Larsen DSB. Naturskadedag på NGI 27.09.07, arrangement i forbindelse med forskningsdagene 2007.

Hva kan så endringene i planloven komme til å bety for kommunene? Ved framleggningen av lovforslaget la regjeringen vekt på at den nye planloven vil styrke hensynet til miljø og klima. Miljøvernminister Erik Solheim uttalte blant annet at "den nye loven gir lokale myndigheter muligheten til å møte klimautfordringene (...)"⁶¹. I planlovutvalgets uttalelser i forbindelse med overleveringen av NOU 2003:14 ble det vektlagt hvordan de da planlagte endringene i PBL ville føre til et mer effektivt og fleksibelt plansystem. Hovedformålet har vært å gjøre plan og bygningsloven enklere for brukerne. Når utredningen var ute på høring kom det reaksjoner der man pekte på at loven vil få en motsatt virkning, særlig i kommunene. I NVEs uttalelser i 2003 het det at "Forslaget kjennetegnes ved et mer komplisert og ressurskrevende plansystem, og ved overføring av makt til planstyresmaktene og Miljøverndepartementet. For NVE er det vanskelig å se noen nytte av endringene." NVE pekte på at endringene ville føre til store økonomiske og administrative belastninger for kommunene. Den ene siden av saken er at kommunene kan få større innflytelse og nye oppgaver, men NVE bekymret seg samtidig for kommunens kapasitet og ressurser for å ta seg av sentrale problemstillinger. NVEs reaksjoner dreier seg i stor grad rundt følgene av at makt overføres fra sektormyndighet, som fratas prosess – og utredningsansvar, til planmyndigheter som i siste stund må avgjøre eventuelle konfliktsaker. En slik endring berører også NVE selv som vil fratas en stor del ansvar. Endringene i det nye lovforslaget kan føre med seg større ansvar for kommunene, kanskje både på godt og vondt. Kommunene vil kunne få mer makt og spillerom, mens samtidig vil krav om ROS-analyser og endringer i plansystemet bringe med seg ressurskrevende arbeid i forhold til utredning og sikring når det gjelder naturskade.

Det statlige ansvaret for skred

Når det gjelder det statlige ansvaret i forhold til naturskade har dette lenge framstått som utydeligst i forhold til arbeidet med skred. Ansvarsforholdene har lenge vært kritisert for å framstå som fragmenterte og uklare. Opptil åtte departementer og en rekke etater og private aktører (NGI) har i dag et skredrelatert ansvar. For å ta stilling til det statlige engasjementet i skredsaker ble en interdepartemental skredgruppe nedsatt i 2005 og arbeidet som startet her har i etterkant vært videreført av en arbeidsgruppe. For tiden jobbes det med forslaget om å opprette en nasjonal skredetat, tilsvarende NVEs rolle i forhold til flom. Regjeringen offentliggjorde i mars 2008⁶² at en nasjonal skredetat vil bli opprettet. Olje- og energiminister Åslaug Haga sa blant annet dette til NTB 27. mars 2008: "Spørsmålet om organisering av dette arbeidet har vært omdiskutert i mange år. Flere departementer har hatt flikker av ansvar, men klimautfordringene og økt press på utbygging gjør problemstillingene mer akutte. Derfor er det nødvendig å ta tak i dette nå". Etter planen skal Stortinget orienteres om framdriften når justisministeren legger fram stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet i mai 2008. Det har lenge vært spekulert i hvor – og hvordan den nye skredeetaten skal organiseres. Når det gjelder mandat og organisering er mye foreløpig uklart, men regjeringen avslørte i mars 2008 at den nye skredeetaten trolig vil bli lagt til NVE. Regjeringens avgjørelse om å legge skredeetaten til NVE kan møte reaksjoner ettersom skredkompetansen i Norge i dag er lokalisert både på NGI og NGU – og i mindre grad på NVE. Enda mer overraskende var kanskje kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppas uttalelse om at det fortsatt er uavklart hvorvidt kommunene skal *kjøre* tjenester av den nye skredetaten. Blir dette tilfelle vil staten i stor grad inngå som en privat aktør på skredsikringsområdet, og i samme markedet som NGI befinner seg i dag.

