



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn
Steinar Taubøll

Skredfare i eksisterende bebyggelse - handleplikt og økonomisk ansvar

Avalanche danger in existing settlements - duty to
act and economic responsibility

Linnea Eidal

Master i eiendom

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mastergraden i eiendomsfag ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven er skrevet på våren 2020 på institutt for eiendom og jus og tilsvarer 30 studiepoeng. Takket være flotte professorer og medstudenter utgjør disse fem årene noen av de beste så langt i mitt liv.

Arbeidet med masteroppgaven har vært både utfordrende og veldig spennende. Skredfare er ikke et sentralt tema i studiet master i eiendom, det ble derfor mye arbeid med å sette seg inn i temaet. Likevel er studiet lagt opp slik at man har de redskapene som trengs for å gjennomføre denne type forskningsprosjekt.

Dette halvåret har kanskje vært spesielt utfordrende for masterstudenter grunnet koronakrisa. Jeg vil derfor spesielt takke min veileder Steinar Taubøll for sterk faglig veiledning og motiverende ord i disse koronatider. I tillegg vil jeg takke familie og venner for kontinuerlig hjelp og støtte.

Ås, 2. juni 2020

Linnea Eidal

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg ansvarsforhold i forbindelse med skredfare i eksisterende bebyggelse. Oppgaven er todelt og presenterer hvem som har handleplikter, og hvem som har det økonomiske ansvaret knyttet til handleplikten i forbindelse med to sentrale temaer innenfor skredfare - skredsikring og evakuering. Oppgaven beskriver gjeldende rett og praksis.

For ny bebyggelse er krav til sikkerhet mot skredfarer klart og tydelig. Utbyggere og kommunen skal påse at sikkerhetskravene i plan- og bygningsloven og tilhørende lovverk møtes før utbygging skjer. For eksisterende bebyggelse finnes det ikke et tilsvarende regelverk. De fleste naturfarer i Norge blir oppdaget i etterkant av utbygging, det oppstår derfor usikkerhet knyttet til hvem som har ansvar, og for hva.

Hensikten med masteroppgaven er å gjøre en oversiktlig fremstilling av lovverket og dagens praksis, og belyse behovet for avklaring og tydeliggjøring. Oppgaven tar utgangspunkt i flere sentrale lover, hovedsakelig sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven, og diskuterer hvorvidt disse tilsvarer handleplikter og økonomisk ansvar. Lovene kan indikere at det eksisterer en handleplikt, men hvor langt disse strekker seg er uklart. Verken loven eller offentlige dokumenter har tydelige bestemmelser om hvem som skal bære kostnadene for bundet med handlepliktene.

I oppgaven gjøres det først en fremstilling av omløpet til en skredfare, fra før den oppdages, til det eventuelt gjøres tiltak eller faktisk går et skred. Oppgaven har fokus på offentlige aktører, henholdsvis NVE, kommunen og fylkeskommunen, men berører også andre aktører som grunneier. Deretter undersøkes i første omgang om noen, og isåfall hvem, har plikt til å skredsikre, samt hvem som skal bære kostnadene forbundet med skredsikring. Videre undersøkes plikten til å evakuere, og hvem som skal bære evakueringskostnadene. Avslutningsvis gjøres oppsummeringer av sentrale funn og foreslår temaer til videre forskning.

Abstract

This master thesis deals with responsibilities in relation to avalanche danger in existing settlements. The thesis is twofold and presents who has the duty to act and who is economically responsible for two important subjects – avalanche control and evacuation. The thesis describes current law and practice.

For new settlements the safety requirements for avalanche control are clear. Real estate developers and the municipality must ensure that the safety requirements in building laws and related regulations are met before development takes place. For existing settlements there are no corresponding laws or regulations. Most of the avalanche dangers in Norway have been discovered years after development, therefore, uncertainty arises as to whom is responsible, and for what.

The purpose of this master thesis is to present the current laws and practice, and to shed light on the need for clarification. The thesis is based on several key laws, mainly the Civil Protection Act and the Natural Damage Act, and discusses whether these laws equals a duty to act and economic responsibility. These laws may indicate that there are such duties, but the actual content of the laws are unclear. Neither the law nor public documents have clear regulations about who is to bear the economic responsibility as a result of to the duty to act.

First, the thesis presents the circulation for an avalanche danger, from before the danger is discovered, to actions have been taken or an actual avalanche occurs. In this chapter there is a focus on public actors such as NVE, the municipality and the county municipality, but also other actors such as private landowners. Going further I investigate whether anyone, and if so who, has a duty to implement avalanche control, as well as who is economically responsible for this. Furthermore, the duty to evacuate and who is economically responsible for this is discussed. In the end key findings are summarized and suggests topics for further research.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Innledning og metode	1
1.1 Tema og aktualitet.....	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Avgrensninger.....	3
1.4 Metode.....	4
1.5 Oppgavens struktur.....	5
Kapittel 2 Ansvarsfordeling, myndighetsroller og sentrale lover	7
2.1 Skredfaren oppdages.....	8
2.1.1 NVE som skredmyndighet.....	8
2.2 Myndigheter varsles om potensiell skredfare, den videre skredfarekartleggingen	9
2.2.1 Kommunens rolle i skredfarekartleggingen.....	9
2.2.1.1 Kommunens videre utredninger.....	9
2.2.1.2 Kommunens beredskapsplikt	10
2.2.2 Fylkesmannens rolle i skredfarekartleggingen	11
2.2.2.1 Fylkesmannen som støtteorgan.....	11
2.2.2.2 Fylkesmannen som kontrollorgan.....	12
2.3 Stor skredfare oppdages, de neste stegene	12
2.3.1 Skredsikring	12
2.3.1.1 Sikring av offentlig infrastruktur	13
2.3.2 Overvåkning.....	14
2.3.3 Innløsning	15
2.4 Varsel om økt farenivå eller at et skred går	16
2.4.1 NVE	16
2.4.2 Fylkesmannen	17
2.4.3 Kommunen.....	18
2.4.4 Politiet og evakuering	19
Kapittel 3 Skredsikring og evakuering; handleplikt og økonomisk ansvar i eksisterende bebyggelse	21

3.1 Skredsikring	21
3.1.1 Innledning	21
3.1.2. Sivilbeskyttelsesloven kapittel V om Kommunal beredskapsplikt.....	22
3.1.2.1 Relevans og bruksområde	22
3.1.2.2 Kommunens plikter etter sivilbeskyttelsesloven kapittel V.....	22
3.1.2.3 Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse.....	22
3.1.2.3.1 Hva skal risiko- og sårbarhetsanalysen inneholde?	23
3.1.2.3.2 Det videre arbeidet med ROS-analysen	24
3.1.2.4 Må kommunen gjennomføre planen?	24
3.1.2.5 Litt om infrastruktureiere	25
3.1.3 Naturskadeloven § 20	25
3.1.3.1 Relevans og bruksområde	25
3.1.3.2 Kommunens plikter etter naturskadeloven § 20	26
3.1.3.3 Rettspraksis	26
3.1.3.4 Plikter grunneier å skredsikre?.....	27
3.1.3.5 Vedlikehold og oppfølging	27
3.1.4 Noen foreløpige oppsummeringer og poenger	28
3.1.4.1 Sivilbeskyttelsesloven kapittel V	28
3.1.4.2 Naturskadeloven § 20	28
3.1.4.3 Likheter og ulikheter mellom lovene	28
3.1.4.4 Sikkerhetsloven – Likheter i «pliktene»	28
3.1.4.5 Hvor går terskelen før det utløses en handlingsplikt?.....	30
3.1.5 Hvem skal betale for sikringstiltak?	30
3.1.5.1 Skredsikring er politisk ønsket.....	30
3.1.5.2 Kommunen, Fylkeskommunen, NVE eller den private grunneier?.....	30
3.1.5.2.1 Kommunen.....	30
3.1.5.2.2 Fylkeskommunen og Fylkesmannen.....	31
3.1.5.2.3 NVE	31
3.1.5.2.4 Private grunneiere og naturskadeloven § 24.....	32
3.1.5.3 Hvordan prioriteres sikringstiltak? Litt om kostnad-nytte vurderinger	33
3.1.5.4 Skredsikring er i større grad politisk styrt enn juridisk styrt	34
3.2 Evakuering. Når skal befolkningen evakueres?.....	34
3.2.1 Innledning	34

