

KAPITTEL 4

Relokalisering og sikring i naturskadeforsikring: løsninger og utfordringer

Katrine Broch Hauge

Nordisk Institutt for sjørett, Universitetet i Oslo

Hans Jacob Bull

Nordisk Institutt for sjørett, Universitetet i Oslo

Abstract: The Norwegian Act on Natural Damage Insurance was amended in 2017, offering owners of residential and recreational houses the right to claim the value of the site and the house itself in case the house has been severely damaged by a natural damage incident and rebuilding/repair is denied by the municipality due to the risk of future natural damage. As an alternative to the owners' right to relocation, the insurance company may choose to have the house and the site secured against future natural damage and pay the costs incurred.

The chapter discusses the amendment and points out the problems encountered by the relevant parties in establishing the rights and duties provided to them by the amendment. Although the solutions at large are commendable, the article criticizes some of the choices made and submits proposals for a better overall practicability of the amendment.

1 Innledning

Naturskadeforsikringsloven¹ ble ved lovendring 21. april 2017 nr. 17² endret slik at sikrede ved en naturulykke – under bestemte forutsetninger – fikk rett til å kreve relokalisering.³ Relokalisering innebærer at sikrede kan kreve erstatning av forsikringsforetaket (nedenfor kalt foretaket) både for totaltap av bygningen, og for tomtens omsetningsverdi. Han settes altså økonomisk i stand til å skaffe seg ny bolig på et nytt sted etter en naturulykke. Som et alternativ til relokalisering ga lovendringen foretaket mulighet for – under bestemte forutsetninger – å sikre eiendommen isteden. Sikring innebærer at foretaket erstatter omkostningene ved sikrings tiltak, slik at bygningen kan repareres eller gjenoppbygges på skadestedet til en slik standard at den gir god beskyttelse mot ny naturskade.

Tradisjonelt har naturskadeforsikringsordningen vært innrettet mot gjenoppbygging på skadestedet. Formålet med lovendringen var først og fremst å gi et bedre vern til sikrede som ikke kan foreta slik gjenoppbygging. Endringen vil imidlertid også kunne gjøre naturskadeordningen bedre egnet i et forebyggings- og klimatilpasningsperspektiv. Fare for nye naturskader vil åpenbart kunne bety at gjenoppbygging ikke vil bli tillatt.

Siden lovendringen har det vært flere naturulykker der det har vært aktuelt for sikrede å kreve relokalisering, som ved Gjerdrum-leirskredet i 2020 og ved Hans-flommen i 2023. Samtidig har det ved disse ulykkene

-
- 1 Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring. Loven er endret en rekke ganger, senest ved lov 17. juni 2022 nr. 59, som i det vesentlige trer i kraft 1. januar 2025. Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsnotat 24. juni 2024 «Ny naturskadeforsikringslov mv.» foreslått en ny lov. I det vesentlige er det snakk om en teknisk/formell nystrukturering av den eksisterende loven. Fremstillingen nedenfor inneholder henvisninger til høringsnotatet og lovutkastet med tilhørende motiver, til høringsvar fra Nesbyen kommune og Norsk Naturskadepool samt til vårt høringsvar av 25. september 2024 til notatet og lovutkastet.
 - 2 Forarbeider til lovendringen er Hans Jacob Bulls utredning fra 27. oktober 2015 «Spørsmål om dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen m.m.» (heretter kalt utredningen), og Prop. 36 L (2016–2017) *Endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade)* (heretter kalt proposisjonen eller prop.).
 - 3 Generelt om naturskadeforsikringsordningen her: Bull og Nesdam, «Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 2017, s. 169–203; Bull, «Natural Damage Insurance: An Instrument for Economic Resilience», i Banet, Mostert, Paddock, Montoya og Guayo (red.), *Resilience in Energy, Infrastructure, and Natural Resources Law*, s. 296–309 og Bugge og Bull, «Katastroferett. Særlig om erstatning og forsikring ved ekstremvær og naturulykker», i Bugge og Voigt (red.), *Klimarett*, 2. utgave, Oslo 2024, s. 625–647 på s. 633–645.

vært en viss usikkerhet knyttet til *når* sikrede har rett til å kreve relokalisering. I denne artikkelen skal vi først (nedenfor 2) se nærmere på vilkårene for å kreve relokalisering. Hovedvekten ligger på vilkåret som særlig har skapt tvil, nemlig at kommunen ikke gir tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge bygningen på skadestedet (nedenfor 2.5).

Det er likevel grunn til å merke seg at muligheten lovendringen ga foretakene til å iverksette sikringstiltak på skadestedet istedenfor å betale for relokalisering, ikke har vært anvendt i noen av de to store ulykkene. Nedenfor skal vi se kort på vilkårene for at foretaket skal ha rett til å kreve sikring som alternativ, og hvorfor disse vilkårene tilsynelatende gjør alternativet uinteressant.

Naturskadeforsikringsordningen har med ujevne mellomrom vært kritisert for å være svak på skadeforebygging.⁴ Det er riktig at ordningen ikke gjør bruk av klassiske forebyggingsregler i forsikring, som å fastsette premie og egenandel ut fra risikobetraktninger. Bruk av slike virkemidler ville lett komme i strid med ordningens bakgrunn og hensikt.⁵ Da ordningen ble etablert i 1979, overtok den langt på vei det offentliges rolle med å yte kompensasjon for tap som skyldtes en naturulykke. Gjennom en semiobligatorisk forsikringsordning ble bygninger og løsørengenstander («ting») i Norge som er brannforsikret, automatisk dekket mot naturskade. Samtidig beholdt ordningen et viktig trekk fra den tidligere statlige erstatningsordningen; det er snakk om en solidarisk fellesskapsordning der risikoen for skade ikke er med på å fastlegge hva den enkelte skal betale for dekningen, slik det er ved forsikring ellers. Ordningen representerer slik sett både et grunnleggende rettferdighets-hensyn og en tilnærming om at man for naturskader har begrenset kunnskap om hvor en naturulykke må antas å ville ramme neste gang.

4 Eksempler på slik kritikk: NOU 2010: 10 *Tilpasning til et klima i endring*, s. 153; NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*, s. 226; NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* s. 130–131; NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring. Om Norsk Naturskadepool*, s. 37–38 (referat av selskapssyn på ordningen); NOU 2022: 3 *På trygg grunn – bedre håndtering av kvikkleirerisiko*, s. 192–193 o.a.s. I forbindelse med endringen av naturskadeforsikringsloven 17. juni 2022 nr. 59 (endring av reglene om Norsk naturskadepool) vedtok Stortinget «å be regjeringen vurdere muligheten for å innrette naturskadeforsikringsordningen slik at den bedre ivaretar hensynet til forebygging», se Stortingsvedtak 479 (2021–2022). I høringsnotatet nevnt i note 1 har departementet i pkt. 2 diskutert og fremmet visse forslag om skadeforebygging i naturskadeforsikringsordningen. Vi har kommentert og delvis kritisert dem i vår nevnte høringsuttalelse.

5 Se Bugge og Bull (note 3) s. 633–635.

Ordningen har imidlertid et visst skadeforebyggingsselement ved at foretaket har rett til å avkorte erstatningen ved manglende vedlikehold mv. Dessuten – og det er viktig i relasjon til det denne artikkelen fokuserer på – vil klare og gode regler om relokalisering og sikring etter en naturulykke være sentrale virkemidler for å forebygge nye naturskader. I takt med forventninger om stadig mer ekstreme værhendelser er det rimelig å anta at behovet for forebygging gjennom regler som stimulerer til relokalisering og sikring i de «riktige tilfellene», vil øke i årene som kommer.⁶ Avslutningsvis (nedenfor 4) diskuterer vi derfor ulike måter å forbedre ordningens regler om relokalisering og sikring på for å sikre slik forebygging.

2 Vilkår for relokalisering

2.1 Innledning

Skal sikre etter dagens regler få dekket utgifter til relokalisering, må fire grunnvilkår være oppfylt.⁷ Det må være snakk om (1) et bolig- eller fritidshus, der (2) huset er skadet (3) ved en naturulykke, og det (4) ikke gis tillatelse til gjenoppbygging eller reparasjon på grunn av fare for ny naturulykke (nedenfor 2.2–2.5). Er det snakk om sikring som alternativ til relokalisering, må ytterligere vilkår være oppfylt (nedenfor 3).⁸

2.2 Bolighus eller fritidshus

Lovens regler om relokalisering får bare anvendelse når det er bolighus eller fritidshus som er skadet.⁹ Med bolighus og fritidshus menes private bolighus, ikke næringsbygg.¹⁰ Grensegangen kunne tenkes å skape

6 Se for eksempel Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, kapittel 2.

7 Jf. natskforsl. 1 tredje ledd første punktum.

8 Jf. natskforsl. § 1 fjerde ledd.

9 For næringsbygg kan det gis totaltapserstatning for bygget på samme vilkår som for bolighus og fritidshus, men eiere av slike bygg har ikke rett til tomteerstatning, se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 tredje ledd første punktum, jf. annet punktum. Bestemmelsen avløses av likelydende bestemmelse i forskrift 26. januar 2024 nr. 111 om naturskadeforsikring § 4 første punktum, jf. annet punktum, i kraft fra 1. januar 2025, jf. § 49.

10 Se prop. s. 26.

problemer, men er langt på vei løst i forskrift: En bygning skal regnes som bolighus eller fritidshus med mindre den samlet sett i liten grad har karakter av å være et bolighus eller et fritidshus.¹¹ Forskriften angir også hvilke kriterier det «blant annet» kan legges vekt på ved vurderingen: «offentlige godkjenninger og registreringer, bygningens utforming og funksjon, tomtens og strøkets karakter, i hvilken grad bygningen har økonomisk verdi som bolighus eller fritidshus, og bruken av bygningen». Det legges altså opp til en skjønnsmessig avgjørelse, der utgangspunktet vil være at enhver bygning ansees som bolighus/fritidshus, men der de angitte kriteriene kan medføre at bygningen samlet sett bare i liten grad har en slik karakter. Beboelseshus på landbrukseiendommer, som våningshus eller kårboliger, vil derfor være å anse som bolighus. Det samme gjelder flerbolighus, herunder boligblokker. Foregår det næringsvirksomhet i en bygning som anvendes til bolig, som for eksempel at deler av førsteetasje i en boligblokk brukes til butikker eller kontorer, vil normalt bygningen bli oppfattet som et bolighus. Derimot vil bygninger som i hovedsak tjener næringsformål, men også rommer for eksempel en mindre leilighet, som oftest falle utenfor ordningen.

2.3 Huset må være skadet

Bolighuset eller fritidshuset må ha blitt skadet. Det er bare skade på selve bolighuset/fritidshuset som er relevant. At det er oppstått skader på andre hus som befinner seg på bolig-/fritidseiendommen, for eksempel en garasje eller et uthus,¹² er uten betydning.¹³

Bestemmelsen stiller ikke noe krav om hvor omfattende skaden må være. Samtidig fremhever forarbeidene at «mindre skader ofte kan

11 Se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool. § 3 fjerde ledd. Bestemmelsen avløses av likelydende bestemmelse i forskrift 26. januar 2024 nr. 111 om naturskadeforsikring § 5. Definisjon av bolighus og fritidshus, i kraft fra 1. januar 2025, jf. § 49. I utredningens forslag til forskrift § 2 tredje ledd var kriteriet noe annerledes formulert: bygningen skulle anses som bolighus, «med mindre den vesentligste delen av bygningen anvendes til næringsvirksomhet».

