

Høringsnotat

Dato: 10. mai 2021

Saksnr: 21/2890

Høringsfrist: 10. august 2021

Presiseringer i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven

1 Innledning

Departementet foreslår i høringsnotatet her presiseringer i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum. Den gjeldende ordlyden indikerer at oppstillingen av typer naturulykker er en eksemplifisering, men i forarbeidsuttalelser og underretts- og nemndspraksis er det lagt til grunn at oppstillingen skal være uttømmende. Det kan derfor reises spørsmål om ordene «så som» bør tas ut, slik at det går fram av ordlyden at oppstillingen er uttømmende. Departementet foreslår i høringsnotatet at «så som» endres til «i form av». Videre reises det i høringsnotatet spørsmål om flodbølge og meteorittnedslag bør legges til i oppstillingen, slik at det følger av loven at skader etter slike naturulykker omfattes.

Forslagene vil innebære små eller ingen endringer sammenlignet med gjeldende praksis, i og med at oppstillingen av naturulykker uansett er uttømmende, Norsk Naturskadepool har uttalt at flodbølgeskader allerede omfattes av naturskadeforsikringsordningen, og risikoen for meteorittskader er lav.

2 Gjeldende rett

I Norge har vi to ordninger for dekning av økonomisk tap ved naturskade: privat naturskadeforsikring og den statlige naturskadeordningen. De to ordningene utfyller hverandre.

Naturskadeforsikringsordningen reguleres i lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring med tilhørende forskrifter. Naturskadeforsikring dekker vanligvis brannforsikrede bygninger, samt hager og gårdsplasser tilhørende bolighus og fritidshus, oppad begrenset til 5 dekar, se hovedreglene i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd første og tredje punktum. Ordningen bygger på et solidaritetsprinsipp, både ved at ting som er brannforsikret, automatisk også er forsikret mot naturskade, og ved at premien fastsettes etter samme sats uansett hvor risikoutsatt området hvor bygningen ligger, er. Naturskadepremien er for tiden 0,065 promille av brannforsikringssummen. Det vil si at naturskadepremien for et hus med brannforsikringssum på fire millioner kroner er 260 kroner. Forsikringsselskapenes erstatningsutbetalinger etter naturskadeforsikringsordningen utlignes mellom forsikringsselskapene som tilbyr brannforsikring i Norge. Utligningen skjer i regi av Norsk Naturskadepool.

Den statlige naturskadeordningen reguleres i lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader og forskrift 7. juli 2016 nr. 904 om dokumentasjon, saksbehandling og erstatning etter naturskader. Den statlige naturskadeordningen er avgrenset mot naturskadeforsikring i reglene om virkeområde i lovens § 2. I andre ledd heter det at det ikke ytes erstatning «dersom det er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning, eller dersom skadelidte faktisk får dekket skaden av en forsikring». Avgrensningen innebærer blant annet at den statlige naturskadeordningen ikke erstatter skader på bygninger, hager og gårdsplasser som kan erstattes gjennom naturskadeforsikringsordningen. Typiske skadeobjekter i den statlige naturskadeordningen er jordbruks- og skogsareal, veier, broer, frittstående murer og moloer.

Det er nær sammenheng mellom naturskadebegrepene i naturskadeforsikringsordningen og den statlige naturskadeordningen, men innholdet i begrepene er likevel noe ulikt. Definisjonen av naturskade etter naturskadeforsikringsloven er inntatt i lovens § 1 første ledd andre punktum:

«Med naturskade forstås skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd.»

Definisjonen videreførte i sin tid definisjonen i lov 6. juni 1930 nr. 20 om forsikringsavtaler § 81 a første ledd andre punktum ordrett. I forbindelse med innføringen av naturskadeforsikringsordningen ble det i merknaden til forsikringsavtaleloven 1930 § 81 a i Ot.prp. nr. 46 (1978–79) s. 33 framholdt at man ønsket en klar avgrensning av skadeårsakene og derfor sløyfet «eller lignende», som inngikk i definisjonen av naturulykke etter naturskadeloven:

«Første ledds annet punktum samsvarer med naturskadelovens § 5, første ledd, men «eller lignende» er sløyfet for å få en klar avgrensning av de skadeårsaker som gir forsikringsdekning. Departementet antar imidlertid at skadesaker som har sin årsak i annen naturulykke enn det som er nevnt her må bli gjenstand for behandling i Statens naturskadefond.»