3.2.2	Når kan evakuering gjennomføres, og hvem skal gjennomføre det?.....	35
3.2.3	Hvem skal betale for evakueringen?.....	36
3.2.3.1	Litt om naturskadeerstatning.....	36
3.2.3.2	Litt om de evakueres kostnader forbundet med evakuering.....	36
3.2.3.3	Hvem er, eller bør være erstatningsansvarlig?.....	37
3.2.3.3.1	Kommunen.....	37
3.2.3.3.2	Fylkeskommunen og Fylkesmannen.....	38
3.2.3.3.3	NVE	38
3.2.3.3.4	Politiet og beredskap.....	38
3.2.3.3.5	Den private grunneier	39
3.2.3.3.6	Naturskadepoolen og forsikringsselskaper	39
3.2.3.4	Noen oppsummeringer.....	40
3.3	<i>Sikringstiltak og evakuering for ustabil grunn som følge av en naturulykke.</i>	40
3.3.1	Innledning	40
3.3.2	Ansvar for sikringstiltak etter naturskadeerstatningsloven § 1.....	41
3.3.3	Ansvar for evakuering.....	43
Kapittel 4	Oppsummeringer, sentrale funn og avsluttende refleksjoner	44
4.1	<i>Oppsummeringer, refleksjoner og sentrale funn</i>	44
4.2	<i>Videre forskning</i>	45
4.2.1	Kommunens faktiske plikter etter naturskadeloven § 20.....	45
4.2.2.	Terskelen før det utløses en skredsikringsplikt i eksisterende bebyggelse.....	45
4.2.3.	Økonomisk ansvar for en eventuell skredsikringsplikt for eksisterende bebyggelse	46
4.2.4.	Er det rimelig at de evakuerte skal bære sine egne kostnader?.....	46
4.2.5	Innløsning som løsning for skredfare	46
Referanseliste	47	

Kapittel 1 Innledning og metode

I dette kapittelet gjøres rede for oppgavens formål, med fokus på tema og aktualitet. Etter en kort innledning av temaet beskrives hvilke problemstillinger som skal besvares. Deretter gjøres noen avgrensninger. Videre beskrives hvilken metode som blir benyttet og til slutt en fremstilling av oppgavens struktur. Hensikten med dette kapittelet er å legge grunnlaget for leserens forståelse av oppgavens tema og aktualitet, slik at man enklere kan sette seg inn i problemstillingen.

1.1 Tema og aktualitet

Norge, med sine dramatiske landskap, er spesielt utsatt for naturfarer. Ifølge Norges vassdrags- og energidirektorat (heretter NVE) sine utredninger bor ca. 150 000 mennesker i Norge i skred- og flomutsatte områder. Skredfare er en naturlig prosess som samfunnet må lære å leve med. Befolkningsvekst, økonomisk vekst og klimaendringer bidrar til at skredpotensialet vokser¹. Det blir derfor mer og mer relevant å utforske hvordan samfunnet skal imøtekomme naturfarer.

En forutsetning for å imøtekomme naturfarer er å ha en klar og tydelig ansvarsfordeling og regelverk. For ny bebyggelse er regelverket konkret og oversiktlig. Dersom et område med skredfare skal bygges ut, må sikkerhetskravene i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (heretter plan- og bygningsloven) og byggeteknisk forskrift (heretter TEK17) overholdes, noe som kommunen og utbygger skal påse. Dersom skredfaren oppdages i etterkant av utbygging, hva skjer da? Det finnes ikke tilsvarende sikkerhetskrav eller regelverk for eksisterende bebyggelse. Ettersom det verken finnes et tydelig regelverk eller en fast praksis for håndtering er det behov for en utredning av dagens lovverk.

Skredfare er noe som berører svært mange aktører, som alle har sin rolle. Noen skal utrede farer, noen skal igangsette sikringstiltak, mens andre skal stå klare til å evakuere befolkningen. Denne oppgaven har hovedfokus på to ansvarsområder; skredsikring og evakuering. Bakgrunnen for dette kommer jeg nærmere tilbake til i problemstillingen. Oppgaven går ut på å undersøke hvem i dag som juridisk sett har ansvar i forbindelse sikringstiltak og evakuering i eksisterende bebyggelse. Dette innebærer å undersøke hvem

¹ Meld. St. Nr. 33 (2011-2012) s. 5

som har handleplikt, det vil si plikt til å igangsette tiltak, og hvem som har det økonomiske ansvaret.

1.2 Problemstilling

I forbindelse med skredfare i eksisterende bebyggelse dukker det opp mange interessante problemstillinger og spørsmål. Underveis i oppgaven oppdaget jeg spesielt to ansvarsområder med mye usikkerhet rundt; skredsikring og evakuering. Regelverket for skredsikring i eksisterende bebyggelse er usikkert. Er det noen, og i så tilfelle hvem, som har ansvar for å igangsette sikringstiltak. Og hvem skal betale for det? Regelverket for evakuering oppdaget jeg at er ganske tydelig, men det den store usikkerheten er hvem som skal betale for det. Det er likevel nødvendig å beskrive hvem som har plikt til å handle, før man kan diskutere hvem som skal betale for det.

I oppgaven beskrives i første omgang hvordan ansvarsfordelingen og prosessen er steg for steg, fra når man oppdager en skredfare, til tiltak gjennomføres, til et skred varsles om eller går. Videre har jeg valgt ut to temaer som diskuteres i denne prosessen, skredsikring og evakuering. Herunder beskriver jeg relevante lover og regler som utløser eller kan utløse handleplikt, og diskuterer hvem som har det økonomiske ansvaret i forbindelse med handleplikten. Problemstillingen er derfor følgende:

Skredfare i eksisterende bebyggelse - handleplikt og økonomisk ansvar

For å besvare problemstillingen har jeg utarbeidet to underproblemstillinger. Disse skal belyse hvert sitt ansvarsområde i skredprosessen; sikringstiltak og evakuering, og sammen besvare hovedproblemstillingen. Underproblemstillingene er svært like, ettersom formålet er å gjøre en oversiktlig fremstilling av områder innenfor skredfare med mye usikkerhet.