12 Se prop. s. 16.

13 Er bolighuset/fritidshuset først skadet og vilkårene for relokalisering oppfylt, skal imidlertid eventuelle uthus erstattes som om de var totalskadet, se natskforsl. § 1 tredje ledd annet punktum.

repareres selv om det ellers er restriksjoner for bygging på eiendommen».¹⁴ Uttalelsen er ikke krystallklar, men ser ut til å legge til grunn at innholdet av offentligrettslige regler som plan- og bygningsloven vil få avgjørende betydning ved fastleggelsen av selve skadebegrepet, se nærmere nedenfor 2.5. Uttalelsen i spesialmotivene til natskforsl. § 1 tredje ledd,¹⁵ der det heter at «omfanget av skaden antas å ha betydning for behovet for å søke om tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging og mulighetene til å få innvilget slik søknad», underbygger en slik forståelse.

At det oppstår skade på tomten til et bolig- eller fritidshus, er ikke tilstrekkelig, hvis ikke huset selv er skadet.¹⁶ Forarbeidene begrunner dette med at «uskadede bygninger vanligvis ikke vil bli fraflyttet», og at «også sammenhengen med forsikringens hovedformål – å dekke skade på bygning – taler for å stille vilkår om at det må foreligge en bygningsskade». Dersom deler av tomten blir vasket bort under en flom, men huset står uskadet, vil det derfor ikke foreligge rett til relokalisering.

Her er det likevel gjort et viktig unntak: Fører naturulykken til at grunnen under et uskadet hus er blitt ustabil, og vilkårene ellers er oppfylt, har sikrede krav på relokalisering. Dette er «en noe modifisert videreføring» av tidligere praksis:¹⁷ «[I] en såkalt totalhavarisituasjon, der bygningen må anses som totalskadet fordi den står på ustabil grunn som gjør både bygning og grunn uegnet for videre beboelse», dekket naturskadeforsikringen tidligere både bygnings- og tomtekostnader. Totalhavarisituasjonen var karakterisert ved at «skadene på grunnen er av en slik karakter at bygningens strukturelle integritet må anses kompromittert», fordi «kostnadene med å utbedre skadene på grunnen og føre den tilbake til forsvarlig stabilitet er så omfattende at dette ikke anses hensiktsmessig».¹⁸

¹⁴ Prop. s. 16.

¹⁵ Prop. s. 26.

¹⁶ Se prop. s.16. Men det er altså gjort unntak hvor grunnen under bygningen er blitt ustabil, se teksten nedenfor. Utredningen s. 47 hadde foreslått at oppstått skade på tomten alltid var tilstrekkelig.

¹⁷ Prop. s. 26.

¹⁸ Se utredningen s. 32.

2.4 Skaden må skyldes en naturulykke

Skaden må være voldt ved en naturulykke, det vil si en av de farebegivenhetene som er oppregnet i natskforsl. § 2 første ledd annet punktum.¹⁹ Det er uten betydning hva slags naturulykke det er snakk om, men flom og skred vil åpenbart være de mest praktiske i sammenheng med relokalisering. «Flom» foreligger først og fremst der ekstraordinær nedbør eller sterk snøsmelting fører til unormalt høy vannstand, slik at et vassdrag går ut over sine bredder og fører til skadevoldende oversvømmelse.²⁰ «Skred» omfatter utrasing av større eller mindre mengder leire, snø eller løsmasser (stein, grus, sand eller jord) i form av steinskred, steinsprang, jordskred, leirskred eller snøskred.²¹ Det er likevel grunn til å understreke at skaden godt kan være voldt av en av de andre oppregnede naturulykkene, for eksempel storm eller stormflo, og gi grunnlag for relokalisering. Dette kan være en aktuell situasjon dersom den rammede bygningen ligger i et område der en arealplan eller et bygge- og deleforbud hindrer bygging på grunn av risiko for en annen type naturulykke, som flom eller skred.

2.5 Det gis ikke tillatelse til gjenoppbygging eller reparasjon på grunn av fare for ny naturulykke

2.5.1 Introduksjon og problemstillinger

Skal sikrede ha krav på relokalisering, må behovet for relokalisering etter loven ha kommet til uttrykk gjennom et offentlig vedtak. Vilkåret er uttrykt slik: «[D]et ... gis [ikke] tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge huset på skadestedet på grunn av fare for ny naturskade». Det kommer frem av proposisjonen at «vilkåret medfører at skader som kan utbedres uten søknad om byggetillatelse eller dispensasjon, ikke vil gi grunnlag for» relokalisering.²²

19 Ved endringslov 17. juni 2022 nr. 59 (i kraft fra 1. januar 2023) fikk bestemmelsen tilføyd noen nye farebegivenheter; samtidig skjedde det en reformulering («i form av» istedenfor «så som»), som gjør det klart at oppregningen er uttømmende.

20 Se Norsk naturskadepools hjemmeside under naturskade.no/skadearsaker/flom/, som fastslår at også villbekker, som dannes ved ekstraordinær nedbør i uberørt skrånende terreng, er å anse som flom.

21 Se Norsk naturskadepools hjemmeside under naturskade.no/skadearsaker/skred/.

22 Prop. s. 26.

I utredningen var vilkåret angitt på en annen måte. Her var det foreslått som tilstrekkelig at kommunen hadde nedlagt bygge- og deleforbud etter at naturskaden fant sted. Etter forarbeidene til endringene i naturskadeforsikringsloven er manglende tillatelse valgt som vilkår for det første fordi det er vurdert som en *objektiv avgjørelse* av faren for naturskade på eiendommen.²³ For det andre ble det fremhevet i proposisjonen at det var ønskelig å likestille ulike rettslige grunnlag for å eventuelt nekte gjenoppbygging på stedet.²⁴ For å oppnå dette formålet ble altså vilkåret knyttet til gitt tillatelse. Man har altså valgt en lovgivningsteknikk der et privatrettslig forsikringsvilkår knyttes til utfallet av en kommunal saksbehandlingsprosess. Etter å ha drøftet hvilke rettslige grunnlag som antas å falle inn under lovvilket slik det er utformet i dag, vil vi komme tilbake til en vurdering av om vilkårets utforming er egnet til å fremme en likestilling mellom ulike grunnlag som kan være til hinder for gjenoppbygging på tomten i en naturskadesituasjon. Videre fremheves det i spesialmerknaden til bestemmelsen at det er spørsmålet om tillatelse som vil avgjøre om man kan gjenoppbygge på eiendommen i rettslig forstand.²⁵ Nedenfor drøfter vi også tilnærmingen i forarbeidene om en byggetillatelse som antatt mer rettslig normerende, enn et bygge- og deleforbud.

Den viktigste forskjellen på disse to måtene å uttrykke fraværet av gjenoppbyggingsmulighet i utredningen og i lovens endelige utforming, er at lovens ordlyd nå peker mot eierens aktive søkeplikt. I utredningen var som nevnt vurderingstemaet rettet mot kommunens anledning og plikt til å nedlegge bygge- og deleforbud der det er fare for ny naturskade.²⁶

2.5.2 I hvilke tilfeller anses lovens vilkår om «tillatelse» oppfylt?

Departementet fant altså ikke at det var grunn til å skille mellom de rettslige grunnlagene for å gi avslag på byggesøknaden. Vi kan derfor først stille spørsmål om hvilke tilfeller som klart faller innenfor ordlyden, og

²³ Prop. s. 27.

²⁴ Prop. s. 17.

²⁵ Prop. s. 27.

²⁶ Se nærmere i utredningen, s. 48-49.

som derfor også gir rett på erstatning for utgifter til relokalisering, slik loven er formulert i dag.

For reparasjoner eller gjenoppbyggingstiltak som er søknadspliktige, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-2, og som får avslag fra kommunen, synes vilkåret i utgangspunktet oppfylt. Det er naturlig å lese ordlyden slik at søknadsplikten er utløst av skade som naturulykken har påført bolighus eller fritidshus, jf. natskfor. § 1 første ledd andre punktum. Videre må avslaget kunne knyttes til fare for ny naturskade, jf. bestemmelsens tredje ledd første setning, som peker klart i denne retning.

Når utløses så søknadsplikt etter pbl. som følge av skade på hus? Det er naturlig å drøfte hvor omfattende reparasjonene må være før det i alminnelighet utløses søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven fjerde del og tilhørende forskrifter finnes en omfattende regulering av søknadsplikt for tiltak på eiendom. Vi søker ikke her å gi en utfyllende redegjørelse for når søknadsplikten utløses etter naturulykker, men peker på det vi ser på som sentrale utgangspunkt for vurderingen. Særlig praktisk er nok alternativet «vesentlige endringer eller vesentlige reparasjoner» av bygninger, jf. pbl. § 20-1 bokstavene a og b. I vurderingen av hva som er vesentlige tiltak, skal man etter forarbeidene både se på omfanget og karakteren av tiltaket. Også kompleksitet i arbeidet er trukket frem som et moment for vurderingen.²⁷ Departementet har selv pekt på enkelte typer mindre arbeider som i utgangspunktet ikke omfattes av søknadsplikten, for eksempel disse:²⁸

- utskifting av deler av kledning
- omlegging av deler av tak
- utskifting av inngangsdør av tilsvarende størrelse og type
- mindre ombygginger, som flytting og oppføring av lettvegger
- mindre rørleggerarbeid, som utskifting av armaturer og rør

²⁷ Ot.prp. nr. 39 (1993–94) s. 203.

²⁸ TUDEP-2010-2102-3 avsnitt 3 «For hvilke tiltak gjelder materielle krav i bygningslovgivningen». Ref 10/2102-3. Se også Johnson og Løitegaard i Karnov Lovkommentarer. Merknad til § 20-1 første ledd bokstav b hvor uttalelsen omtales. Tilgjengelig på lovdata.no.

Noen eksempler på søkepliktige tiltak nevnes også:

- vesentlige reparasjoner og ombygginger
- nybygging av våtrom eller ombygging som medfører fuktsikring (først og fremst fuktsperre/membran, sluk mv.)

Pbl. § 20-5 må dessuten suppleres med byggesakforskriften § 4-1, som har nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som er søknadspliktige.²⁹ I denne sammenheng vil særlig § 4-1 bokstav e om «mindre tiltak i eksisterende byggverk» være relevant. Poenget i denne sammenhengen er å vise at det er utfordrende å komme frem til presise avgrensninger for søkeplikten ut fra en tolkning av lovens vilkår og ikke minst ved den konkrete bruken av loven i hvert enkelt tilfelle. Kanskje kan det for eksempel være slik at skader som følge av naturulykker er av en art som gjerne tilfører kompleksitet til tiltaket og dermed trekker i retning av søkeplikt. Som vist er det også relevant å ta hensyn til varierende omstendigheter ved den enkelte reparasjon.

I møtepunktet mellom forsikringsretten og plan- og bygningsretten kan det som en konsekvens være krevende for enkeltkommuner å formidle det som da er rettmessige ulike utfall av bruk av reglene, men som for forsikringsselskapene kan fremstå som mer tilfeldig, ulik praksis.