Naturskadebegrepet i den statlige naturskadeordningen framgår av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd:

«Erstatning ytes ved naturskade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv og vulkanutbrudd.»

Naturskade i den statlige naturskadeordningen ble tidligere, i lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader § 4 første ledd, definert som «skade som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende». I naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd ble «eller lignende» ikke videreført, men det synes ikke å ha vært tilsiktet noen realitetsendring ved dette. I merknaden til paragrafen i Prop. 80 L (2013–2014) er det lagt til grunn at naturulykker som flodbølge og meteornedslag vil kunne omfattes av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd, i og med at opplistingen av de ulike formene for naturulykke ikke er uttømmende, jf. «så som»:

«Første punktum gir også eksempler på hva som ligger i begrepet naturulykke. En naturulykke er en enkelthendelse som fører til skader. Skader påført av ordinære naturkrefter over tid defineres ikke som en naturulykke. Dette er en videreføring av gjeldende lov § 4 første ledd, og tilsvarer den samme opplistingen som fremgår av naturskadeforsikringsloven § 1 andre punktum. Opplistingen av de ulike formene for naturulykke er ikke uttømmende, jf. ordlyden "så som". Naturulykker som flodbølge og meteornedslag vil derfor også kunne omfattes.»

I tre nyere avgjørelser fra Klagenemnda for naturskader, NSK-2019-3545, NSK-2019-3909 og NSK-2020-35722, kom klagenemnda til at oppregningen av skadeårsaker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum er uttømmende, slik at klagenemnda ikke ble tatt til følge. Nemnda viste i de to første avgjørelsene til at ordlyden i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum og naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd er sammenfallende, men at forarbeidene viser at det ikke er full overensstemmelse mellom de to bestemmelsene når det gjelder hvilke skadeårsaker som er omfattet. Nemnda fant støtte for dette synet også i Alta herredsretts dom RG 1995 s. 325. I den siste avgjørelsen viste nemnda til forarbeidene og til NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool s. 25.

Kravet til årsakssammenheng er strengere i begge ordningene enn det som følger av alminnelig erstatningsrett, jf. kravet om at skaden direkte skal skyldes en naturulykke. Departementet antar at kravet til årsakssammenheng i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum er likt eller tilnærmet likt det tilsvarende kravet i naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd, i og med likhet i ordlyd, lovhistorikk og formål. I Prop. 80 L (2013–2014) punkt 11.1 er det redegjort kortfattet for årsakskravet etter de daværende reglene i naturskadeloven 1994 § 4 første ledd. Her er bølgeskader nevnt som eksempel på skader som ikke omfattes, der bølgene skyldes storm:

«Skaden må «direkte skyldes» en naturulykke, og dette begrepet er tolket strengt i forvaltnings- og rettspraksis. Etter naturskadeloven er det en betingelse for å få erstatning at skaden skyldes naturulykken direkte, slik at selv nært avledete skader er holdt utenfor lovens dekningsområde. Dersom en naturskade setter i gang en årsaksrekke som leder til skade er dette ikke tilstrekkelig til å konstatere ansvar etter naturskadeloven. Skaden må skyldes en direkte påvirkning av naturulykken. Et eksempel på en skade som ikke kan sies å direkte skyldes en naturulykke er hvis en storm lager bølger som forårsaker skader på grunn eller installasjoner. I et slikt tilfelle er stormen naturulykken, men det er ikke selve stormen som forårsaker skaden.»

Kravet til årsakssammenheng ble videreført i naturskadeerstatningsloven 2014 § 4 første ledd, så departementet legger til grunn at denne forarbeidsuttalelsen gir uttrykk for gjeldende rett også etter denne loven. For ordens skyld kan det være grunn til å nevne at det i naturskadeerstatningsloven § 4 andre ledd er inntatt en regel som gir et snevert unntak fra årsakskravet, men det er ikke gitt noen slik unntaksregel i naturskadeforsikringsloven.