Den første underproblemstillingen er som følge;

1. Hvem er ansvarlig for å igangsette skredsikringstiltak, og hvem er økonomisk ansvarlig?

Hensikten med underproblemstillingen er å gjøre rede for «de lege lata» - gjeldende rett, og praksis i forbindelse med skredsikring. Herunder beskriver jeg i hovedsak to sentrale lover, og diskuterer hvilke plikter de utløser. Her kommer jeg nærmere inn på kommunal

beredskapsplikt etter lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (heretter sivilbeskyttelsesloven), og lov 25. mars 1994 nr. 7 om lov om sikring mot naturskader (heretter naturskadeloven). Målet er å undersøke om disse lovene utløser en plikt, og i så tilfelle for hvem, til å skredsikre eksisterende bebyggelse, samt hvem som skal har det økonomiske ansvaret.

Hensikten med den neste underproblemstillingen er igjen å gjøre rede for gjeldende rett og praksis, men i forbindelse med evakuering. Herunder beskriver jeg kort hvem som har ansvar for evakuering, og deretter hvem som er økonomisk ansvarlig. Her kommer jeg nærmere inn på naturskadeerstatningslovverket. Målet er å tydeliggjøre hvilke plikter som utløses, og hvem som skal bære kostnadene. Underproblemstillingen lyder:

2. Hvem er ansvarlig for evakuering, og hvem er økonomisk ansvarlig?

1.3 Avgrensninger

Skredfare er et svært bredt tema som berører mange lover og aktører. For å begrense oppgavens omfang har jeg derfor gjort noen avgrensninger. Oppgaven har som nevnt tidligere fokus på å beskrive gjeldende rett og praksis i forhold til skredsikring av eksisterende bebyggelse og evakuering. Nærmere spesifisert hvem som har ansvar til å handle, og hvem som har det økonomiske ansvaret. Dette utelukker i seg selv enkelte områder, for eksempel tilsvarende ordninger for skredfare i ny bebyggelse. Andre områder som jeg kommer inn på i oppgaven, for eksempel ansvar for kartlegging og overvåkning, blir heller ikke gått inn i dybden på.

Mange av naturutfordringene som nevnes i oppgaven gjelder for naturfarer generelt, men jeg avgrenser mot alle andre naturfarer enn skredfare. Dette fordi for eksempel flom og overvann berøres av et annet regelverk. I oppgaven brukes begrepet «skred» og «skredfare» uten at det spesifiseres hva slags type skred det gjelder. Ulike skredtyper kan ha ulike konsekvenser, men lovverket som beskrives i oppgaven forblir det samme uavhengig av hvilken skredtype det gjelder. I oppgaven blir alle typer skred omfattet av begrepet «skred» ettersom det er uvesentlig å skille mellom dem.

I en sak med skredfare er det utallige aktører involvert. Alle som blir berørt av skredfaren er en aktør, for eksempel grunneiere, offentlige instanser, hjelpeorganisasjoner, bedrifter og

infrastruktureiere. For å få frem de viktigste ansvarsområdene og lovverket tar jeg utgangspunkt i de mest sentrale aktørene i skredhåndteringen. Disse er NVE, kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen, politiet og grunneier. Jeg nevner andre aktører underveis, men disse har ikke en sentral rolle i oppgaven.

Det er svært mange lover og regler som kan ha innvirkning på skredfare i eksisterende bebyggelse. Regelverket for eiendom er såpass mangfoldig at det er uhensiktsmessig å diskutere alle. For å bedre kunne besvare problemstillingen har jeg valgt å gå i dybden på bare noen få lover, hovedsakelig sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven. Politiloven, naturskadeerstatningsloven og naturskadeforsikringsloven blir også benyttet flere steder i oppgaven.

Oppgaven avgrenses til å handle om eksisterende bebyggelse. Dette er igjen fordi regelverket for ny bebyggelse er klart og tydelig, og dermed ikke trenger å belyses. Regelverket blir nevnt og referert til, men blir ikke nærmere gjennomgått. Fortetting av områder med skredfare vil heller ikke bli gjennomgått, ettersom det blir en slags kombinasjon mellom lovverket for ny bebyggelse og eksisterende bebyggelse.

1.4 Metode

For å besvare oppgavens problemstilling på en vitenskapelig metode benyttes hovedsakelig juridisk metode, men suppleres av samfunnsvitenskapelig metode. Oppgaven handler hovedsakelig om å gi en fremstilling av gjeldende rett – de lege lata – i forbindelse med ansvar for skredfare i eksisterende bebyggelse. I begynnelsen av oppgaven gis det en fremstilling av hvordan samfunnet håndterer nyoppdaget skredfare. Her er det innslag fra både samfunnsvitenskapelig metode og juridisk metode. Videre i oppgaven benyttes hovedsakelig juridisk metode.

Juridisk metode går ut på å besvare rettslige problemstillinger ved bruk av gjeldende rett. Med rettslige problemstillinger menes hvilke lover som gjelder, og hvilket innhold lovreglene har². Vi skiller mellom flere ulike rettskilder, som tillegges ulik vekt. Norges lover er den rettskilden som vektes mest, deretter forskrifter, forarbeider og rettspraksis. Det som er spesielt med skredfare i eksisterende bebyggelse er at det ikke er et spesielt tydelig regelverk,

² Eckhoff (2001) s. 15

i motsetning til ny bebyggelse. Det er flere lover og regler som gjelder direkte for naturfarer, og andre som indikerer at de kan gjelde for naturfarer. Norges lover er den rettskilden som tillegges mest vekt, men loven i seg selv ikke alltid er like tydelig og enkel å tolke. For å forstå meningsinnholdet må man se videre i lovens forarbeider, rettspraksis og eventuelt juridisk litteratur³. I oppgaven gjennomgås forarbeider og proposisjoner til de ulike sentrale lovene. En annen viktig rettskilde er rettspraksis. I arbeidet med oppgaven oppdaget jeg at det er svært lite rettspraksis på dette området, som antageligvis skyldes at dette er en ny problematikk.

Målet med masteroppgaven er også å gjøre en fremstilling av hvordan lovverket benyttes i praksis. Det er derfor nødvendig å benytte dokumentanalyse for å undersøke hvordan realiteten er. Dokumentanalyse er et vidt begrep og omfatter alle analyseteknikker som innebærer en objektiv og systematisk identifisering og kategorisering av meningsinnhold av tekster og annet visuelt materiale⁴. Det er nødvendig å bedømme påliteligheten av disse dokumentene for å beskrive hvorvidt de kan benyttes. De dokumentene som benyttes i oppgaven er hovedsakelig offentlige dokumenter og utgivelser av Staten og NVE, som anses som pålitelige kilder som oppfylles det generelle kravet til reliabilitet og validitet. Andre kilder som avisartikler har blitt benyttet for å belyse problemstillinger, men benyttes ikke som faktagrunnlag.

For å få en bedre forståelse av problematikken og usikkerhetene i lovverket har jeg vært i kontakt med samtlige kommuner, fylkesmenn, NVE og offentlige infrastruktureiere. Jeg vil påpeke at denne kontakten ikke har vært grunnlag for oppgavens besvarelser, men kun har blitt benyttet for å gi innsikt i temaet og områder som har behov for belysning.