I høringssvaret fra Norsk Naturskadepool går det til sammenligning frem at bransjen skiller mellom søknadsplikt som er utløst som følge av vesentlige endringer og reparasjoner, og søknadsplikt som følger av «hovedombygging».³⁰ Det vises videre til at «[t]idligere var det i naturskadesammenheng slik at dersom reparasjonskostnaden oversteg 60 % av gjenoppføringskostnaden så ble bygget ansett som kondemnabelt og det ble en hovedombygging».³¹ Denne særlige tolkningen av tillatelsesvilkåret kommer altså fra praksisen for når en skade var så omfattende at den utløste totaltapserstatning ved naturulykker. Regelen om rett til totaltapserstatning fant man tidligere i forskrift om instruks for Norsk

²⁹ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

³⁰ Høringssvar fra Norsk Naturskadepool datert 24.09.2024 til høringsnotatet nevnt i note 1. Tilgjengelig på regjeringen.no.

³¹ Op.cit.

Naturskadeforsikringspool (se nærmere omtale nedenfor 4.3, der vi gjør bruk av tilnærmingen i et mulig løsningsforslag). I dag sier natskforsl. § 1 tredje ledd til sammenligning at både hus og eventuelle forsikrede uthus skal erstattes som totalskadet ved bruk av relokaliseringsalternativet.

Tiltak som kan karakteriseres som en hovedombygging, er også i loven nevnt som en egen kategori som utløser søknadsplikt, jf. pbl. § 20-1 bokstav n. I plan- og bygningsrettslig sammenheng har det en særlig rettsvirkning om et tiltak blir kategorisert som en «vesentlig endring eller vesentlig reparasjon» eller som en «hovedombygging». For sistnevnte må hele bygget tilfredsstille dagens krav i lov, forskrift osv., for tiltak som regnes som vesentlige endringer, må oppdaterte krav alene følges for endringstiltaket. Utfordringen er altså at det ikke er grunnlag for å opprettholde et slikt skille i tolkningen av natskforsl. § 1 tredje ledd i dag. Tvert imot sier forarbeidene at det «stilles ingen krav til omfanget av skaden, men omfanget av skaden antas å ha betydning for behovet for å søke om tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging og mulighetene for å få innvilget en slik søknad».³²

Så langt vi kan se, gir ikke vilkåret «ikke gis tillatelse» holdepunkt for å nekte relokaliseringserstatning til andre enn de som får avslag etter søknad om hovedombygging. Vi går ikke videre i denne drøftelsen her, men synspunktet fra poolen viser at det er behov for å klargjøre når vilkårene for rett til relokalisering er oppfylt.

Som vist ovenfor er en rekke tiltak unntatt fra søkeplikt, jf. pbl. § 20-5. Felles for bruk av unntaksbestemmelsene er likevel at tiltaket ikke må være i strid med «lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, tillatelser eller annet regelverk». Dermed kan det reises spørsmål om et eventuelt bygge- og deleforbud som et planvedtak, jf. § 13-1 eller § 28-1 andre ledd, i området påvirker terskelen for hvilke tiltak som etter plan- og bygningsloven er søknadspliktige.

Dermed ser man at spørsmålet om hvilke tiltak som er søknadspliktige, også kan påvirkes av kommunens oppfatning av faresituasjonen, og eventuelle planvedtak knyttet til dette. Likevel kan både vedtak etter § 13-1

³² Prop. s. 27.

(se nedenfor 2.5.5) og § 28-1 ramme både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak, likevel slik at det også må være en nedre grense for hvilke tiltak som omfattes av de ikke-søknadspliktige tiltakene. Det synes imidlertid krevende å få identifisert helt klart hvordan denne grensen skal trekkes. Oppsummert tyder disse observasjonene på at håndheving av et forsikringsvilkår som er knyttet til avslag på en byggesak eller «ikke gis tillatelse», kan synes å gi nokså vilkårlige løsninger.

Fare for naturskader og naturulykker bør ideelt sett håndteres i kommunens ordinære planbehandling. Bruk av hensynssoner og tilhørende planbestemmelser kan som vist være grunnlag for avslag på byggetillatelse i områder med identifiserte naturfarer. Kommunen har imidlertid et ansvar for at byggegrunnen er trygg også der naturfareelementer først blir kjent på byggesaksstadiet, jf. pbl. § 28-1.

Kravet til trygg byggegrunn i § 28-1 er en selvstendig avslagshjemmel for en byggesøknad.³³ Et alternativ til at det vedtas byggeforbud med grunnlag i bestemmelsen, er å foreta nødvendige sikringstiltak slik at det likevel er trygt å bo på eiendommen. Indirekte vil dermed § 28-1 også virke inn i kommunens planarbeid, da byggegrunn som ikke er trygg nok, ikke vil være lovlig å bygge på.

Hvilke tiltak kan så rammes av § 28-1? Ordlyden retter seg mot at eiendom «bebygges, eller eiendom opprettes eller endres ...». Begrep som søknadspliktig eller lignende er ikke brukt. Det kan dermed være naturlig å se til pbl. § 1-6 første ledd om hva som er å regne som tiltak. De søknadspliktige tiltakene er naturlig nok omfattet av bestemmelsen, men det er også andre tiltak som er egnet til å påvirke realiseringen, eller rettere sagt: som vil være i strid med arealformål, planbestemmelse eller hensynssone.

På samme måte kan man dermed tenke seg at et mindre tiltak som isolert sett ikke er søknadspliktig, likevel kan være i strid med § 28-1 fordi det kan legge til rette for en handling som er i strid med kravet til trygg byggegrunn. I litteraturen er det også angitt at bestemmelsen både vil ramme søknadspliktige bygg og endringer og ikke-søknadspliktige tiltak.³⁴

³³ Ot.prp.nr. 45 (2007–2008) s. 339.

³⁴ Pedersen mfl. «Plan- og bygningsrett», del 2, Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 2018, s. 394 flg.

Dermed kan man tenke seg at et midlertidig bygge- og deleforbud med hjemmel i § 28-1 også retter seg mot de ikke-søknadspliktige tiltakene. Etter vår oppfatning er dette et argument for at et allerede nedlagt bygge- og deleforbud rettet mot den konkrete eiendommen nok burde regnes som tilstrekkelig rettslig grunnlag for at «tillatelse» ikke er gitt.

Vi kan så spørre når det er forbudt å iverksette reparasjon eller gjenoppbygging etter § 28-1. Etter forarbeidene er lovens uttrykk «tilstrekkelig sikkerhet» en forsvarlighetsstandard. Videre må faren eller vesentlig ulempe komme fra «natur eller miljøforhold». Man kan naturlig nok ikke kreve «full sikkerhet» før man gir byggetillatelse.³⁵ Dette var også tydelig uttrykt om bestemmelsens forløper i plan- og bygningsloven av 1985 § 68.³⁶ Bestemmelsen er altså ment å favne sted eller tomt der det er en markert risiko for at fare kan oppstå.³⁷ Begrepet «tilstrekkelig sikkerhet» peker ifølge forarbeidene mot en konkret vurdering av risikomomentene. Samme sted sies det at man «kan differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk, og mellom ulike typer byggverk.»³⁸

Pbl. § 28-1 er altså en videreføring av tidligere tilsvarende regler. I Rt-2006-1012 uttalte Høyesterett seg om hvordan terskelen i 1985-loven var å forstå. Avsnitt 39 lyder slik:

«Fare som følge av naturtilhøve, som flaum og sig av vatn, er omfatta av føreseigna. Det vil likevel måtte vere ein terskel for når ein fare er vesentleg nok til at § 68 første ledd kjem til bruk. Om det er tale om ein så alvorleg fare at denne terskelen er passert, vil vere eit spørsmål om risiko, der det avgjerande er ei samla vurdering av kor sannsynleg det er at det vil oppstå skade, opp mot arten og omfanget av skade dersom slik oppstår. Dette inneber at vanskelege naturtilhøve ikkje utan vidare vil vere omfatta av § 68 første ledd.»

Terskelen var også tema i Rt-2015-257, og den konkrete vurderingen av om kommunen hadde opptrådt aktsomt i lys av foreliggende kunnskap i avsnitt 44 flg., er illustrerende. En allerede inntrådt naturulykke

35 Pedersen mfl. «Plan- og bygningsrett», del 2, Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 2018, s. 395.

36 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77*, s. 67.

37 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 339. Se også Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 66–68.

38 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 339.

som flom eller skred gir naturlig nok tydelige indikasjoner på slik fare, men det *kan* likevel være forsvarlig å bygge eller gjenoppbygge på stedet. Den inntrådte naturulykken kan skyldes sammenfall av særlige uheldige omstendigheter. En inntrådt omfangsrik flom må for eksempel ikke peke mot at det er stor fare for at en slik naturulykke vil komme igjen. Man også tenke seg at iverksatte generelle sikringstiltak, også utenfor den aktuelle eiendommen, vil gjøre det forsvarlig å bygge på byggetomten. Imidlertid må alminnelige tilnærminger til planlegging som føre-var-betraktninger, ikke minst i sammenhenger der det kan stå om liv og helse, legges til grunn.

Poenget etter dette er altså at kommunen ved bruk av kompetansen etter § 28-1 har gjort forsvarlighetsvurderinger knyttet mot den konkrete eiendommen eller det konkrete området. Som vist retter også eventuelle vedtak med hjemmel i § 28-1 andre ledd seg både mot søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak. Samlet sett taler dette for at vedtatt byggeforbud knyttet til en konkret eiendom etter § 28-1 burde være tilstrekkelig til å oppfylle lovens vilkår om at tillatelse til gjenoppbygging eller reparasjon ikke er gitt.

2.5.3 *Plikt til å klage?*

For søknadspliktige tiltak der skadelidte i første omgang får avslag, kan det videre reises spørsmål om uttrykket «ikke gis tillatelse» i loven innebærer at sikrede har plikt til å klage på et eventuelt avslag fra kommunen. En søker har rett til å klage på avslag på byggesøknad, jf. pbl. § 1-9 og forvaltningsloven § 28.

Et argument for at den skadelidte også må bruke klagemuligheten, kan være at en forvaltningssak først etter at også klagesaken er avgjort, kan tolkes som et endelig avslag. Av hensyn til ordningens økonomiske bærekraft over tid bør det ikke gis erstatning for relokalisering utgifter i tilfeller der kommunens avslag ikke er riktig vurdert i lys av farepotensialet. Til tross for det kan vi ikke se at det er grunnlag for å påføre en privat part i en byggesak en plikt til å klage på et forvaltningsvedtak. Etter at klagefristen er ute, kan det derfor klart argumenteres for at et vedtak i en byggesak i kommunen skal kunne regnes som et endelig avslag.

I motsatt retning kan det med en viss styrke argumenteres for at klageorganet har en mer objektiv tilnærming til saken, og at et krav om uttømt klagemulighet slik sett er i samsvar med lovgivers uttrykte intensjon. Gjennom å håndheve et krav om klage kan man slik over tid sikre en mer enhetlig forståelse av vilkåret. Ved å kreve bruk av klagemuligheten oppnår man også at en statsforvalter med noe større geografisk, mulig saklig distanse til naturulykken avgjør saken. De konkrete forholdene kan variere mye. Etter større naturulykker kan det nok oppleves krevende å håndtere slike byggesaker på lokalt nivå. Det å stille krav om at klagemuligheten må utnyttes, kan slik sett oppfattes som at man støtter opp om lovgivers intensjon om en objektiv avgjørelse av gjenoppbyggingsmuligheten.³⁹

Et pålegg om å klage før avslag kan anses som gitt, oppfattes nok ganske klart som unødig tyngende for sikrede. Kommunen kan også oppleve press mot sikrede fra forsikringsforetakene om å klage som lite konstruktiv innblanding fra forsikringsforetakene, som ikke er part i saken. Etter loven har ikke foretakene klagerett på avslaget.