Naturskadeerstatning, regresskrav og forsikring

Når det gjelder naturskadeerstatning har man i Norge en todelt ordning. Gjennom naturskadeforsikring er alle bygninger og løsøre som er brannforsikret også forsikret mot naturskade. Ordningen er regulert av naturskadeforsikringsloven og administreres av Norsk Naturskadepool. Naturskadeerstatning på sin side ytes av det offentlige i samsvar med naturskadeloven som erstatning for skade på verdier som ikke kan forsikres. Denne typen offentlig erstatning skjer gjennom Statens naturskadefond, som forvaltes av Statens landbruksforvaltning. I tillegg til å yte erstatning for naturskader gir Statens naturskadefond tilskudd til sikringstiltak, i hovedsak til kommuner. Arbeidet med en ny naturskadelov innebærer viktige grenseoppganger, ettersom den statlige naturskadeordningen opererer på samme felt som den private forsikringsbransjen. Tendenser kan tilsi en økt privatisering også på dette området, men det er for tidlig å si noe om hvordan forholdene mellom den statlige og

⁶¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2008/Ny-planlov-styrker-hensynet-til-miljo-og.html?id=500670>

⁶² Regjeringens uttalelser i forhold til en nasjonal skredetat kom i etterkant av at et skred rammet en boligblokk i Fjellunveien i Ålesund i mars 2008. Fem mennesker mistet livet da blokken raste sammen.

private erstatningsordningen vil reguleres i en eventuell lovendring. Etter hva vi kjenner til vurderes det å gjøre endringer i hvilke skadetyper naturskadeloven skal omfatte, blant annet om ordningen også skal omfatte springflo. En annen del av vurderingen gjelder hensyn til regionale forskjeller og spørsmålet om man skal legge inn differensiering i lovverket og eventuelt på hvilken måte. En eventuell differensiering ut i fra hvilke områder som er mest utsatt for naturskade er et omstridt tema og det er for tidlig å si hvorvidt, og hvordan, en slik differensiering legges inn i lovverket.

I gjennomgangen har vi vist at kommuner kan bli stilt økonomisk ansvarlig gjennom regresskrav som stilles fra forsikringsbransjen. En rekke selskaper har reist regresskrav mot kommuner på bakgrunn av det man mener er mangelfull planlegging fra kommunens side i forhold til naturskade. Vanskelige regresskrav gjelder også vannskader etter oversvømmelser som følge av underdimensjonering på kommunalt ledningsnett. Dommene som falt i 2007 (Fredrikstad og Stavanger) kan sees på som prinsipielle og får trolig følger for videre rettspraksis. Dommene har vakt reaksjoner fra flere hold, og flere har meldt en forundring over denne typen "frikjenning" av kommunene. Advokat Guttorm Jakobsen hos advokatfirmaet Haavind Vislie AS, som førte sakene både for Stavanger kommune i høyesterett og Fredrikstad kommune i lagmannsretten, mener at en mulig konsekvens av disse dommene kan være at forsikringsselskapene skruer opp premien⁶³. Hvis forsikringsselskapene skulle velge en slik løsning, eller en differensiering av premie, kan man bli nødt til å møte dette med en lovendring. Der nedbøren den aktuelle dag forårsaker en oversvømmelse som i vesentlig grad overstiger det ledningsnettet er dimensjonert for, f. eks over 50 års gjentakintervall i et område hvor kravene til dimensjonering er 10 års gjentakintervall, som var tilfellet i boligområdene i Fredrikstad-saken, er dette av domstolene ansett for å utgjøre *force majeure*⁶⁴. Slik Jakobsen ser det bør slike hendelser klart defineres som naturskade og presiseres gjennom en lovendring til eksisterende naturskadeforsikringslov. Ifølge Jakobsen kan det i tillegg reises spørsmål ved om også oversvømmelsesskader som skyldes at ledningsnettet i en by har blitt utsatt for større vannmengder enn det er dimensjonert for bør omfattes av naturskadebegrepet. Dette så lenge de til enhver tid gjeldende dimensjoneringskrav for de aktuelle ledningene har blitt fulgt. Jakobsen mener at en slik endring bør vurderes fordi Høyesterett i Stavanger-dommen fant det klart at det ikke er i strid med avtaleloven § 36 at kommunene gjennom ansvarsfraskrivelse inntatt i deres standard tilknytnings- og leveringsbetingelser /sanitærreglement fraskriver seg ansvaret for denne type skader. Hvis skader etter tilbakeslag i ledningsnettet skulle anses som naturskade vil utbetalingene hvert enkelt selskap foretar overfor sine forsikringskunder kunne utjevnes mellom forsikringsselskapene som er pliktige til å være med i Naturskadepoolen.