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 gjøres en fremstilling av ansvarsfordeling, myndighetsroller og sentrale lover. Her gjennomgås prosessen fra før skredfaren oppdages til et skred varsles om, eller faktisk går, og hvor i prosessen de ulike aktørene spiller inn. Målet med kapittelet er å legge grunnlaget for det neste kapittelet, som skal diskutere hvem som juridisk sett har plikt til å igangsette sikringstiltak og evakuering, og hvem som har det økonomiske ansvaret.

³ Blandhol m.fl. (2015) s. 316

⁴ Bryman (2016) s. 289

I kapittel 3 gjøres en gjennomgang av sentralt lovverk i forbindelse med skredsikring og evakuering. Kapitlet er delt inn i tre delkapitler. Først diskuteres skredsikring, deretter evakuering og til slutt et kort delkapittel om ustabil grunn som følge av naturulykke.

Bakgrunnen for at skredsikring og evakuering ikke har egne kapitler er fordi begge teamene henger tett sammen, og omhandler de samme aktørene og mye av det samme lovverket. Det er derfor mer hensiktsmessig å samle dette i et stort kapittel.

Underkapitlet om skredsikring diskuterer hvorvidt sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven utløser en skredsikringsplikt, og videre hvem som i så tilfelle skal bære kostnadene. Underkapitlet om evakuering gjør en fremstilling av hvem som har ansvar for evakuering etter lov 4. august 2008 nr. 53 om politiet (heretter politiloven) og sivilbeskyttelsesloven. Deretter diskuteres hvem som skal bære kostnadene. Her kommer jeg i tillegg nærmere inn på lov 15. august 2014 nr.59 om erstatning for naturskader (heretter naturskadeerstatningsloven).

I kapittel 4 presenteres oppsummeringer, sentrale funn og noen avsluttende refleksjoner.

Kapittel 2 Ansvarsfordeling, myndighetsroller og sentrale lover

I dette kapittelet skapes et bilde av ansvarsfordelingen, myndighetsroller og sentralt lovverk. Her beskrives de mest sentrale aktørene og hvilket ansvar de har i en mest mulig kronologisk rekkefølge. De mest sentrale aktørene som beskrives er Norges vassdrag- og energidirektorat (heretter NVE), kommunen, fylkesmann, politiet og grunneier. Dette kapittelet har som formål å legge grunnlag for kapittel 3, som gjør en fremstilling lovverk som utløser eller kan utløse handleplikter, samt om det i tillegg utløser et økonomisk ansvar. Figuren nedenfor illustrerer hvordan kapittelet utspiller seg.



Figur 1: Fremstilling av aktører og prosessen fra en skredfare oppdages til en skredfare varsles om.

2.1 Skredfaren oppdages

Det er flere måter en skredfare kan oppdages på. Viktige måter er kartlegging i forbindelse med utbygging, undersøkelser av om det er fare for ytterlige skred når et mindre skred har gått, og kartleggingen som gjennomføres av NVE. Den mest aktuelle metoden er de undersøkelser som NVE gjør på nasjonalt nivå. Rapporten videreformidles til berørte kommuner, som overtar ansvaret for den videre skredfarekartleggingen.

2.1.1 NVE som skredmyndighet

NVE er Norges fagdirektorat og forvaltningsmyndighet for flom og skred. Som skredmyndighet har NVE ansvar for en rekke oppgaver. De skal kartlegge, ivareta hensynet til skred i arealplanlegging, gi kommuner bistand til sikring, overvåke og varsle, bistå i ulike deler i beredskapen og krisesituasjoner og forskning⁵. Mer om NVE sine funksjoner i akutte tilfeller kommer jeg tilbake til senere i kapittel 2.4.1.

NVE har gjort en generell kartlegging av hele landet for hver enkelt skredtype. Denne kartleggingen blir risikoklassifisert kontinuerlig slik at man lettere kan prioritere hvilke områder som skal undersøkes nærmere. Kartleggingen utført av NVE er hovedsakelig i områder med eksisterende bebyggelse⁶. NVE tar avgjørelsen om hvilke områder som skal kartlegges og når. Denne avgjørelsen blir tatt med utgangspunkt i «Plan for skredfarekartlegging» utarbeidet av NVE i 2011. Planen ble utarbeidet med utgangspunkt i aktsomhetskart og antall bygg som lå innenfor disse kartene. Kommunene blir prioritert basert på antall bygg som ligger innenfor et potensielt skredutsatt område- Det betyr at områder med eksisterende bebyggelse prioriteres. NVE tar kontakt med de berørte kommunene og videreformidler om faren i et møte, og om hvordan kommunen bør gå videre i skredfarekartleggingen.

For at skredfarekartleggingen skal bli så nøyaktig som mulig er det behov for grunnundersøkelser. Noe av kartleggingen utfører NVE selv, men det meste gjennomføres av konsulenter på vegne av kommunen. Dette skjer ved at det blir utlyst på offentlig anbud. Undersøkelsene for blant annet fjellskred utføres av Norges geologiske undersøkelse, heretter NGU, på oppdrag av NVE. NGU gjør omfattende undersøkelser av berggrunn, løsmasser og grunnvann for å avgjøre hvilke områder som har høy risiko og er aktuelle for overvåkning.

⁵ Meld. St. Nr. 33 (2011-2012) s. 7

⁶ Norges vassdrag- og energidirektorat (2011) *Plan for skredfarekartlegging s. 8*

Disse undersøkelsene legges videre til grunn for prioriteringen av områder i skredfarekartleggingen, og videre undersøkelser.

Den innsamlede informasjonen danner grunnlag for skredfarekartleggingen, og legges inn i aktuelle databaser⁷. En oversikt over NVE sine WMS-tjenester finnes på deres nettsider. Her er det egne tjenester for ulike typer skred. NVE har også en egen kartdatabase som viser hvor eventuelle farer er og hvor de foretar videre undersøkelser av farer.

2.2 Myndigheter varsles om potensiell skredfare, den videre skredfarekartleggingen

I dette underkapittelet skal jeg gjøre rede for de ulike aktørers rolle i den videre skredfarekartleggingen, det vil si fra kommunen blir opplyst om en potensiell fare til videre kartlegging igangsettes. Ansvarsområder for når skredfare varsles om eller et skred går kommer jeg som sagt tilbake til.

2.2.1 Kommunens rolle i skredfarekartleggingen

2.2.1.1 Kommunens videre utredninger

NVE utarbeider som tidligere nevnt en rapport basert på den statlige skredfarekartleggingen, og denne rapporten blir så fremlagt for den aktuelle kommune i et overleveringsmøte. NVE belyser faren for kommunen, og gir anbefalinger til hvordan den videre skredfarekartleggingen bør utføres. Det gis også råd om hvordan kommunen kan inkorporere denne kartleggingen inn i sine planverktøy og informere om prosessen rundt sikring av et skredutsatt område. NVE opplyser om at kommunen blant annet kan søke om økonomisk støtte fra NVE for slike sikringstiltak. Jeg kommer tilbake til støtteordningen i kapittel 3.1.5.2.3.

Etter at kommunen er blitt informert av NVE om en potensiell skredfare skal det igangsettes ytterligere undersøkelser. Kommunen lager en handlingsplan basert på rapporten fra NVE og deres anbefalinger. Hvilke områder som prioriteres kommer an på antall bygg som er potensielt utsatt for skredfare. Kommunen engasjerer geoteknikere til å gjennomføre videre undersøkelser ved å legge ut de planlagte arbeidene på offentlig anbud, i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen velger selskap basert på deres kompetanse og pris. NVE dekker inntil 100% av kostnadene forbundet med denne utredningen. Dersom det er snakk om en akutt fare for nye alvorlige hendelser, så kan NVE i samarbeid med kommunen og berørte

⁷ Norges vassdrag- og energidirektorat (2011) *Plan for skredfarekartlegging s. 21 og 32*

grunneiere gå inn og gjennomføre haste- og krisetiltak, ellers har kommunen ansvar for å organisere arbeidene selv.