Kravet til årsakssammenheng synes likevel å være praktisert mindre strengt i naturskadeforsikringsordningen enn i den statlige naturskadeordningen. Når det gjelder bølgeskader, opplyser Norsk Naturskadepool på sine nettsider at skader forårsaket av bølger i kombinasjon med vind av storm styrke anses som en naturulykke i naturskadeforsikringsordningen.¹ For øvrig erstattes etter naturskadeforsikringsordningen også treffskader som følge av at trær rammer et forsikret objekt.² Frostating lagmannsrett kom i dommen LF-2014-49738 til at en slik skade ikke skulle erstattes etter den statlige naturskadeordningen. I Klagenemnda for naturskaders sak NSK-2019-5611 uttalte Norsk Naturskadepool i korrespondanse med Landbruksdirektoratet at utgangspunktet for indirekte skader etter naturskadeforsikringsordningen er identisk med den statlige

¹ <https://www.naturskade.no/skadehandbok/skader-pa-bestemte-tingtemaer/bolgeslag/>

² <https://www.naturskade.no/skadehandbok/skadearsakene/storm/>

naturskadeordningen, men at forsikring som policy dekker noen klart definerte indirekte skader, som f.eks. treffskader:

«Selv om forsikring som policy tar noen indirekte skader – og da mener vi klart definerte skader som f.eks. treffskader – så betyr ikke det at vi er forpliktet til å ta alle indirekte skader. Utgangspunktet for oss er helt identisk med Ldirs – bare skader som direkte skyldes er erstatningsbetingende naturskader.»

3 Forslaget i høringsnotatet

3.1 Uttrykket «så som» i definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven

Departementet foreslår å ta ordene «så som» ut av definisjonen av naturskade i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum, ved å endre «så som» til «i form av». Departementet legger til grunn at opplistingen av naturulykker i bestemmelsen uansett skal tolkes som uttømmende, og uttrykket «så som» framstår da som misvisende. Departementet er likevel ikke kjent med at misforståelser pga. uttrykket «så som» har vært utbredt, selv om det finnes noen nemndssaker om problemstillingen.

Uttrykket «så som» har vært brukt i definisjonen av naturskade etter den statlige naturskadeordningen siden før naturskadeforsikringsordningen ble opprettet. Da definisjonen i forsikringsavtaleloven 1930 § 81 a første ledd andre punktum ble gitt, ble det tatt utgangspunkt i definisjonen fra lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader § 5 første ledd, men man sløyfet «eller lignende», for å få en klar avgrensning av skadeårsakene, se punkt 2. Departementet antar at «så som» i praksis betyr omtrent det samme som «eller lignende» i denne sammenhengen, og at det var en inkurie at «så som» ble beholdt i definisjonen av naturskade i forsikringsavtaleloven/naturskadeforsikringsloven.

Uttrykket «så som» indikerer bruk av skjønn, og slike skjønnsmessige uttrykk kan være egnet i noen former for lovgivning for å unngå urimelige løsninger. I forsikringsretten er det imidlertid behov for klare og forutsigbare regler, og departementet antar at dette behovet er den reelle grunnen til at opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum skal anses som uttømmende, til tross for at den er innledet med «så som». For å avhjelpe noen mulige urimelige konsekvenser for skadelidte av at opplistingen av naturulykker er uttømmende, foreslår departementet i punkt 3.2 at flodbølge og meteorittnedslag føyes til i opplistingen.

Når det gjelder behovet for konsekvente definisjoner av naturskade i naturskadeforsikringsloven og naturskadeerstatningsloven, vises det til punkt 3.2.

Som det framgår av punkt 2 om gjeldende rett, er det et strengt krav til årsakssammenheng i naturskadeforsikringsloven. Departementet foreslår ikke endringer i dette nå og viser til at det er nødvendig med en klar avgrensning i naturskadeforsikringsordningen. Det vises også til at man har hatt et slikt krav til årsakssammenheng så lenge naturskadeforsikringsordningen har eksistert. Naturskadeforsikringsordningen erstatter i praksis også en del indirekte skader.

3.2 Flodbølge og meteorittnedslag

Departementet foreslår å legge til flodbølge og meteorittnedslag i opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum.

Norges vassdrags- og energidirektorat overvåker flere fjellpartier i Norge der det er risiko for skred som igjen kan forårsake flodbølge. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap foretok i 2016 en risikoanalyse av varslet fjellskred i Åknes, og her er det blant annet en omtale av tidligere flodbølgeulykker i Norge, risikoanalyse og vurdering av økonomiske konsekvenser.³ Departementet viser til NVEs nettsider og DSBs rapport når det gjelder risikoen for flodbølgeskader. Departementet legger til grunn at meteorittnedslag utgjør en langt mindre risiko enn flodbølge i Norge, men for dem som eventuelt skulle oppleve å få huset skadet av en meteoritt, vil mulighetene til å få erstattet skadene selvsagt være viktig.