I Nesbyen kommunes høringssvar til høringsnotatet om ny naturskadeforsikringslov uttales det for eksempel at hjemmelshavere har opplyst at forsikringsforetak hevder at kommunens vurderinger av bygge- og dispensasjonssøknad er feil, og at hjemmelshavere er presset til å klage på vedtak om avslag på gjenoppbygging.⁴⁰

Et krav om gjennomført klagebehandling vil forsinke prosessen med å få avgjort forsikringssaken, og dermed også med å få avklart bosituasjonen for sikrede. Der byggesaken gjerne er avgjort med tilvising til et midlertidig bygge- og deleforbud eller pbl. § 28-1 første ledd, vil det dessuten være så lite skjønnsfrihet for planmyndigheten at en klagesak kan hevdes å tilføre få muligheter for et materielt endret utfall av saken.

Det kan også synes noe søkt å pålegge sikrede å klage, for ofte ønsker ikke den sikrede selv noe annet resultat enn avslaget fra kommunen. Dersom sikrede skulle ønske å flytte men får byggetillatelse, vil ikke vilkåret etter loven være oppfylt. For tilfeller der sikrede ønsker å gjenoppbygge på skadestedet, er klagemuligheten åpen på ordinær måte. Å skille

39 Prop. s. 27.

40 Høringssvar fra Nesbyen kommune datert 25.09.2024 til høringsnotatet nevnt i note 1. Tilgjengelig på regjeringen.no.

mellom disse tilfellene burde heller ikke by på problemer i praksis. For sistnevnte tilfelle vil jo sikrede om det gis medhold i klagen, ikke fremme noe krav om erstatning for tomten.

Forsikringsforetakene har på sin side gitt uttrykk for at de som har den økonomiske risikoen i sakene, også burde ha klagerett. Videre peker de på at det er uheldig at det er uklart når saken skal regnes som endelig avgjort.⁴¹

Å håndheve et krav om at sikrede har plikt til å klage på et avslag gitt fra kommunen, synes etter vår oppfatning å stride med det avgjørende hensynet med lovendringen, nemlig å bedre stillingen til sikrede.⁴² I forarbeidene er det heller ikke uttrykkelig sagt noe som tyder på at vilkåret må leses som at et ordinært avslag på søknaden ikke er tilstrekkelig som avslagsgrunn. Gjennom å kreve at vedtaket må påklages til kommunen, vil man med andre ord kreve ytterligere en aktiv handling fra sikrede, som allerede er i en krevende situasjon. Å legge til grunn en slik tilnærming til ugunst for sikrede uten at det kan leses klart ut av lovteksten, bør man etter vår oppfatning være varsom med. Innvendingene mot dagens ordning både fra kommunen og Norsk Naturskadepool kan likevel tas til inntekt for at lovens vilkår i det minste må klargjøres. Vi kommer tilbake til endringsforslag avslutningsvis i artikkelen.

2.5.4 Plikt til å søke dispensasjon for å tilfredsstille lovens vilkår?

Etter ordlyden knyttes som vist muligheten til erstatning for tomt ved relokalisering til at man ikke har fått tillatelse til nødvendig reparasjon eller gjenoppbygging. I forarbeidene pekes det også på at kommunen kan dispensere fra både arealplaner og bygge- og deleforbud som ellers er til hinder for gjenoppbygging.⁴³ Lovgiver tar altså til orde for mangel på tillatelse enten søknaden kommer inn som en byggesøknad eller, på grunn av eksisterende reguleringer, som en dispensasjonssøknad.

41 Høringssvar fra Norsk Naturskadepool datert 24.09.2024 til høringsnotatet nevnt i note 1. Tilgjengelig på regjeringen.no

42 Prop. s. 6.

43 Prop. s. 17.

Når forarbeidene viser til arealplanen som grunnlag for byggeforbud, må man anta at man sikter til for eksempel vedtatt hensynssone i en arealplan med planbestemmelse, jf. pbl. §§ 11-8 og 11-6 andre ledd. I denne sammenhengen er sikringssoner med hjemmel i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a relevante. Sikringssoner kan markere områder som er utsatt for eksempel for skred, ras og flom. Ved vedtakelsen av plan- og bygningsloven ble bestemmelsen omtalt som et «vesentlig virkemiddel» for å forebygge blant annet flom- og rasulykker.⁴⁴ Det åpnes så i andre setning for å gi nærmere bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter jf. § 1-6 innenfor sonen. Planbestemmelser i tilknytning til sikringssonen for å styre bruken av området er rettslig bindende i vurderingen av en eventuell byggesøknad, jf. § 11-8 andre ledd og § 11-6 andre ledd. Bygge- og deleforbud kan også være vedtatt etter pbl. § 13-1 (midlertidig forbud mot tiltak).

Spørsmålet i det videre er om naturskadeforsikringslovens vilkår ikke er oppfylt før dispensasjonsmuligheten i pbl. § 19-2 er søkt utnyttet. For å kunne drøfte dette spørsmålet vil vi første søke å ramme inn hvordan en søknad om dispensasjon vil vurderes i det som kan omtales som en farekontekst.

Ordinært er det åpenbart ingen plikt for en grunneier til å søke om dispensasjon i en sak der man har fått avslag i en byggesak. Dersom det først gis dispensasjon i en byggesak i en slik faresituasjon, må man naturlig nok også legge til grunn at kommunen har hensyntattplikten i § 28-1 til ikke å tillate bebyggelse eller endring av bebyggelse der grunnen ikke har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Det er et relativt omfattende sett med vilkår, jf. pbl. § 19-2, som må være oppfylt for at en kommune skal ha kompetanse til å gi dispensasjon fra for eksempel en vedtatt plan eller et byggeforbud. Vi skal ikke her gi en utførlig gjennomgang av dispensasjonsbestemmelsen, men avgrenser oss til å trekke frem enkelte særlig relevante spørsmål i en naturfarekontekst. Er vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt, *kan* kommunen velge å benytte denne kompetansen.

44 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 219.

Dispensasjon kan bare gis etter en grunngitt søknad, jf. pbl. § 19-1. Spørsmålet er dermed om skadelidte har plikt til å søke kommunen om dispensasjon for å få rett til erstatning for tomt ved relokalisering. Det må legges til grunn at det alene er sikrede som har kompetanse til å søke om dispensasjon, og at dette ikke er en mulighet som forsikringsforetaket kan bruke på egen hånd.

Etter § 19-2 andre ledd kan det ikke gis dispensasjon hvis hensynene bak bestemmelsen det dispenserer fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Skal kommunen ha kompetanse til å gi dispensasjon, må dessuten fordelene være klart større enn ulempene.

I en dispensasjonssak etter en naturulykke vil altså kommunen stå overfor en dispensasjonssøknad der man for eksempel skal vurdere å dispensere fra et bygge- og deleforbud som er gitt ut fra kommunens vurderinger av faresituasjonen, eller fra planbestemmelser som er vedtatt av samme hensyn. Det kan være vanskelig å se at en dispensasjon ikke vil tilsidesette hensynene bak disse bestemmelsene. En nylig inntrådt naturulykke kan typisk vise at hensynene bak planbestemmelsen er sterkt til stede for den konkrete eiendommen.

Hensynet til forebygging og håndtering av fare kan også ha kommet til uttrykk som nasjonal eller regional interesse, se for eksempel de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing. Retningslinjene peker mellom annet på plikten til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for å unngå farer, se nærmere punkt 4.3 i retningslinjene.⁴⁵ Også disse interessene må man med andre ord undersøke om kan bli vesentlig tilsidesatt. På samme måte må kommunen vurdere forholdet til hensynet bak lovens formålsbestemmelse. Etter at vilkårene er vurdert oppfylt, må altså kommunen vurdere om fordelene med å gi dispensasjon er markert større enn ulempene. Først dersom kommunen finner at også interesseovervektvurderingen faller ut til fordel for å innvilge dispensasjonssøknaden, *kan* det innvilges dispensasjon.

45 Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlege planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing.

Dermed gjenstår det å spørre hva som kjennetegner den skjønnsmessige vurderingen til kommunen i en slik farekontekst. Kommunens skjønn er i utgangspunktet fritt. Det kan imidlertid tenkes at det er situasjoner der de ulike vilkårene isolert kanskje kan ansees som oppfylt, men at faresituasjonen er så alvorlig at kommunen, for å sikre innbyggerne en tilstrekkelig trygg bosituasjon, ikke har anledning til å bruke dette skjønnnet. Ikke minst gjelder dette temaet i denne artikkelen som er relokaliseringserstatning for bolighus og fritidshus.⁴⁶ Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil være situasjoner der kommunen mener at det er rom for å bruke kan-kompetansen også i en farekontekst for tomter til slik bruk.

Vår vurdering er derfor at det er lite i samsvar med lovens formål om å gi sikrede en bedre og mer forutsigbar rettsposisjon etter en naturulykke å kreve at sikrede plikter å søke om dispensasjon. I proposisjonen nevnes som vist at dispensasjoner «kan» gis, men det kan likevel reises innvendinger mot å håndheve dette som et krav overfor den skadelidte. Dersom en kommune først har gått til det steget å vedta bygge- og deleforbud eller restriksjoner som forhindrer bygging ut fra et fareformål, er det som vist gjerne lite rettslig rom for å innvilge dispensasjoner. Overordnet er dispensasjonsmuligheten ment å være en snever unntaksmulighet for å fravike det som kommunen har vedtatt gjennom ordinære planvedtak. Forarbeidene fremhever da også at det *ikke* skal være en kulant sak å fravike gjeldende plan.⁴⁷ Hensynet til en konsistent tilnærming til dispensasjonsbestemmelsen, og rettsystematiske hensyn taler derfor etter vår vurdering mot å håndheve et krav om å søke dispensasjon som del av vilkåret for rett til relokalisering. I samme retning trekker som nevnt at et krav om å bruke dispensasjonsbestemmelsene ikke nødvendigvis fremmer en mer objektiv tilnærming.

46 Bolig- og fritidshus er også omfattet av den samme sikkerhetsklassen i byggt teknisk forskrift kapittel 7, jf. veileder utgitt av Direktoratet for byggekvalitet. Forskrift 19. juni 2017 (byggt teknisk forskrift) § 7-2 og «Veiledning om tekniske krav til byggverk, Byggt teknisk forskrift (TEK 17) med veiledning». Ikrafttredelse 1. juli 2017, side 59.

47 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, s. 243.

2.5.5 Vil et bygge- og deleforbud kunne regnes som direkte avslag?

Et spørsmål er om vilkåret «ikke gis tillatelse» er direkte oppfylt i tilfeller der skadelidte ikke søker om byggetillatelse, men kommunen har nedlagt et midlertidig bygge- og deleforbud på eiendommen, jf. pbl. § 13-1. Eller er lovens vilkår først oppfylt etter at skadelidte har søkt om og fått avslag på byggetillatelse?