Det er ikke alltid kommunikasjonen mellom NVE og kommunen er tilstrekkelig. I lagmannsrettsdom LE-2018-10723 reiste et forsikringsselskap regresskrav mot kommunen etter at kommunen hadde gitt tillatelse til gjenoppbygging av bolighus i flomsone. Huset ble for første gang tatt av flom i 2011, deretter gjenoppført, og så utsatt for flom igjen i 2013. Etter dette fikk grunneier gjenoppført huset en annen plass. Begge gangene utbetale forsikringsselskapet erstatning. Etter at flommen gikk i 2011 hadde NVE gjort vurderinger av faren og påbegynt sikringsarbeider. Kommunen hevdet derfor at de ikke hadde noen grunn til å tro at det ikke burde blitt gitt tillatelse til gjenoppbygging, og at de forsto kommunikasjonen med NVE slik at det var forsvarlig. Kommunen hadde forøvrig ikke gjort noen egne undersøkelser før byggetillatelsen ble gitt. Lagmannsretten kom til at det ikke var erstatningsbetingende uaktsomt av kommunen å gi byggetillatelse. Retten la særlig vekt på NVE sine vurderinger og sikringsarbeider, samt kommunikasjonen mellom NVE og kommunen.

2.2.1.2 Kommunens beredskapsplikt

Kommunen plikter i å ta vare på sine innbyggere og ta ansvar for den lokale beredskapen. Dette innebærer at når kommunen blir informert om potensielle skredfarer, skal faren utredes og eventuelt inkluderes i den kommunale planleggingen. Hver kommune skal utarbeide en kommunal beredskapsplan⁸. En sentral del av beredskapen er å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser for å kartlegge farer og sannsynligheten for at en fare inntreffer. ROS-analyser gjennomføres gjerne i sammenheng med arealplanlegging⁹. Mer om selve ROS-analysen diskuteres i kapittel 3.1.2.3.1 Beredskapsplanen skal revideres og oppdateres minimum en gang i året¹⁰. Når en skredfare oppdages skal dette inkluderes i den kommunale beredskapsplanen.

Beredskapsplanen skal beskrive kommunens rolle og oppgaver, både ved økt farenivå og etter en skredhendelse¹¹. Nasjonal beredskapsplan for fjellskred lister ikke opp noen minstekrav for

⁸ Jf. sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15

⁹ Jf. sivilbeskyttelsesloven §14 tredje ledd og plan- og bygningsloven § 4-3

¹⁰ Jf. sivilbeskyttelsesloven § 15 tredje ledd

¹¹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred*

innholdet i beredskapsplanen, men beskriver «viktige oppgaver» kommunen skal utføre i krisesituasjoner. Beredskapsplanen bør inneholde instruksjoner om befolkningsvarsling, alternativ lokalisering, flytting av sårbare funksjoner, informasjonsspredning, bistand til politiet i forbindelse med livredning og evakuering, samt gjenoppbygging og tilbakerettelse. Etter sivilbeskyttelsesloven § 15 skal beredskapsplanen som et minstekrav inneholde «plan for kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.» Forarbeidene til bestemmelsen og forskrift om kommunal beredskapsplikt forklarer nærmere hva dette innebærer, men sier ingenting om hvor detaljert den skal være. Kommunene kan benytte Norsk Standard om krav til risikovurderinger for å utarbeide planene. Dette kan nok føre til at enkelte kommuner legger lista litt lavere enn andre. Kravene til beredskapsplanen er ikke nærmere spesifisert i lovverket eller nasjonal beredskapsplan, og vil derfor være opp til kommunens skjønn. Behovet for innhold og detaljnivå vil variere fra kommune til kommune. Det er ofte stor variasjon i problematikk fra kommune til kommune, så beredskapsplanene vil aldri være helt like. Mer om kommunens rolle i krisehendelser i kapittel 2.4.3.

2.2.2 Fylkesmannens rolle i skredfarekartleggingen

Fylkesmannen fungerer som et støtte- og kontrollorgan for kommunen som skredfarekartlegger. Fylkesmannen har ansvar for overordnede utredninger og beredskapsplaner og skal kontrollere at kommunene følger opp disse i sin planlegging.

2.2.2.1 Fylkesmannen som støtteorgan

Fylkesmannen har flere oppgaver i forbindelse med skredfarekartlegging, men ikke et direkte ansvar for kartlegging da dette er underlagt kommunene. Fylkesmannen har ansvar for samordning av sentrale myndigheter, og utarbeidelse av beredskapsplaner og varslingsystemer for å videreformidle om farer og uønskede hendelser¹². For høyrisikoområder med fjellskred skal forøvrig Fylkesmannen utarbeide en objektplan som beskriver rutiner for samhandling og samordning, og aktørplaner som beskriver berørte aktører roller¹³. Objektplanen er felles for alle involverte aktører, og bør bearbeides videre med av hver enkelt aktør, se for eksempel Fylkesmannens beredskapsplan for fjellskred fra

¹² Jf. Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks (2015) *Instruks for fylkesmannens og Sysselemdannen på Svalbards arbeid med samfunnsikkerhet, beredskap og krisehåndtering*

¹³ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* s. 9

Hegguraksla, Åkneset eller Mannen. Objektplanen danner grunnlaget for kommunenes videre arbeid med skredfarekartlegging og lokale beredskapsplaner.

2.2.2.2 Fylkesmannen som kontrollorgan

Fylkesmannen har et overordnet ansvar for oppfølging av kommunene ved å påse at de ivaretar kravene til samfunnssikkerhet i sin planlegging¹⁴. Ettersom fylkesmannen har det regionale ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap, har de også egen plikt til å delta i planleggingen når den berører samfunnssikkerheten¹⁵. Fylkesmannen skal påse at kommunen utarbeider både nødvendige ROS-analyser og beredskapsplaner¹⁶. Plan- og bygningsloven § 5-4 gir Fylkesmannen innsigelsesmyndighet dersom kommunene ikke følger opp skredfarekartleggingen i arealplaner. Fylkesmannen skal også kontrollere at andre berørte myndigheter gjennomfører lignende analyser for sine ansvarsområder¹⁷, eksempelvis BaneNOR for jernbane.

2.3 Stor skredfare oppdages, de neste stegene

Dersom geoteknikerne kommer frem til at det er stor fare for skred, må kommunen vurdere videre tiltak. Dette kan for eksempel være skredsikring, overvåkning eller eventuelt innløsning.