Slik departementet ser det, er det usikkert om skadelidte etter en flodbølge eller et meteorittnedslag vil ha krav på erstatning etter de gjeldende reglene i naturskadeforsikringsloven. Departementet viser her særlig til punkt 2 om gjeldende rett som viser at opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum tolkes som uttømmende, og at flodbølge og meteorittnedslag ikke inngår i opplistingen.

Flodbølger i Norge har oftest oppstått som følge av et skred. Skred inngår i opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum, men hvis spørsmålet skulle komme på spissen, kan det framstå som usikkert om en flodbølgeskade vil regnes som en skade som «direkte» skyldes skred, slik kravet til årsakssammenheng er forstått. I omtalen av nedbørsskader i merknaden til forslaget til naturskadeloven § 5 i NUT 1959: 2 er det en uttalelse som kan indikere at utvalget har sett for seg at flodbølger skal regnes som en skredulykke etter den statlige naturskadeordningen: «Inn under nedbørsskader går også oversvømmelse som ikke er fremkalt ved annen naturulykke, som skred (flodbølge), flom eller stormflo.» På den andre siden er flodbølger i merknaden til naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd i Prop. 80 L (2013–2014) nevnt som en naturulykke som faller utenom opplistingen i bestemmelsen.

Meteorittnedslag har ingen tilknytning til de formene for naturulykker som er opplistet i naturskadedefinisjonen, slik flodbølger i Norge gjerne vil ha tilknytning til skred.

Departementet er ikke kjent med nemnds- eller rettsavgjørelser hvor det tas stilling til spørsmålet om flodbølge- og meteorittskader erstattes etter naturskadeforsikringsloven. Departementet er heller ikke kjent med at det tidligere har vært vurdert om disse skadeårsakene bør være omfattet av opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum.

Selv om det kan framstå som usikkert om skader etter en flodbølge skal regnes som en naturskade etter naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum, har Norsk Naturskadepool lagt til grunn at flodbølgeskader skal erstattes. Norsk Naturskadepool uttaler på sine nettsider at «[s]kader som forvoldes ved flodbølge (tsunami), som følge av en naturskade, erstattes under naturskadedekningen».⁴

³ https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/p1611089_nrb_delrapport_aakneset.pdf

⁴ <https://www.naturskade.no/skadehandbok/skader-pa-bestemte-tingtemaer/flodbolge/>

Departementet er ikke kjent med om skader etter meteorittnedslag erstattes gjennom naturskadeforsikringsordningen nå.

Mye taler for at forsikringsselskapene bør ha en tydelig plikt etter naturskadeforsikringsloven til å erstatte skader etter flodbølger og meteorittnedslag. I lys av den risikoen flodbølger utgjør, bør det ikke bero på Norsk Naturskadepools vurdering om slike skader skal dekkes eller ikke. Videre mener departementet at også meteorittnedslag bør inngå i opplistingen av naturulykker, selv om flodbølger utgjør en større risiko, og denne delen av forslaget dermed er praktisk og økonomisk langt viktigere enn forslaget om meteorittnedslag.

Siden flodbølgeskader allerede erstattes av naturskadeforsikring etter gjeldende praksis, antas det at forslaget om å legge til flodbølge i opplistingen ikke vil få konsekvenser for forsikringsbransjen. Dersom flodbølgeskader ikke hadde blitt erstattet etter gjeldende praksis, ville forslaget gitt forsikringsbransjen høyere løpende kostnader til reassuranse samt kostnader til utbetalinger og administrasjon ved en ulykke.

Forslaget om å legge til meteorittnedslag i opplistingen av naturulykker vil muligens kunne føre til kostnader for naturskadeforsikringen. Departementet antar likevel at risikoen for meteorittnedslag er så liten at konsekvensene vil være ubetydelige.