Fagsjef for privatskade i If Skadeforsikring⁶⁵, Arne Lycke, utelukker ikke at dommene i Fredrikstad og Stavanger - sakene kan lede til høyere forsikringspremier og at egenandelene settes opp⁶⁶. En annen følge kan være at der det er konkurranse mellom forsikringsselskapene vil man kunne få en differensiering av premie. Hvis et selskap har mange kunder et sted som er utsatt for naturskade, vil selskapet kunne prise seg ut og de andre selskapene sitte med problemet. Etter hva vi kjenner til er det likevel lite trolig at man i forslagene til ny naturskadelov vil lage dekning for typer skader som forårsakes av underdimensjonering av avløp. Så vil det gjennstå og se om man gjennom eventuelle framtidige endringer i naturskadeforsikringsloven lager dekning for denne typen skader. Forsikringsbransjens ønske om å begrense vannskader kan på den annen side gjøre selskapene til viktige støttepartnere for kommuner med denne problematikken. Gjensidige er et av selskapene som har valgt å gi finansiell støtte til sikringstiltak i utsatte kommuner. Selskapet vurderer også å premiere eller rabattere kommuner som tar problematikken på alvor og prioriterer sikringstiltak. Fra Gjensidiges side oppfordres kommunene til å vektlegge forebyggende tiltak, med ønske om gevinst for begge parter.

⁶³ Guttorm Jakobsen. Personlig opplysninger. August og september 2007.

⁶⁴ Guttorm Jakobsen. Personlig opplysning.

⁶⁵ Samtale med Arne Lycke. August 2007.

⁶⁶ For noen år tilbake var det også diskusjon i forsikringsbransjen om en differensiering av risiko. Når det gjelder differensiering av premie ved lovbestemte naturskader (jf naturskadeforsikringsloven), så er det i dag ikke lovlig å differensiere på premien på tingskadeforsikringen.

Tabellen under er ment som en forenklet oversikt over situasjonen i dag, samt noen mulige utviklingstrekk på det juridiske og forsikringstekniske området når det gjelder naturskade og ansvarsforhold:

Naturskade	Situasjon i dag	Mulig utvikling
<p>Flom</p>	<p>Flom-største skadeårsak med høyest skadetakst registrert hos Slf 1996-2005.</p> <p>Kommunen hovedansvar for sikring jf. gjeldende pbl og naturskadelov. Kan bli erstatningsansvarlige som plan og bygningsmyndighet. Noe uklarhet i naturskadeloven når det gjelder kommunens ansvar og plikt i byggesaker.</p> <p>Lovforslag til ny plandel i pbl lagt fram i 2008 med sikte på ikrafttredelse 1. juli 2009.</p> <p>Kommunen selvstendig undersøkelsesplikt. NVE sentral rolle; utredning, sikring, bistand.</p> <p>Regresskrav mot kommunene på bakgrunn av pbl (utfall både for og i mot kommunene)</p> <p>Kraftig regn og underdimensjonering av avløpsnett problematisk i erstatningssammenheng. Ikke naturskade iflg. lovene. Regresskrav fra forsikringsbransjen, men frikjenning av kommunen i viktige saker.</p>	<p>Endringer i naturskadeloven er varslet.</p> <p>Ny pbl: Kommunens ansvar forsterkes og klargjøres. Krav om risiko- og sårbarhetsanalyser og hensynssoner forsterker det forebyggende arbeidet i kommunene.</p> <p>Mer makt til kommunene i plansaker, men større ansvar. Ressurskrevende for mange kommuner.</p> <p>Endringer i hva naturskadeloven skal omfatte.</p> <p>Kan få økt privatisering av erstatningsordningen.</p> <p>Skader etter tilbakeslag kan bli innlemmet i naturskadeforsikringsloven på lengre sikt. Trolig ikke endring i naturskadeloven.</p> <p>Enklere for kommunene å få gunstige forsikringsordninger mht. vann og avløp.</p> <p>Kan få dyrere forsikring for private og/eller differensiering av premie</p> <p>Forsikringsbransjen støtter sikringstiltak. Premiering/rabattering av kommunene.</p>
<p>Skred</p>	<p>Kommunen hovedansvar for sikring jf. pbl og naturskadeloven. Sikkerhetsklasser for skred. Kommunen kan bli erstatningsansvarlige som plan og bygningsmyndighet. Noe uklarhet i naturskadeloven.</p> <p>Kommunen selvstendig undersøkelsesplikt.</p> <p>NGI sentral rolle; sikring, utredning.</p> <p>Kommunen hovedansvar for sikring jf. pbl og naturskadeloven. Kan bli erstatningsansvarlige som plan og bygningsmyndighet. Noe uklarhet i naturskadeloven når det gjelder kommunens ansvar og plikt i byggesaker.</p> <p>Lovforslag til ny plandel i pbl lagt fram i 2008 med sikte på ikrafttredelse 1. juli 2009.</p>	<p>Endringer i naturskadeloven er varslet.</p> <p>Ny pbl: Kommunens ansvar forsterkes og klargjøres. Krav om risiko- og sårbarhetsanalyser og hensynssoner forsterker det forebyggende arbeidet i kommunene.</p> <p>Mer makt til kommunene i plansaker, men større ansvar. Ressurskrevende for mange kommuner.</p>