2.3.1 Skredsikring

En mulig løsningsmulighet er å skredsikre det utsatte området. Ved overlevering av skredrapporten kan det tenkes at NVE anbefaler at området skredsikres. Kommunen har dog ingen tydelig juridisk plikt til å gjennomføre sikringstiltak – dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.1, men kommuner vil sjeldent gå imot NVE sine anbefalinger. Kommunen kan søke bistand hos NVE til utredning av behovet for sikring, planlegging av sikringstiltak og gjennomføring av sikringstiltak. Kommunen kan enten utføre disse arbeidene selv og søke om økonomisk støtte, eller så kan NVE gjøre det på vegne av kommunen. Skredsikring er dyrt og ressursene er begrenset. NVE må derfor prioritere hvilke prosjekter som skal få bistand etter en samlet vurdering. Det gjøres en vurdering av faregrad og konsekvenser, fare for liv og

¹⁴ Jf. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) *Instruks for fylkesmannens og Sysselemannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* og plan- og bygningsloven § 3-2

¹⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017) *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* s. 9

¹⁶ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* s. 26

¹⁷ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* s. 27

helse, samt hva som gir mest samfunnsøkonomisk nytte i forhold til kostnadene. Prosjekter som ikke anses for å være aktuelle innen de nærmeste tre til fem år skal avslås¹⁸.

Når det gjelder ny bebyggelse er regelverket annerledes. Det kan tenkes at skredfaren oppdages i sammenheng med at et område skal bygges ut. Det er ingen bestemmelser som utløser en plikt til å sikre et område slik at det kan benyttes til utbygging, men skredsikring må gjennomføres før man kan gi tillatelse til utbygging. Det rettslige utgangspunktet er at kommunen som plan- og bygningsmyndighet har et ansvar for å påse at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker mot fare¹⁹. Paragraf 28-1 sier at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot naturfarer. Kommunen plikter i å nedlegge forbud eller stille særlige krav dersom sikkerhetskravene ikke oppfylles. TEK17 kapittel 7 og rundskriv H-5/18 inneholder videre sikkerhetskrav mot naturfarer. Kommunen kan også på eget initiativ nedlegge bygge- og deleforbud for eiendommer som ligger innenfor et potensielt skredutsatt område²⁰. Her er det viktig å påpeke at sikring av ny bebyggelse er en kostnad som utbygger eller kommunen må bære selv. Dette dekkes ikke av NVE²¹. Mer om ny bebyggelse blir ikke gjennomgått.

2.3.1.1 Sikring av offentlig infrastruktur

Statlige infrastruktureiere har som eier og utbygger et eget ansvar for å kartlegge og sikre egen infrastruktur²². Dersom den potensielle skredfaren berører jernbane eller veger, er det BaneNOR og Statens vegvesen som har ansvar for den videre utredningen.

Dersom NVE slår alarm om skredfare, skal BaneNOR og Statens vegvesen varsles dersom skredfaren potensielt berører aktuell offentlig infrastruktur. I utgangspunktet har BaneNOR egne værvakter som er ansvarlig for å følge med på varslene via varsom.no og meteorologisk institutt. Værvaktene skal videre varsle eier av den berørte infrastrukturen, formelt sett er Banesjefen for den enkelte jernbane. Dersom et skred faktisk har skjedd varsles BaneNOR av den aktuelle myndigheten som oppdager skredet, for eksempel politiet. Statens vegvesen har

¹⁸ Norges vassdrag- og energidirektorat (2020) *Sikrings- og miljøtiltak*

¹⁹ Jf. plan- og bygningsloven § 28-1

²⁰ Jf. naturskadeloven § 22

²¹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2020) *Sikrings- og miljøtiltak*

²² Meld. St. Nr. 33 (2011-2012) s. 31

registrert skredfarene over hele landet, og har installert mange overvåkningssystemer. Dersom overvåkningssystemene oppdager skred eller at det går et skred, skal vegene stenges²³.

For jernbane er det rettslige utgangspunktet er lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (heretter jernbaneloven) § 6 a. Loven åpner for at departementet kan fastsette forskrifter om sikring mot tilsiktede uønskede handlinger. I jernbaneforskriften²⁴ § 6-1 fastslås det at jernbanevirksomheten skal utføre nødvendige ROS-analyser. Videre skal jernbanevirksomheten etter § 6-2 følge opp risikovurderingene og gjennomføre nødvendige tiltak for å håndtere risikoen. For eksisterende bebyggelse er det ifølge BaneNOR per i dag ikke noen akseptkriterier for fare og risiko som følge av skredhendelser, men det er igangsatt arbeid for å få dette på. For nye jernbaner må BaneNOR følge sikkerhetskravene som er gitt i plan- og bygningsloven og TEK17. Annet relevant lovverk er graneloven. Sikringstiltak som gjennomføres på jernbane skal ikke føre til at naboeiendommen blir rammet istedenfor. Statens vegvesen har utarbeidet egne risikoakseptkriterier, ettersom plan- og bygningsloven og TEK17 ikke er tilpasset trafikk i bevegelse. Dette er et rundskriv som gjelder for både nye og eksisterende vegbaner²⁵.

BaneNOR har utarbeidet en egen instruks for ugunstige vær-situasjoner som beskriver tiltak og ansvarsområder for ulike naturfarer. Instruksen skiller mellom gult, oransje og rødt farenivå. Ved rødt nivå skal jernbanen stenges²⁶. Når det gjelder sikringstiltak er det hver enkelt Banesjef som vurderer behovet og søker om sentrale midler. Den sentrale enheten i BaneNOR vurderer og beslutter hvilke prosjekter som får midler. Slik er det også for Statens vegvesen. Staten setter av en viss sum som hver av regionene må søke om midler fra. Beslutningen skal baseres på en helhetlig samfunnsøkonomisk vurdering.

2.3.2 Overvåkning

Overvåkning er mer vanlig blant offentlige infrastruktureiere, men det er noen fjellpartier som overvåkes spesielt. Det er i utgangspunktet kommunen selv som beslutter om et område skal overvåkes eller ikke. Etter at NVE og NGU har gjort omfattende undersøkelser av et fjellparti,

²³ Statens vegvesen (2014). *Veger og snøskred* s. 70

²⁴ Jernbaneforskriften. (2016) *Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.*

²⁵ Statens vegvesen (2014). *Retningslinjer for risikoakseptkriterier for skred på veg*

²⁶ BaneNOR (2018) Instruks for tiltak ved ugunstige vær-situasjoner.

kan de anbefale at kommunen bør overvåke området. Beslutter kommunen å overvåke et fjellparti, er det NVE som tar ansvar for selve overvåkingen²⁷.

Overvåkingen blir utført av NVE sin seksjon for fjellskred, SVF. NGU gjennomfører en risikoklassifisering og en kost/nytte vurdering på vegne av NVE. Dette er for å kunne avgjøre om det er behov for overvåking, og i så tilfelle om det er behov for kontinuerlig eller periodisk overvåking²⁸. NGU utfører dette arbeidet kontinuerlig, da NVE har kartlagt hvilke fjellpartier som skal vurderes og risikoklassifiseres²⁹. Per i dag (januar 2020) er det syv kontinuerlig overvåkede fjellpartier og elleve periodisk overvåkede objekter i Norge³⁰.

2.3.3 Innløsning

I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å innløse særlig skredutsatt bebyggelse. Det finnes noen eksempler på dette, men er ofte noe kommunen nøler med å gjøre. Utgangspunktet er at ingen har rettskrav på innløsning på grunn av skredfare. Å få erstatning for et bygg eller å få flyttet bebyggelsen en annen plass avhenger ofte at det allerede har gått et skred. Loven åpner likevel for at grunneier i visse tilfeller kan få innløst boligen. Etter naturskadeforsikringsloven § 1 tredje ledd skal forsikringsselskapet relokalisere dersom det har skjedd en naturhendelse som har ført til ustabil grunn under boligen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.3.