En kommune har kompetanse til å legge ned et midlertidig bygge- og deleforbud som endrer utnyttingsmulighetene på eiendommen sammenlignet med eksisterende plansituasjon. Bakgrunn for regelen er at en kommune kan ha behov for å områ seg i påvente av at ny plan blir utarbeidet. Etter loven er det altså et krav at et område «bør undergis ny planlegging». Det er et identifisert planbehov som utløser kompetansen hos kommunen til å nedlegge et slikt midlertidig bygge- og deleforbud. I denne sammenhengen er det typisk ny erfaring med naturfare og fare for nye hendelser som gjør det aktuelt å legge ned et bygge- og deleforbud. I visse tilfeller vil kommunen også kunne ha en plikt til å endre arealplanen. Behovet for endring skal ordinært vurderes i arbeidet med planstrategi, jf. pbl. § 10-1.⁴⁸

Hvilke aktiviteter er det så et midlertidig bygge- og deleforbud setter forbud mot? Etter § 13-1 første ledd kan kommunen («eller vedkommende myndighet») bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6, og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort. Forbudet kan altså både rette seg mot endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og ramme andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. I utgangspunktet rammer altså et midlertidig bygge- og deleforbud, på samme måte som andre planvedtak, videre enn de søknadspliktige tiltakene. Dersom andre tiltak enn de søknadspliktige kan være til hinder for planarbeidet og realisering av planformålet, vil etter ordlyden også disse være forbudt. Dermed synliggjøres en forskjell mellom utredningens forslag til vilkår knyttet

48 Se Rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, s. 13.

nettopp til kommunens kompetanse til å vedta midlertidig bygge- og deleforbud og lovens endelige utforming.⁴⁹

Et midlertidig bygge- og deleforbud kan etter loven rettes mot et «område». Området må avgrenses i vedtaket til kommunen, og avgrensningen må følge begrunnelsen for det identifiserte planbehovet. Man kan likevel ikke forstå kompetanseavgrensningen slik at man for eksempel ved naturfare har klart for seg utfallet av en kommende planprosess. Det må være tilstrekkelig at man har behov for å undersøke fareforholdene nærmere, og at et mulig utfall er en endret plan for området.

Forbudet kan videre tenkes å være rettet mot et større område som gjerne sammenfaller med utstrekningen på en tidligere vedtatt plan, ei grend eller bare en enkelt tomt. Der et midlertidig bygge- og deleforbud er vedtatt etter en naturulykke og området er konkret avgrenset til bare en eller noen få byggetomter, vil forbudet relativt tydelig kommunisere planmyndighetens oppfatning om forsvarlig bruk av området. Lovens ordlyd i natskfor sl. § 1 tredje ledd peker klart mot at kommunen har vurdert om man skal gi tillatelse til en aktuell gjenoppbygging eller reparasjon etter søknad. Et midlertidig bygge- og deleforbud kommer i stedet for eksisterende plan og kan slik sett muligens sies å representere manglende tillatelse. Dette blir nok likevel en anstrengt tilnærming i lys av alminnelig begrepsbruk i planretten og forarbeidenes bevisste valg av en annen løsning enn det som var foreslått i utredningen.

2.5.6 Vurdering av lovens vilkår som valgt ut fra grad av objektivitet og rettslig avklaring

Drøftingene i dette avsnittet gir grunnlag for visse refleksjoner omkring valg av forsikringsvilkår knyttet til ikke gitt tillatelse og de uttalte formålene bak valget. Drøftelsene i avsnittet har vært knyttet opp til løsningene som er valgt i loven, og hvordan disse er å forstå.

Et uttalt formål med lovens utforming var altså at man søkte å finne en mer objektiv løsning enn en som direkte knyttet forsikringsvilkåret til et eventuelt bygge- og deleforbud. Det kan reises flere spørsmål ved hvorfor man har antatt at en slik løsning knyttet til manglende tillatelse i den

⁴⁹ Utredningen s. 48–49.

enkelte sak er mer objektiv enn et bygge- og deleforbud. For det første er både tillatelse eller avslag i byggesaker og bygge- og deleforbud vedtatt på kommunalt nivå. For det andre vil typisk grunnlaget for et eventuelt avslag på tillatelsen være de samme planvedtakene og risikovurderingene som lovgiver ikke ønsket å bruke som avslagsgrunn direkte. Viktigere er det kanskje at man med å innføre dette vilkåret også har fått det som ser ut som en utilsiktet forskjellsbehandling av søknadspliktige, ulike kategorier av søknadspliktige tiltak og ikke-søknadspliktige tiltak. Etter en naturulykke som flom eller skred vil det gjerne være inntrådt skader som er av et slikt omfang at reparasjoner og gjenoppbygging er søknadspliktige, og i så fall vil i utgangspunktet lovens vilkår «ikke gitt tillatelse» fange opp disse tilfellene. Som vist ovenfor argumenterer vi i hovedsak for at avslag på byggesøknad fra kommunen bør være tilstrekkelig der søker ønsker relokalisering.

I tillegg til utfordringene knyttet til å slå fast når lovens vilkår er oppfylt, så kan imidlertid forventingen om å knytte bruk av relokaliseringserstatningen til en objektiv farevurdering drøftes på et mer grunnleggende plan. Spørsmålet er om man av hensyn til ordningens økonomiske bærekraft i det hele bør knytte farevurderingen som blir lagt til grunn i relokaliseringssakene til kommunalt nivå. Kommunens primære oppgaver som plan- og bygningsmyndighet er å legge til rette for kommunens bruk av arealer gjennom plan- byggesak framover i tid. Byggesaksvedtak etter naturulykker får som allerede vist direkte økonomiske virkninger for private interesser knyttet til en allerede inntrådt naturulykke.

Kommuner vil naturlig nok ha varierende ressurs- og kompetanse for å treffe vedtak i byggesaker etter en naturulykke. I tillegg vil kommunens administrasjon nødvendigvis kjenne til rettsvirkningene av vedtaket som blir truffet, som altså går lenger enn rettsvirkningene i andre byggesaker. I lys av dette kan dermed forventningen om at avgjørelsene skal kunne oppfattes som objektive sett både fra sikrede og forsikringsselskapene være noe håpefulle. Denne grunnleggende utfordringen kan tenkes løst på ulikt vis. Nedenfor i 4 diskuterer vi hvordan en avtalebasert løsning kan brukes som et alternativt grunnlag for når retten til relokaliseringserstatning inntreffer.

3 Sikring som alternativ til relokalisering

3.1 Utgangspunktet

Ved en oppstått naturskade er utgangspunktet i naturskadeforsikring at foretaket skal foreta oppgjør med sikrede i samsvar med sine egne vilkår for oppgjør av brannskade. Oppgjøret må ikke gi sikrede et dårligere resultat enn det som følger av naturskadeforsikringsloven og tilhørende forskrifter.⁵⁰ Det er samtidig uttrykkelig presisert at omkostninger til bl.a. forebygging og sikring ikke er omfattet av den erstatningen sikrede har krav på.⁵¹

Lovendringen 21. april 2017 nr. 17 åpnet imidlertid for at foretaket kan bli ansvarlig for sikringstiltak på skadestedet etter en inntrådt naturulykke, og da som et tillegg til selve naturskadeerstatningen. Denne løsningen er ment som et «forsvarstiltak» for foretaket i en situasjon hvor sikrede har rett til relokalisering. Sikringstiltak kan være rimeligere for foretaket enn å dekke omkostningene ved en relokalisering. Samtidig vil sikring ofte også være en fordel for sikrede ved at han unngår relokalisering.⁵²

3.2 Foretakets valg

Det er foretaket som har rett til å velge sikringsalternativet. Sikrede kan ikke kreve sikring på skadestedet istedenfor relokalisering hvis foretaket ikke finner dette hensiktsmessig. Et slikt standpunkt fra foretakets side kan skyldes usikkerhet knyttet til omkostningene ved selve tiltaket, men kan også ha sammenheng med at ved sikring får foretaket et fremtidig tilsyns- og vedlikeholdsansvar for tiltakene (nedenfor 3.5).

50 Se forskrift om naturskadeforsikring av 26. januar 2024 nr. 111 § 3. Forsikringsoppgjør (forskriften trer i kraft 1. januar 2025). Forskriften avløser bl.a. forskrift om instruks for Norsk naturskadepool av 21. desember 1979 nr. 3420. Instruksen har ingen direkte parallellbestemmelse, men løsningen er den samme.

51 Se forskrift om naturskadeforsikring (jf. note 50) § 1. Naturskadeerstatning, annet ledd første punktum. Den någjeldende instruksen (jf. note 50) har en parallell bestemmelse i § 3. Naturskadeerstatning, annet ledd første punktum.

52 Prop. s. 18 nest siste avsnitt. Utredningen s. 51 fremhever at det fremstår som «en fornuftig løsning, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk», at foretaket får mulighet til å velge mellom relokalisering og sikring.

Reglene om sikring forutsetter samtidig at sikring som alternativ bare er aktuelt i situasjoner hvor vilkårene for relokalisering (foran 2) foreligger, og hvor sikrede altså som utgangspunkt har krav på relokalisering. I tillegg må ytterligere vilkår være til stede for at foretaket skal ha rett til å kreve sikring.

Sikringstiltakene kan være av en art og et omfang som krever tillatelse til oppføring etter plan- og bygningsloven. Sikring som alternativ for foretaket vil derfor kunne forutsette at det vil bli gitt slik tillatelse.⁵³

3.3 Sikrede må samtykke

Skal foretaket kunne velge løsningen med sikring, er det en forutsetning at sikrede samtykker. Samtykket må gjøres skriftlig.⁵⁴ Kravet om samtykke kom først inn i proposisjonen og var ikke foreslått i utredningen.⁵⁵ Noen egentlig begrunnelse for kravet er ikke gitt. Departementet nøyter seg med å konstatere at sikring «bør» som alternativ til relokalisering være avhengig av samtykke, «slik at forsikringsselskapet må legge en plan for gjennomføring av sikringstiltakene som den skadelidte kan godkjenne».⁵⁶

Departementet «antar» videre at det bør inngås en skriftlig avtale mellom foretaket og sikrede som regulerer sentrale spørsmål som «utforming og tekniske løsninger for sikringstiltaket, tidsplan for gjennomføringen, ettersyn og vedlikehold, kommunikasjon mellom forsikringsselskapet og relevante offentlige myndigheter samt eventuelle sanksjoner ved brudd på avtalen».⁵⁷ Der det faktisk utarbeides en avtale, er det nærliggende å forstå sikredes undertegning av avtalen som hans samtykke til sikring istedenfor relokalisering.

Samtykket fra sikrede må som utgangspunkt være bindende for ham, slik at han ikke på et senere tidspunkt kan angre seg og kreve relokalisering isteden. Trekker gjennomføringen av sikringstiltakene ut i tid, sammenholdt med avtalens tidsplan, må likevel sikrede kunne trekke

⁵³ Se prop. s. 26 nest siste avsnitt.

⁵⁴ Se natskforsl. § 1 fjerde ledd første punktum.

⁵⁵ Heller ikke i høringsrunden var et slikt krav til samtykke fremme.

⁵⁶ Prop. s. 18 siste avsnitt.

⁵⁷ Prop. s. 26 tredje siste avsnitt.

samtykket tilbake. Dette kan være aktuelt i en situasjon hvor kommunen krever at sikringstiltakene for den skadede eiendommen må sees i sammenheng med mer overordnede planer for sikring av området (nedenfor 3.4). Tilsvarende må trolig også gjelde når kommunens behandling av byggetillatelse for gjenoppbygging/reparasjon av bygningen tar vesentlig lengre tid enn forutsatt, og iallfall når kommunens behandling fører til at byggetillatelse ikke blir gitt.