	<p>Regresskrav mot kommuner på bakgrunn av pbl. Utfall varierer.</p>	<p>Kan få økt privatisering av erstatningsordningen</p> <p>Dyrere forsikring/differensiering av premie kan bli vurdert.</p>
<p>Storm</p>	<p>Kommunen hovedansvar for sikring jf. pbl og naturskadeloven. Noe uklarthet i naturskadeloven.</p> <p>Stormskader på skog overført fra statlig erstatning til vanlig forsikring (2005).</p> <p>Største andel skader dekket av Naturskadepoolen 1980-2007 skyldes storm (nyttårsorkanen 1992 vesentlig årsak)</p>	<p>Endringer i naturskadeloven er varslet.</p> <p>Ny pbl: Kommunens ansvar forsterkes og klargjøres. Krav om risiko- og sårbarhetsanalyser og hensynssoner forsterker det forebyggende arbeidet i kommunene.</p> <p>Mer makt til kommunene i plansaker, men større ansvar. Ressurskrevende for mange kommuner.</p> <p>Kan få økt privatisering av erstatningsordningen.</p> <p>Kan få dyrere forsikring/differensiering</p>

Kilder

Litteratur

Aall, Carlo og Kyrre Groven. 2003. *Institusjonell respons på klimaendringer*. Rapport Vestlandsforskning 3/03. Sogndal.

Bakken, Erlend og Sven Iver Steen. 2001. *Ansvarsforhold ved naturskader*. Arntzen de Besche Advokatfirma AS. Oslo.

Bjørneby, H. og Steen, S. I. 2001: *Ansvar for skader forårsaket av vann- og kloakkverk – Særlig om ansvarsgrunnlag, gyldigheten av ansvarsfraskrivelser og selskapenes regress mot eierne av ledningsnett*. Arntzen de Besche advokatfirma AS. Oslo

Direktoratet for sivilt beredskap. 1997. *Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelser i plansaker etter plan og bygningsloven*. Direktoratet for sivilt beredskap. Oslo.

ECON. 2001. *Sikring mot naturskader. Utarbeidet for styret i Statens naturskadefond*. ECON-rapport nr. 95/01. ECON Senter for økonomisk analyse. Oslo

Justis- og politidepartementet. 1979. *Instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid*. FOR 1979-09-21 nr 9784. JPD. Oslo.

Kommunal og regionaldepartementet/ Miljøverndepartementet. 1997. *Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK)*. FOR 1997-01-22 nr. 33. KR/MD. Oslo.

Landbruks- og matdepartementet. 2007. *Forskrift om tilskudd til sikring mot naturskader*. FOR 2007-05-09 nr 499. LMD. Oslo.