Staten er lite villig til innløsning så lenge det finnes overvåking, som for eksempel i Rauma kommune. Faren er enorm, beboerne er låst fast til boligene sine, og området er overvåket døgnet rundt. Varsler om at fjellpartiet er i bevegelse kommer i god tid før skredet er ventet å komme, noe som gir god tid til å evakuere befolkningen. Det samme gjelder områder som har blitt skredsikret. Det er liten grunn til å innløse når et område anses som trygt. Innløsning virker å være mest aktuelt i de områder som ikke overvåkes, og der sikringskostnadene blir såpass høye at det er urimelig.

Faktum er at det er for dyrt å drive med innløsning som fast praksis. Dersom kommuner begynner å innløse stadig fler boliger, kan det også føre til at enda flere krever innløsning. Det er en praksis kommunene ikke har råd til. Et annet interessant spørsmål er

²⁷ Meld. St. Nr. 33 (2011-2012) s. 25

²⁸ Norges vassdrag- og energidirektorat (2020). *Fjellskredovervåking*

²⁹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2016). *Fare- og risikoklassifisering av ustabile fjellparti*.

³⁰ Norges vassdrag- og energidirektorat (2020). *Fjellskredovervåking*

erstatningssummen. Dersom innløsning besluttes, hva har grunneier krav på i form av erstatning? I forbindelse med for eksempel grunnerverv og ekspropriasjon er det klare retningslinjer og mye praksis på eiendomsverdivurdering. Naturskadeforsikringsloven § 1 har også bestemmelser om verdivurdering. Verdivurderingen ved innløsning av bolig i skredutsatte områder er noe som kan forskes videre på.

2.4 Varsel om økt farenivå eller at et skred går

I dette underkapittelet vil jeg beskrive de ulike aktørers roller i et tilfelle der det kommer en skredvarsling med høyt farenivå eller at et skred går. Jeg har valgt å sette opp aktørene etter hvilken rekkefølge de involveres i. Det finnes flere enn NVE som driver med overvåkning og varsling, men for at det skal bli tydelig og oversiktlig har jeg tatt utgangspunkt i NVE.

2.4.1 NVE

NVE som skredmyndighet har det overordnede forvaltningsansvaret innen skredforebygging. En sentral del av dette ansvaret innebærer å styre den nasjonale flom- og skredvarslingstjenesten. NVE overvåker områder med høy risiko og varsler om utviklingen. NVE har ansvar for å videreformidle kunnskapen til aktuelle aktører på regionalt nivå, altså til fylkeskommunen³¹. Andre relevante aktører, både offentlige og private, skal også varsles³².

Relevante aktører får varsling om naturfarer gjennom skredvarslingstjenesten, som er en abonnementsordning på e-post og SMS. Denne tjenesten har en kvitteringsordning for enkelte aktører, som betyr at mottakeren må kvittere for at varselet er mottatt. Dersom kvitteringen ikke er utført etter en viss frist tar NVE eller den aktuelle varselsentralen kontakt med mottaker direkte for å varsle³³. Bakgrunnen for denne varslingstjenesten er å kunne forberede samfunnet og beredskapen på at det er økt sannsynlighet for at en naturfare kan inntreffe. Hvordan varslingen er utformet vil bero på farenivået. For høye farenivåer blir det utarbeidet et relativt detaljert varsel. Dette inneholder gjerne en skredfarevurdering, skred- og værobservasjoner, værutvikling, og anbefalte tiltak³⁴. Anbefalte tiltak kan for eksempel være evakuering.

³¹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2020). *Varsling*

³² Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Retningslinjer for rapportering på samordningskanal*.

³³ Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Retningslinjer for rapportering på samordningskanal*

³⁴ Fylkesmannen i Nordland (2019). *Skredsituasjonen i Lofoten - Evaluering av krishåndteringen i Nordland i forbindelse med skredhendelsene i Lofoten, januar 2019*.

NVE har også en stor rolle i beredskapen som støttefunksjon. NVE har blant annet ansvar for å lede den nasjonale kraftforsyningsberedskapen, både før og etter en skredhendelse³⁵. I forbindelse med skred kan det forekomme skader på essensiell infrastruktur, for eksempel kraftlinjer og vannledninger. NVE har et overordnet ansvar for å sikre at Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon, KBO, gjennomfører tiltak for å beskytte slik infrastruktur, og ved behov gjenoppretter den på best mulig måte³⁶. I krisesituasjoner er det kommunen, fylkesmannen og nødeter som har ansvar for krisehåndteringen, men NVE skal være tilgjengelig for å gi råd, veiledning og støtte til involverte.

Dersom et skred går trer NVE inn og undersøker skredområdet videre. Dette gjøres for å konstatere om det er sikkert å ferdes på området etter at skredet har gått, eller om det er fare for ytterligere skred.

2.4.2 Fylkesmannen

Fylkesmannen er regional fag- og samordningsmyndighet for samfunnssikkerhet og beredskap. Ansvar for samordning og håndtering av skredhendelser ligger derfor hos fylkesmannen. Varsel om økt farenivå kommer inn på regionalt nivå gjennom en samordningskanal. Her varsles Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, heretter DSB, og fylkeskommunene. Det er fylkesmannen som har ansvar for å påse at varslingene blir videreformidlet til relevante aktører³⁷. Aktuelle kommuner og regionale aktører skal varsles etter behov. Dersom skredfaren for eksempel berører fylkesveier og jernbane, skal veimyndighet og BaneNOR informeres. Samme gjelder EKOM og Nødnett dersom strømledninger står i fare. Den videre varslingen skal skje så raskt som mulig etter at Fylkesmann har mottatt varselet. Hvordan rutinene for varsling er varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune, men utgangspunktet er at alle skal ha etablerte rutiner og varslingssystemer³⁸.

Videre har Fylkesmannen ansvar for å bygge et helhetlig situasjonsbilde som skal orientere om hendelsesforløp og beredskap. Dette gjøres i Fylkesberedskapsrådet, som er fylkesmannens forum for drøfting og samordning av beredskap. Fylkesberedskapsrådet skal

³⁵ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* s. 28

³⁶ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* s. 25

³⁷ Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Retningslinjer for rapportering på samordningskanal*.

³⁸ Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Retningslinjer for rapportering på samordningskanal*.

ha oppnevnte representanter fra diverse beredskapsaktører, deriblant politiet, Forsvaret, Siviltforsvaret og andre som kan bidra med støtte i beredskapen³⁹. Representantene oppdaterer hverandre om situasjonsbildet slik at det kan samordnes og rapporteres videre. En orientering om situasjonen skal forelegges DSB og andre relevante myndigheter⁴⁰. Fylkesmannen skal også informere befolkningen om hendelsesforløpet og gi oppdateringer og råd på sine nettsted. I tillegg skal Fylkesmannen ha god dialog med kommunen og NVE om forebygging av skred, og gi innspill til prioritering av områder.

Dersom et skred går uten at varsling er inne i bildet er det lokale myndigheter som skal håndtere dette. Det er som regel kommunen og politiet. Fylkesmannen vil først tre inn dersom kommunen har utfordringer med å håndtere situasjonen, for eksempel ved at skredområdet er såpass stort eller dekker flere kommuner.