3.4 Kommunen må godta gjenoppbygging/reparasjon

Skal foretaket kunne nå frem med sikringsalternativet, forutsetter det at sikringstiltakene vil gi så god beskyttelse mot en ny naturskade at eieren «kan få tillatelse» til reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet.⁵⁸

Proposisjonen sier ikke noe nærmere om hva som ligger i dette kravet.⁵⁹

En ting er hva som omfattes av begrepet «sikringstiltakene». Det må trolig forstås slik at det både kan gjelde tiltak på eller i tilknytning til selve huset og tiltak på den tilhørende tomten, for eksempel oppføring av en beskyttelsesvoll eller en støttemur. Om sikringstiltakene også kan sees i sammenheng med og inngå i større tiltak satt i verk av offentlige organer som vedkommende kommune eller NVE,⁶⁰ er ikke uttrykkelig kommentert i proposisjonen.

Sammenhengen med utredningen og uttalelser i høringsrunden tilsier imidlertid en slik overordnet tilnærming. I høringsrunden støttet nemlig NVE forslaget om sikring som alternativ til relokalisering og fremhevet i den forbindelse «behovet for god koordinering med kommunen, direktoratet og andre relevante myndigheter».⁶¹ Utredningen hadde lagt til grunn at myndighetene ville kunne ønske å se sikringstiltak for den forsikrede eiendommen i sammenheng med mer generelle tiltak. En slik (fornuftig) samkjøring kunne riktignok medføre at avgjørelse om

58 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd annet punktum.

59 Utredningen s. 51 peker på at testen vil ligge i om tiltakene gir «den nødvendige trygghet», slik at «kommunen finner å kunne oppheve vedtak om bygge- og deleforbud for eiendommen».

60 NVE = Norges vassdrags- og energidirektorat.

61 Prop. s. 18 punkt 6.3. NVE var den eneste høringsinstansen som kommenterte sikringsalternativet.

og gjennomføring av sikringstiltak trakk ut i tid. I opplegget fra utredningen trengte ikke foretaket samtykke fra sikrede til sikringstiltakene (foran 3.3). Utredningen forutsatte imidlertid at foretaket ikke kunne kreve sikring dersom tiltakene medførte at det tok urimelig tid før sikrede eventuelt kunne ta bolig og tomt i bruk igjen.⁶²

Kommunen må kunne velge å vurdere sikringstiltakenes godhet på grunnlag av fremlagte planer og gi tillatelse til gjenoppbygging/reparasjon før sikringstiltakene er gjennomført.⁶³ Kommunen må imidlertid også kunne vente med byggetillatelsen til sikringstiltakene er gjennomført. Får sikrede da ikke tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging fordi tiltakene ikke ansees tilstrekkelige til å unngå fremtidig naturskade, må foretaket dekke omkostningene ved en relokalisering.⁶⁴

3.5 Økonomisk ramme for sikringstiltakene

Det sier seg selv at det er foretaket som må dekke omkostningene med å gjennomføre sikringstiltakene.⁶⁵ Foretaket skulle jo i utgangspunktet ha erstattet de omkostningene som ville ha påløpt ved en relokalisering. At omkostningene ved sikringstiltakene eventuelt viser seg å bli høyere enn det foretaket hadde regnet med under planleggingen, er også foretakets problem og gir ikke foretaket grunnlag for å «hoppe av».⁶⁶

Lovbestemmelsen om sikring går imidlertid et skritt videre og fastslår at foretaket også skal «sørge for ettersyn og vedlikehold» av sikringstiltakene.⁶⁷ Proposisjonen forutsetter at dette er et spørsmål som kan reguleres i den avtalen mellom foretaket og sikrede som departementet «antar ... bør inngås».⁶⁸ I en slik avtale «vil det være særlig viktig» at

62 Se utredningen s. 51.

63 Dette virker å være den løsningen utredningen ser for seg, selv om det ikke er sagt uttrykkelig, se s. 50–51.

64 Prop. s. 26 siste avsnitt.

65 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd tredje punktum, første delen av punktet.

66 Slik utredningens forskriftsforslag § 5 Selskapets rett til å iverksette sikringstiltak, første ledd tredje punktum og utredningen s. 51.

67 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd tredje punktum, siste delen av punktet.

68 Se prop. s. 26 tredje siste avsnitt.

foretaket og sikrede «finner en løsning for hvem som skal eie sikrings tiltaket, og at det lages en plan for ettersyn og vedlikehold».⁶⁹

Lovens løsning og, ikke minst, proposisjonens angitte retningslinjer om eierskap og ettersyn og vedlikehold av sikringstiltakene er overraskende og problematiske.

Når det gjelder fremtidig eierskap av sikringstiltaket, er det vanskelig å se for seg at foretaket vil ønske en slik rolle.⁷⁰ Dermed står man igjen med sikrede som eier, med mindre andre, for eksempel kommunen, kan overtales til å ta en slik posisjon. Samtidig vil foretaket tilsynelatende bli hengende med et tilsynsansvar og et økonomisk ansvar uten noen tidsmessig eller summessig begrensning. I den forbindelse er det viktig å huske på, noe proposisjonen også uttrykkelig minner om, at den forutsatte avtalen ikke kan innskrenke sikredes rett etter lovens § 1 fjerde ledd.⁷¹ At et forsikringsforetak skal måtte påta seg et fremtidig ubestemt ansvar, er imidlertid en fremmed tanke i forsikring. Skal lovens løsning, slik den er omtalt i forarbeidene, tas på ordet, innebærer det at sikringsalternativet er uten interesse for forsikringsnæringen.⁷² Etter Gjerdrumskredet valgte da også de involverte foretakene en annen fremgangsmåte enn lovens løsning i en parallell situasjon.⁷³ Her fikk eierne av fire bygninger utbetalt relokaliseringserstatning, og samtidig overtok foretakene tomten med påstående hus. Etter at det var gjennomført store sikringsarbeider i området, overlot foretakene tomt og hus til kommunen for en rimelig sum, men holdt muligheten for et etteroppgjør åpen dersom kommunen skulle videreselge til en høyere pris. Foretakene på sin side var uten ytterligere økonomiske forpliktelser.

69 Prop. s. 18–19

70 Det kan også stilles spørsmål ved om foretaket overhodet har adgang til å stå som eier av et slikt sikringstiltak, jf. finansforetaksl. § 13-2, som bare gir finansforetak (begrepet omfatter forsikringsforetak) rett til å drive virksomhet som «har naturlig tilknytning til den virksomhet tilatelsen omfatter», se nærmere Bull og Wilhelmsen, *Forsikringsrett*, 2. utgave, Oslo 2024, s. 94 flg.

71 Prop. s. 26 tredje siste avsnitt.

72 Utredningen inneholdt for sin del ingen drøftelse av eller regler om et slikt etterfølgende ansvar. Den må åpenbart ha forutsatt at det fremtidige vedlikeholdsansvaret ville påhvile sikrede og ikke foretaket.

73 Se Bugge og Bull (jf. note 3), s. 642.

4 Kritikk og endringsforslag

4.1 Proposisjonen har skapt usikkerhet og ikke-optimale løsninger

Tanken om regler om relokalisering og sikring i naturskadeforsikringsordningen kom fra forsikringsnæringen og var basert på forsikringsforetakenes erfaringer etter flommen på Østlandet våren 2013.⁷⁴ Arbeidet med utredningen ble gjort i nær kontakt med Finans Norge og Norsk Naturskadepool og ledet frem til forslag som forsikringsnæringen på et generelt og overordnet nivå stilte seg positiv til.⁷⁵ I høringsrunden var det bred støtte for hovedløsningene i utredningen, selv om det kom motforestillinger mot enkelte forslag.⁷⁶

Proposisjonen er på denne bakgrunn på mange måter overraskende. Én ting er den uttrykte skepsisen til om det egentlig var et stort behov for å utvide naturskadeordningen,⁷⁷ en annen vektleggingen av at ordningen måtte utformes slik at de samlede erstatningsbeløpene ble begrenset.⁷⁸

Som fremstillingen ovenfor (2 og 3) har vist, introduserte proposisjonen også andre løsninger enn dem utredningen hadde foreslått, og som høringsinstansene hadde tatt stilling til. Dette har iallfall hatt to uheldige konsekvenser. På den ene side har det oppstått usikkerhet i forholdet mellom sikrede, foretak og kommune om når sikrede faktisk har krav på relokalisering; på den annen side har sikringsalternativets utforming medført at foretakene anser denne løsningen som uaktuell.

I et forebyggingsperspektiv er dette uheldig. Både relokalisering og sikring er gode alternativer for å unngå fremtidige naturskader. Det er derfor viktig at reglene som gjelder for dem, er klare og lett praktiserbare, og at de fremmer løsninger som reduserer risikoen for naturskader. Uklare vilkår kan også føre til en uheldig økning i de administrative kostnadene ved ordningen.

⁷⁴ Se prop. s. 6 første avsnitt og utredningen s. 34, som begge viser at det særlig var forholdet i Kvam i Nord-Fron kommune som var den direkte foranledningen til at relokaliseringsspørsmålet ble reist.

⁷⁵ Se utredningen s. 8.

⁷⁶ Det gjaldt særlig utredningens forslag om å gi foretakene klagerett på et bygge- og deleforbud fra kommunen, se prop. s. 16–17, med henvisning til høringssvar fra KS.

⁷⁷ Se prop. s. 9–10.

⁷⁸ Se prop. s. 10 tredje avsnitt og s. 12, de tre siste avsnittene.

4.2 De kryssende interessene

Spørsmålet om relokalisering er først og fremst et forhold mellom sikrede og foretaket etter forsikringsavtalen. Kommunen bringes imidlertid inn i forsikringsforholdet ved at kommunens avgjørelser vil ha avgjørende betydning for om sikrede får rett til å kreve relokalisering fra foretaket.

For *sikrede* vil muligheten for relokalisering normalt bety en klar fordel; han får for alle praktiske formål dekket omkostningene knyttet til et nytt hus på en ny og sikker tomt. For enkelte sikrede kan imidlertid et sikringsalternativ oppfattes som gunstigere; da kan han fortsette å bo i det nåværende huset sitt, men nå under trygge forhold. Det kan heller ikke sees bort fra at enkelte sikrede faktisk heller vil bli boende i en gjenoppbygd/reparert bolig uten sikringstiltak enn å måtte relokalisere. Er det sikrede i flere bolighus/fritidshus innenfor samme område som er rammet av naturskaden, kan det dessuten tenkes at de vil ha ulik holdning til hva som bør skje: Noen vil ønske relokalisering, mens andre foretrekker reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet, med eller uten sikring. Kommunens holdning til og løsning på problemet vil derfor kunne medføre at noen av de sikrede blir svært fornøyde, mens andre kan være mer eller mindre misfornøyde. Et viktig spørsmål for de sikrede vil kunne være om det kan åpnes for ulike løsninger innenfor et rammet område, tilpasset til den enkelte sikredes ønsker.