Forslagene vil føre til at definisjonene av naturskade i naturskadeforsikringsloven og naturskadeerstatningsloven ordlydsmessig blir mer ulike enn i dag. Departementet kan ikke se at dette bør ha avgjørende vekt. Som det framgår av redegjørelsen for naturskadebegrepene i punkt 2, er definisjonene uansett ikke praktisert likt. Det vises til at opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven er ansett å være uttømmende, i motsetning til opplistingen av naturulykker i naturskadeerstatningsloven. Skader etter flodbølger og meteorittnedslag synes dessuten allerede å være omfattet av den statlige naturskadeordningen, jf. merknaden til naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd i Prop. 80 L (2013–2014). Når det gjelder sammenhengen i regelverket, antar departementet for øvrig at det viktigste er avgrensningen mellom ordningene, jf. reglene om virkeområde i naturskadeerstatningsloven § 2 andre ledd.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med å endre naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum slik at ordene «som så» tas ut av lovteksten, er å få en ordlyd som er bedre i tråd med gjeldende rett enn den gjeldende ordlyden. I og med at opplistingen over naturulykker som disse ordene innleder, uansett er tolket uttømmende, kan ikke departementet se at forslaget vil få konsekvenser for skadelidtes rettigheter eller forsikringsselskapenes plikter. Departementet antar at forslaget vil gjøre reglene om hvilke skadetyper naturskadeforsikringen gjelder for, lettere tilgjengelige, og at forslaget derfor vil kunne avverge unødvendige tvister.

Bakgrunnen for forslaget om å tilføye flodbølge og meteorittnedslag i opplistingen av naturulykker i naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd andre punktum er at det kan være usikkert om forsikringsselskapene er forpliktet etter loven til å erstatte skader etter slike ulykker nå, og at de etter departementets syn bør ha en klar slik plikt. Norsk Naturskadepool opplyser på sine nettsider at

naturskadeforsikringen dekker flodbølgeskader, og så lenge flodbølgeskader uansett erstattes, kan departementet ikke se at denne delen av forslaget har noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet antar videre at skader på hus eller hage på grunn av meteorittnedslag oppstår svært sjeldent. Heller ikke denne delen av forslaget vil dermed ha konsekvenser av betydning for forsikringsselskapene.

Departementet legger til grunn at ingen av forslagene i høringsnotatet vil føre til økte premier sammenlignet med i dag. Departementet kan heller ikke se at forslagene medfører andre ulemper for forsikringskundene.

Forslaget antas ikke å ha negative økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. For det tilfelle at det offentliges forsikrede bygg skulle bli utsatt for flodbølge eller meteorittnedslag, og skadene ikke ville ha blitt erstattet gjennom naturskadeforsikringsordningen, vil forslaget ha positive konsekvenser, som for andre skadelidte.

5 Merknader til endringene i naturskadeforsikringsloven § 1

Departementet foreslår å endre definisjonen av naturskade i første ledd andre punktum, slik at ordene «så som» utgår fra innledningen til opplistingen av naturulykker, og at flodbølge og meteorittnedslag legges til. Det vises til omtalen av forslaget i punkt 3. Departementet antar at opplistingen fortsatt bør innledes med «naturulykke», for å presisere at det bare er naturulykker som omfattes.

Dersom en naturulykke forårsaker en annen, f.eks. dersom et skred forårsaker en flodbølge, legger departementet til grunn at det skal regnes som én naturskadehendelse og én naturkatastrofe etter reglene om egenandel og ansvarsbegrensning i forskrift om egenandel og ansvarsgrense ved naturskadeforsikring §§ 1 og 2, jf. naturskadeforsikringsloven § 3 første og andre ledd.

Selv om det i Norge synes å være mest oppmerksomhet rundt faren for flodbølger i innsjøer og fjorder som følge av fjellskred, vil departementet understreke at flodbølgeskader skal dekkes uansett hvordan flodbølgen har oppstått, så lenge skaden er å anse som en naturskade. Flodbølger kan f.eks. være forårsaket av leireskred. Videre kan flodbølger gå nedstrøms i elver, f.eks. der masse fra et ras har demt opp elva, og demningen så gir etter.

6 Lovforslag

I

I lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring skal § 1 første ledd andre punktum lyde:

Med naturskade forstås skade som direkte skyldes *naturulykke i form av skred, storm, flom, stormflo, flodbølge, meteorittnedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd.*

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

2. Loven får bare anvendelse på naturulykker som inntreffer etter ikrafttredelsen.