Landbruks- og matdepartementet. 1995. *Forskrift om taksering og erstatning av Naturskader*. FOR 1995-06-02 nr. 515. LMD. Oslo.

Miljøverndepartementet. 1998. *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*. Rundskriv T-2/98. MD. Oslo.

Miljøverndepartementet. 1997. *Arealplanlegging og utbygging i fareområder*. Rundskriv T-5/97. Miljøverndepartementet. Oslo.

NGI skredbok. Internt dokument.

NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Statens forvaltningstjeneste. Oslo.

NOU. 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning. Statens forvaltningstjeneste. Oslo.

NOU 1996-16. *Tiltak mot flom*. Statens forvaltningstjeneste. Oslo

NVE. 2007. *Retningslinjer for planlegging og utbygging i fareområder langs vassdrag* Retningslinje 1/2007. NVE. Oslo.

Olsen, O. E., B. I. Kruke, et al.(2007). *Societal safety, concept, border and dilemmas*. Journal of Contingency and Crises Management 15(2).

Statens landbruksforvaltning. 2003. *Sikring mot naturskader – ansvar og roller*. Rapport nr. 3/03. Statens landbruksforvaltning, Oslo.

Nettreferanser

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19940325-007-010.html#24>

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19940325-007-008.html#20>.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1997/T-597-Fareomrader.html?id=108139>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1997/T-597-Fareomrader.html?id=108139>

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19850614-077-002.html#10-1>

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19850614-077-007.html#25>

<http://www.lovdatab.no/all/hl-19850614-077.html#68>

<http://www.lovdatab.no/for/sf/md/td-19970122-0033-012.html#7-32>

<http://www.lovdatab.no/for/sf/md/td-19970122-0033-012.html#7-32>).

<http://www.lovdatab.no/for/sf/oe/xe-20050617-0655.html>

<http://www.lovdatab.no/all/hl-19810313-006.html>

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19940325-007-008.html#20>

<http://www.lovdatab.no/for/sf/ld/xd-20070509-0499.html>

http://www.slf.dep.no/portal/page?_pageid=53,418330&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_d_i=-201&p_d_c=&p_d_v=2300&p_d_i=-181&p_d_c=&p_d_v=2300&p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=7421

http://www.dsb.no/article.asp?ArticleID=1303&Rightmenu=H_Nasjonal_beredskap&Rank=1&SubRank=2

http://www.dsb.no/article.asp?ArticleID=1303&Rightmenu=H_Nasjonal_beredskap&Rank=1&SubRank=2

http://www.dsb.no/File.asp?File=Publikasjoner/risiko_saarb-analyse_150.pdf&Framework=normalt

<http://www.dsb.no/File.asp?File=PDF/2007/Kommuneundersokelsen2006.pdf>

<http://www.dsb.no/Article.asp?ArticleID=2416&oppslag=1&Framework=normalt&oppslag=>

1

<http://www.dsb.no/Article.asp?ArticleID=2416&oppslag=1&Framework=normalt&oppslag=>

1

<http://www.dsb.no/File.asp?File=Publikasjoner/veilederkriseplan.pdf>

<http://www.dsb.no/File.asp?File=Publikasjoner/veilederkriseplan.pdf>

<http://www.dsb.no/File.asp?File=PDF/2007/Kommuneundersokelsen2006.pdf>

<http://www.dsb.no/Article.asp?ArticleID=2734&oppslag=1>

<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19790921-9784.html>

<http://www.naturskade.no/default.aspx?m=15>

<http://www.slf.dep.no>

<http://www.lovdatab.no/all/hl-19940325-007.html#map002>

<http://www.stortinget.no/inno/2004/200405-034-001.html>

<http://www.stortinget.no/inno/2004/200405-034-001.html>

<http://www.lovdatab.no/for/sf/ld/td-19950602-0515-004.html>

<http://www.lovdatab.no/all/tl-19940325-007-005.html#11>

<http://www.oslo-forsikring.oslo.kommune.no/>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2007-2008/Otprp-nr-32-2007-2008-.html?id=500508>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2008/Ny-planlov-styrker-hensynet-til-miljo-og.html?id=500670>

www.lovdatab.no

www.slf.dep.no

www.naturskade.no

www.nve.no

www.norvar.no

www.regjeringen.no

www.dsb.no

www.skrednett.no