For *foretaket* vil relokalisering bety en mer kostbar løsning enn tilbakeføring av bygningen/eiendommen ved reparasjon eller gjenoppbygging. Det vil derfor normalt foretrekke en snever mulighet for relokalisering, og være opptatt av at kommunen ikke praktiserer reglene om byggetillatelse for gjenoppbygging/reparasjon for strengt.⁷⁹ Er risikoen for en ny naturskade særlig stor, kan relokalisering likevel være en hensiktsmessig løsning også for foretaket. Sikringsalternativet vil på den annen side kunne innebære en akseptabel mellomløsning, siden det vil være

79 I høringsrunden understreket Finans Norge at det var «avgjørende» at foretaket fikk klagerett på kommunens vedtak – «ikke minst for å motvirke at kommuner nedlegger bygge- og deleforbud for å overføre kostnader etter en tidligere for liberal reguleringspraksis» til foretakene, se prop. s. 15. Departementet var ikke enig i dette: «Når kommuner som tidligere har tillatt bygging på skadeutsatte steder, skjerper inn praksisen, er det i tråd med gjeldende regelverk og viktig for å forebygge nye skader». Klagerett for foretaket var derfor ikke aktuelt, se prop. s. 16–17.

økonomisk gunstigere for foretaket enn en relokalisering. Forutsetningen er imidlertid at vilkårene for relevante sikringstiltak er utformet på en hensiktsmessig måte.

Kommunen vil kunne ha en egeninteresse i at vilkårene for relokalisering/sikring foreligger. Ved at utsatte bygninger fraflyttes eller sikres, får kommunen rettet opp virkningen av at den tidligere har gitt byggetillatelse på steder hvor slik tillatelse muligens ikke burde ha vært gitt.⁸⁰ Dette vil løse et usikkerhetsmoment for kommunen og dens innbyggere. Samtidig vil foretaket dekke omkostningene ved tiltakene, og dermed direkte og indirekte kunne spare kommunen for fremtidige omkostninger. Om løsningen blir relokalisering eller sikring på skadestedet, vil normalt være det samme for kommunen.

Erfaring, ikke minst fra områdene som ble rammet av flom og skred etter ekstremværet Hans, viser at det er betydelig usikkerhet under dagens ordning med hensyn til når sikrede kan kreve relokalisering. Usikkerheten har først og fremst vist seg på kommunalt plan, men også blant foretakene har det vært uttrykt tvil.⁸¹ Situasjonen i Nesbyen kommune kan brukes som eksempel. Her antok kommunen opprinnelig at ca. 150 boliger burde underlegges bygge- og deleforbud, og at de sikrede dermed kvalifiserte for relokalisering.⁸² 25. september 2024 opplyser kommunen at 21 boligeiere står med ubeboelige og ikke-gjenoppbygde boliger, der kommunen har lagt ned bygge- og deleforbud og vurderer at det foreligger søknadsplikt for reparasjon/gjenoppbygging. Samtidig opplever kommunen at forsikringsbransjen hindrer oppfyllelsen av lovens forutsetninger om relokalisering ved å hindre forsikringstakerne fra å sende byggesøknad om reparasjon/gjenoppbygging.⁸³ Foretakene har for sin del antatt at antallet boliger med relokaliseringsrett er lavere enn det kommunen har lagt til grunn. De bygger dette blant annet på at de påførte skadene på de involverte bygningene ikke er så omfattende

⁸⁰ Prop. s. 16–17.

⁸¹ Se høringsvarene fra Nesbyen kommune og Norsk Naturskadepool til høringsnotatet nevnt i note 1.

⁸² Opplysningene her og i det følgende bygger dels på referat fra Nesbyen kommunes informasjonsmøte om ekstremværet Hans 19. mars 2024 og på Flomsnakk nyhetsbrev 24. april 2024, dels på samtale med representanter for Norsk Naturskadepool i møte 12. april 2024.

⁸³ Se høringsvar fra Nesbyen kommune til høringsnotatet nevnt i note 1.

at det vil være nødvendig med byggesøknad.⁸⁴ Usikkerheten har vist seg svært uheldig for flere sikrede, som er blitt værende i et limbo der de hverken får relokalisert eller gjenoppbygd/repert på skadestedet innenfor en rimelig tidshorison.

Den uavklarte rettslige situasjonen tilsier at det kan være en fordel for alle involverte dersom det innenfor grensene som lovgivning og forskriftsverk setter, er mulig å finne frem til omforente standardiserte fellesløsninger.

4.3 Relokaliseringsalternativet

I det følgende vil vi se på hvordan man kan oppnå mer hensiktsmessige løsninger innenfor henholdsvis relokaliseringsalternativet og sikringsalternativet (nedenfor 4.4). Forutsetningen for drøftelsen er at endringene kan gjøres innenfor rammene som loven i dag bygger på. Vi vil altså ikke foreslå løsninger som nødvendiggjør lovendringer.⁸⁵ Samtidig er det viktig for oss å komme med løsningsforslag som gir alle de involverte – altså de sikrede, foretakene og kommunene, med deres kryssende interesser (foran 4.2) – en større forutberegnelighet enn det dagens løsninger innebærer.

I dette avsnittet presenterer vi en skisse til hvordan en omforent fellesløsning for retten til relokalisering kunne tenkes formulert. Nedenfor (4.4) angir vi hvordan en slik fellesløsning eventuelt også kunne inneholde en nærmere regulering av sikringsalternativet.

Vi tenker oss at en mulig fellesløsning kan bli nedfelt som en avtalebasert ordning, basert på en rammeavtale mellom KS, som representant for relevante kommuner, og Finans Norge / Norges Naturforsikringspool, som representant for foretakene. Rammeavtalen må etablere en norm for når sikrede som eier av bolighus/fritidshus skal ha rett til relokalisering under forsikringsavtalen etter en naturskade. Rammeavtalen må for den

84 Se høringssvar fra Norsk Naturskadepool til høringsnotatet nevnt i note 1. Selv om høringsvaret ikke uttrykkelig henviser til forholdene i Nesbyen kommune, bygger eksempler og enkeltuttalelser klart på forsikringsbransjens erfaringer fra forhold i denne kommunen.

85 I vårt høringssvar til høringsnotatet fra juni 2024 om ny naturskadeforsikringslov mv. (se note 1) har vi fremmet forslag som den videre fremstillingen til dels bygger på. Samtidig vil en situasjon med eventuell ny lovgivning gi større frihet til å innføre «nye» løsninger enn det som vil være mulig innenfor dagens lovgivning, se notene 87 og 88.

enkelte sikrede følges opp med en særskilt avtale, der sikrede, det aktuelle foretaket og kommunen står som parter, og der det fastsettes at rammeavtalens løsninger skal få anvendelse på partenes avtaleforhold.

Det mest krevende ved utformingen av rammeavtalen vil være å fastlegge den normen som skal anvendes for sikredes rett til relokalisering. Vi har tenkt oss at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i totaltapsregelen som tidligere fantes i forskrift om instruks for Norsk Naturskadeforsikringspool § 3 annet ledd tredje punktum.⁸⁶ Den fastsatte at sikrede hadde krav på totaltapsersättning for bygning og tomt dersom omkostningene ved gjenoppbygging/reparasjon av de pådratte skadene utgjorde minst 60 % av bygningens forsikringsverdi. Denne normen tok for sin del utgangspunkt i og var fastsatt ut fra hva som gjaldt ved brannskade på bygning i relevante forsikringsvilkår. Normen på 60 % passer godt ved brannskader, der det ikke ligger inne et særlig statistisk-signifikt gjentagelseselement. Ved naturulykker, og særlig ved flom og skred, er dette annerledes, for her kan risikoen for en fremtidig naturulykke på vedkommende eiendom fastsettes med betydelig større sikkerhet (jf. for så vidt anslag om 10-årsflom, 50-årsflom og 100-årsflom). I tillegg kommer at det ut fra en forebyggingstanke må være fornuftig og i alles interesse å ikke legge normen for høyt. Vi har derfor antatt at normen må reduseres noe ved spørsmålet om relokalisering i naturskadeforsikring, for eksempel slik at den er i størrelsesorden 40–50 %.

En norm på 40–50 % antar vi vil kunne gi en gjennomsnittlig rimelig og riktig normalløsning. I enkelttilfeller kan det likevel tenkes at særlige forhold vil kunne slå inn og føre til urimelige utslag dersom normalløsningen anvendes. Dette kan tilsi at det bør legges inn mulighet for avvikende løsninger i enkelttilfeller. I så fall bør det trolig bare kunne modifiseres «nedover», altså slik at det gis rett til relokalisering også i situasjoner hvor gjenoppbygging/reparasjon av naturskaden vil koste mindre enn 40–50 % av forsikringsverdien. Kriterier for eventuelle avvikende løsninger må fremgå av avtalen og være mest mulig presise. Samtidig kan det trolig være fornuftig å legge inn en skjønnsmessig sekkebestemmelse for

86 Bestemmelsen ble opphevet ved forskriftsendringen 24. november 2017 nr. 1821 i forbindelse med lovendringen 21. april 2017 nr. 17 om innføring av regler om relokalisering og sikring i natksforsl. § 1 tredje og fjerde ledd.

å ta høyde for tilfeller som ikke omfattes av de konkrete kriteriene. For å sikre en uavhengig avgjørelse av om grunnlaget for en slik avvikende løsning foreligger, bør trolig et uavhengig organ, for eksempel Klagenemnda for naturskader, treffe avgjørelsen.

Foreligger vilkårene for relokalisering etter den omforente rammeavtalen, må sikrede alltid ha rett til å kreve relokalisering. Foretakene må imidlertid kunne møte et krav om relokalisering med lovens sikringsalternativ (eventuelt med et litt annet innhold enn dagens etablerte løsning, se nedenfor 4.4). Siden sikringsalternativet forutsetter samtykke fra sikrede, er vi normalt tilbake i alternativet relokalisering dersom sikrede skulle nekte sikring. Det kan riktignok i teorien tenkes situasjoner der sikrede vil foretrekke gjenoppbygging eller reparasjon uten sikrings tiltak, og at dette kan skje uten at det kreves byggetillatelse fra kommunen. Men dette vil være upraktiske unntakstilfeller, som ikke skaper egentlige problemer.⁸⁷

4.4 Sikringsalternativet

Som tidligere påpekt (foran 3.3) er lovens løsning at sikrede må samtykke dersom foretaket vil møte et krav om relokalisering med sikring av eiendommen. Siden retten for sikrede til å samtykke til et sikringsalternativ uttrykkelig fremgår av lovteksten, legger vi ut fra de forutsetningene

87 I høringsnotatet fra juni 2024 om ny naturskadeforsikringslov mv. (jf. note 1) har departementet i det alt vesentlige videreført løsningene fra dagens regler mht. relokalisering. I vårt høringsssvar har vi, for å unngå noen av de problemene som Gjerdrum- og Hans-ulykkene viste, foreslått et noe annet opplegg ved relokalisering. *Hovedregelen* ved spørsmål om sikredes rett til relokalisering bør baseres på en ren forsikringsrettslig løsning som er frikoblet fra kommunens bruk av plan- og bygningslovens regler. Dersom det er fare for ny naturskade og omkostningene ved å gjenoppbygge/reparere den skadede bygningen utgjør for eksempel 40 % eller 50 % av bygningens forsikringsverdi, bør sikrede ha rett til å kreve relokalisering. Det bør altså utformes en frittstående forsikringsrettslig kondemnasjonsregel, der sikrede får totaltaperstatning for bygning og tomt hvis omkostningene ved gjenoppbygging/reparasjon er av en viss størrelse. Kobles dette med en videregående rett for foretaket til å kreve sikring i stedet for relokalisering (se note 88), får man en effektiv og forutsigbar løsning både for sikrede og foretaket. Man unngår også at kommunen kommer i en vanskelig mellomstilling, der den som lokal myndighet treffer avgjørelser som får direkte betydning for private parter økonomiske posisjoner. *I tillegg* kan man tenke seg en *unntaksregel*, der sikrede får rett til relokalisering såfremt kommunen ikke gir tillatelse til gjenoppbygging/reparasjon, og der omkostningene til gjenoppbygging/reparasjon ikke når opp i det angitte beløpet på 40 % eller 50 % av forsikringsverdien. Også i denne unntakssituasjonen må foretaket ha sin utvidede rett til sikring i behold.

drøftelsen her bygger på (foran 4.1), til grunn at sikrede fortsatt skal ha denne retten.⁸⁸

Som påpekt (ovenfor 3.5) fastsetter lovteksten at foretaket skal «sørge for ettersyn og vedlikehold» av et iverksatt sikringstiltak. Samtidig synes forarbeidene å forutsette at foretaket har plikt til selv å stå for ettersyn og vedlikehold så lenge tiltaket består, og til løpende å bekoste utgiftene med dette. Slik lovteksten er formulert, er den imidlertid vesentlig mer åpen enn det forarbeidene kan gi inntrykk av. At foretaket har en sørge-forplikt, behøver ikke å bety at det selv må utføre ettersyn og vedlikehold. Det må være fullt akseptabelt at foretaket får andre, for eksempel kommunen eller sikrede, til å påta seg dette, mot eller uten betaling. Eventuell betaling kan naturligvis skje løpende. For å unngå det som har vært et avgjørende ankepunkt fra foretakenes side mot proposisjonens opplegg, kan det imidlertid ikke være noe i veien for at dette gjøres opp med en avtalt og forhåndsbetalt engangssum. Siden sikrede skal samtykke i selve sikringstiltaket, er det naturlig å forstå lovbestemmelsen slik at sikrede også må samtykke til de ordninger og eventuelle avtaler foretaket gjør med tanke på ettersyn og vedlikehold.

I den rammeavtalen vi forutsetter bør inngås mellom KS og Norsk Naturskadeforsikringspool / Finans Norge (foran 4.3), er det naturlig å ta inn bestemmelser om sikringsalternativet. Reguleringen må bygge på en forutsetning om at sikrede på generelt grunnlag samtykker i sikring som et alternativ til relokalisering. Et slikt samtykke fra sikrede må legges inn i den særskilte avtalen som vi forutsetter skal inngås mellom den sikrede,

88 I høringsnotatet fra juni 2024 om ny naturskadeforsikringslov mv. (jf. note 1) er løsningene i dagens lov vedrørende sikring som alternativ til relokalisering i det vesentlige videreført. I vårt hørings svar til høringsnotatet har vi lagt til grunn at foretakets rett til sikring ikke bør være avhengig av sikredes samtykke. Sikringsalternativet gir foretaket mulighet til å velge et rimeligere alternativ enn relokalisering, samtidig som sikrede får nødvendig trygghet for at boligen har en slik sikkerhetsstandard at risikoen for nye naturskader er eliminert eller iallfall minimert. Sikredes rett til å si nei til et foreslått sikringsopplegg, selv om kommunen finner at det er tilstrekkelig godt for å gi byggetillatelse, åpner for en «utpressingsmulighet» som ikke er heldig. Sikrede vet at foretaket vil kunne godta tiltak som egentlig er å anse som unødvendige, så lenge sikringsalternativet fortsatt er rimeligere enn relokalisering. *I tillegg* må foretaket fritas for den ubestemte og varige ettersynsplikten av sikringstiltaket som dagens regler legger opp til. Plikten bør i stedet som hovedregel legges på kommunen. Utgiftene til kommunens ettersyn og vedlikehold må foretaket dekke, men likevel slik at foretakets omkostningsansvar maksimeres til antatte utgifter over for eksempel en tiårsperiode. Disse utgiftene omregnes til et engangsbeløp som foretaket pålegges å utbetale kommunen umiddelbart.

foretaket og kommunen. Utover et slikt generelt samtykke antar vi at sikrede ikke bør delta i den nærmere utformingen av tiltaket (se nedenfor), men at kommunen vil ivareta sikredes interesser overfor foretaket.

Rammeavtalen må for det første avklare hvem som skal stå som eier av sikringstiltaket. Trolig bør utgangspunktet være at kommunen påtar seg dette med mindre det i det enkelte tilfellet avtales at sikrede eller noen andre skal ha denne rollen. Skal sikrede stå som eier, må dette tas inn i den særskilte avtalen der sikrede er en av partene.

Rammeavtalen bør trolig også gi kommunen ansvaret for å fastlegge innholdet av sikringstiltaket, herunder utforming og tekniske løsninger, og tidsplan for gjennomføringen av det. Kommunen forutsettes i denne forbindelse å samarbeide og eventuelt samordne seg med andre relevante offentlige myndigheter, som for eksempel NVE. Kommunen bør også stå for den praktiske gjennomføringen av tiltaket, samtidig som avtalen bør åpne for at det i det enkelte tilfellet kan avtales noe annet.

Siden foretaket vil være ansvarlig for alle utgifter forbundet med gjennomføringen og ferdigstillelsen av tiltaket, bør avtalen trolig fastslå at tiltaket skal gi nødvendig sikkerhet mot fremtidige naturulykker, slik at det kan gis byggetillatelse til gjenoppføring/reparasjon av boligen, men at det for øvrig skal holdes på et økonomisk nøkternt nivå. Forutsetningen må være at foretaket gir samtykke til at sikringsalternativet kan velges på bakgrunn av en fullstendig kalkylebasert plan for tiltaket, og at dette samtykket binder foretaket, selv om kostnadene til gjennomføring av tiltaket skulle vise seg å bli høyere enn forutsatt.

Rammeavtalen må endelig inneholde regler om ettersyn og vedlikehold av sikringstiltaket og om dekning av omkostningene til dette. Hovedregelen her bør trolig være at vedkommende kommune har ansvaret for ettersyn og vedlikehold, men at kommunen ved gjennomføringen av nødvendige tiltak kan samarbeide med andre. Dette siste vil særlig være interessant når andre enn kommunen, for eksempel sikrede, står som eier av tiltaket. Finansieringen av ettersyn og vedlikehold må i utgangspunktet være et ansvar for foretaket, men her er det viktig å finne frem til ordninger som gjør at foretaket kan «kjøpe» seg ut av forpliktelsen med en omforent forhåndsbetalt engangssum. De nødvendige beregninger knyttet til et slikt finansieringsansvar må gjøres av kommunen og

foretaket i fellesskap, eventuelt med bistand fra utenforstående eksperter som NVE. Det er neppe grunn til å gi sikrede noen bestemmende rolle her, men sikrede bør naturligvis holdes orientert om arbeidet.

4.5 Avslutning

Fremstillingen ovenfor viser at en effektivisering av reglene om relokalisering og sikring vil være en fordel for de involverte interessene, altså de sikrede, kommunene og forsikringsforetakene. En slik effektivisering kan skje innenfor dagens regler, uten at det er behov for ny lovgivning, men ny lovgivning vil kunne forenkle opplegget. Den vil samtidig kunne være et viktig tiltak i forebyggingen av fremtidige naturskader. Siden arbeidet med ny lovgivning lett vil kunne ta tid, er det all grunn til å oppmuntre de representative organene på henholdsvis kommune- og foretakssiden, altså KS og Finans Norge / Norsk Naturskadepool, til å starte arbeidet med å utarbeide et avtalebasert opplegg for relokalisering og sikring etter en inntruffet naturskade.

Kilder

Litteratur

- Bugge, Hans Christian og Hans Jacob Bull, «Katastroferett. Særlig om erstatning og forsikring ved ekstremvær og naturulykker», i: Hans Christian Bugge og Christina Voigt (red.), *Klimarett*, 2. utg. Universitetsforlaget, 2024, s. 625–647.
- Bull, Hans Jacob og Trine-Lise Wilhelmsen, *Forsikringsrett*, 2. utg., Universitetsforlaget, 2024.
- Bull, Hans Jacob, «Natural Damage Insurance: An Instrument for Economic Resilience», in: *Resilience in Energy, Infrastructure, and Natural Resources Law*, Banet, Mostert, Paddock, Montoya og Guayo (red.). Oxford University Press, 2022, s. 296–309
- Bull, Hans Jacob og Anne-Karin Nesdam, «Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 14 (2017), nr. 3–4 s.169–203.
- Bull, Hans Jacob, *Spørsmål om dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen*, utredning til Justis- og beredskapsdepartementet 27. oktober 2015. Hentet fra regjeringen.no

Direktoratet for byggkvalitet. *Temarettleiing Utbygging i fareområde*, Utbygging i fareområder

Flomsnakk nyhetsbrev 24. april 2024

Johnson, Margrethe L. og Julie G. Løitegaard. *Karnov Lovkommentarer til Plan- og bygningsloven kap.20.*

Pedersen, Odd Jarl m.fl. *Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Plan- og bygningsrett, Del 2*, 3. utg. Universitetsforlaget, 2018.

Referat fra Nesbyen kommunes informasjonsmøte om «Hans» 19. mars 2024.

Samtale med representanter for Norsk Naturskadepool i møte 12. april 2024.

Veiledning om tekniske krav til byggverk, Byggteknisk forskrift (TEK 17) med veiledning. Ikrafttredelse 1. juli 2017

Lover

Lov 10. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 14. juni 1985 nr 77 (plan- og bygningsloven) [opphevet]

Lov 16. juni 1989 nr 70 om naturskadeforsikring

Lov 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Lov 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 10 april 2015 nr 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).

Lov 21. april 2017 nr 17 Lov om endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade).

Lov 17. juni 2022 nr 59 om endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.)

Forskrifter

Forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool.

Forskrift 24. november 2017 nr.1821 om endring i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool mv.

Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift)

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlege planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing.

Forskrift 26. januar 2024 nr. 111 om naturskadeforsikring.

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

Ot. prp. nr. 57 (1985-86) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

Ot. prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.

Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

Prop. 36 L (2016-2017) Endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade)

Stortingsvedtak 579 (2021-2022). Sak - stortinget.no

Meld. St. 26 (2022-2023), Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn.

Høring. Ny naturskadeforsikringslov mv. Justis- og beredskapsdepartementet 24. juni 2024

Høringssvar fra Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, Nordisk Institutt for Sjørett 25.09.2024

Høringssvar fra Nesbyen kommune 25.09.2024

Høringssvar fra Norsk Naturskadepool 24.09.2024

Rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, 17.10.2018.

TUDEP-2010-2102-3 Tolkingsuttalelser om plan- og bygningsloven.

NOU 2010: 10 Tilpasning til et klima i endring.

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder. Som problem og ressurs.

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi.

NOU 2019: 4 Organisering av Norsk naturskadeforsikring. Om Norsk naturskadepool.

NOU 2022: 3 På trygg grunn – bedre håndtering av kvikkleirerisiko.

Rettspraksis

Rt. 2002 s. 683

Rt. 2006 s. 1012

Rt. 2015 s. 257