2.4.3 Kommunen

I en krisesituasjon skal kommunen kunne oppfylle én av to funksjoner, enten som støtteenhet eller hovedansvarlig. Hvilke funksjoner kommunen yter vil bero på hvilke myndigheter som har det overordnede ansvaret for operativ kriseledelse. Hvem som sitter med dette ansvaret varierer fra situasjon til situasjon. I forbindelse med skred utgjør det en forskjell om skredet blir varslet om på forhånd, kontra om et skred går uforberedt. Fylkesmannen og regionale myndigheter har en større involvering dersom skredfare blir varslet om⁴¹. Dersom et skred går uten forvarsel får gjerne kommunen hovedansvar og må iverksette kriseledelse.

Dersom for eksempel politiet eller fylkesmannen har hovedansvar for kriseledelsen skal kommunen fungere som støtteenhet⁴². Kommunen skal utgjøre det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen⁴³. Når kommunen blir varslet om økt farenivå for skred, skal kommunen iverksette sin beredskapsplan. Utarbeidelsen og krav til innhold i beredskapsplanen er redegjort for i kapittel 2.2.1.2. Det er ikke sikkert at kommunen har kommet så langt i planleggingen at skredfare var oppdaget, men beredskapsplanen skal være generell nok til at den gjelder for alle krisesituasjoner. Kommunen skal bistå med de ressurser

³⁹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* kapittel 5

⁴⁰ Direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap (2016) *Retningslinjer for rapportering på samordningskanal* og Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred*

⁴¹ Jf. kapittel 2.4.2

⁴² Nittedal kommune (2016) *Plan for kommunal kriseledelse*

⁴³ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred* s. 26

og den kompetanse som er tilgjengelig, og har ansvar for å sikre at de som evakueres har et sted å bo. Dette følger av sosialtjenesteloven § 27. Det er forøvrig ingen krav som stilles til bostandard, verken i loven selv eller i forarbeidene. Jeg kommer tilbake til evakuering i kapittel 2.4.4 og 3.2.

Kommunen har også ansvar for den lokale samordningen på samme måte som fylkesmannen på regionalt nivå. De skal informere lokale aktører om situasjonens utvikling, motta situasjonsrapporter og rapportere opp til regionale myndigheter. Kommunens beredskapsplan skal inneholde instruksjoner om hvordan denne kommunikasjonen foregår⁴⁴.

2.4.4 Politiet og evakuering

Politiet har det overordnede ansvaret for å iverksette tiltak for å avverge, forhindre og begrense skade i forbindelse med ulykkes- og katastrofesituasjoner⁴⁵. Politiets ansvarsområder er å gjennomføre eventuelle evakueringer og å sende ut pressemeldinger. Politiet er den eneste som har myndighet til å pålegge evakuering. Andre myndigheter, for eksempel kommunen, kan beslutte evakuering hvis de ikke har tid til å vente på politiet, men de kan ikke evakuere innbyggerne med makt. Det er også bare politiet som kan oppheve en evakuering⁴⁶.

Dersom NVE eller andre varslingsordninger anbefaler at et område evakueres, så utføres dette. I rapporten til Fylkesmannen i Nordland om skredsituasjon i Lofoten uttalte Nordland politidistrikt at «Politiet overprøver ikke faglige råd fra meteorologer og geologer. Når evakuering blir anbefalt fra geologer så skal dette iverksettes.» Politiet fastsetter soner for evakuering sammen med NVE, kommunen, innbyggere og virksomheter som kan bli påvirket av skredet⁴⁷. Hjemmel for evakuering finnes i Politiloven § 7. Etter denne bestemmelsen kan politiet regulere ferdsel, forby opphold og påby områder evakuert for å ivareta enkeltpersonens eller allmennhetens sikkerhet.

Politiet skal også i samarbeid med Fylkesmannen spre informasjon om igangsettelse av eventuelle evakueringer, sperring av veier og annen infrastruktur samt opphevelser. Politiet

⁴⁴ Et eksempel er beskrevet i Nittedal kommune (2016) *Plan for kommunal kriseledelse*

⁴⁵ Politiet (2011). *Politiets beredskapssystem del I - Retningslinjer for politiets beredskap*

⁴⁶ Bergens Tidene (2018) *Frarådes å flytte hjem*

⁴⁷ Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred s. 27*

gjør dette gjennom pressemeldinger, som danner grunnlaget for informasjonen som legges ut på Fylkesmannen sine nettsider⁴⁸. Politiet skal også varsle andre aktuelle beredskapsaktører, som for eksempel forsvaret og sivilforsvaret.

⁴⁸ Fylkesmannen i Nordland (2019). *Skredsituasjonen i Lofoten - Evaluering av krishåndteringen i Nordland i forbindelse med skredhendelsene i Lofoten, januar 2019*

Kapittel 3 Skredsikring og evakuering; handleplikt og økonomisk ansvar i eksisterende bebyggelse

I dette kapitlet vil jeg gjøre en fremstilling av dagens lovverk og praksis når det gjelder sikring og evakuering i forbindelse med skredfare i eksisterende bebyggelse. Dette innebærer to ting; det juridiske grunnlaget for handleplikten og det økonomiske ansvaret. I første del av kapitlet gjør jeg rede for skredsikring, deretter evakuering. I første delen av hvert delkapittel diskuteres plikt og ansvar for å gjennomføre tiltak, og deretter hvem som skal bære kostnadene. Kapitlet har hovedfokus på kommunen, men tar også for seg Fylkeskommunen, NVE, forsikringsselskaper og den private grunneier. Mot slutten er det et delkapittel om en situasjon der både skredsikring og evakuering er innblandet, og hvem som er ansvarlig for dette.

Delkapitlet om skredsikring har en vesentlig større juridisk del enn delkapitlet om evakuering. Grunnen til at jeg har med begge deler i samme kapittel er fordi dette er to temaer innen skredfare som det reises mange spørsmål rundt. Som nevnt i kapittel 1.5 om kapittel 3 sin oppbygning er det i tillegg snakk om de samme aktørene og mye av det samme lovverket. I forbindelse med skredsikring er det usikkert hvem som har ansvar for å igangsette tiltak, eller bør ha ansvar. I forbindelse med evakuering er det mye usikkerhet rundt hvem som skal bære kostnadene.

3.1 Skredsikring

3.1.1 Innledning

Dersom en eiendom skal bygges ut, har tiltakshaver et klart og tydelig ansvar for å påse at byggegrunnen er tilstrekkelig sikret mot skredfare. Sikkerhetskravene er nedfelt i plan- og bygningsloven og TEK17. Verken plan- og bygningsloven eller TEK17 vil bli gjennomgått nærmere, da de bare retter seg mot ny bebyggelse Kommunens ansvar som plan- og bygningsmyndighet er å kontrollere at sikkerhetskravene i gjeldende lovverk er overholdt før det gis byggetillatelse⁴⁹. Dersom en skredfare oppdages i etterkant av utbygging, er det mer usikkert hvem som har ansvar, og for hva. Kommunen har hovedansvaret for å forebygge naturskader. Ansvaret er nedfelt i flere lover, men lovverket sier lite om ansvarets rammer og hvor langt ansvaret strekker seg. I dette delkapitlet diskuteres hvorvidt

⁴⁹ Jf. plan og bygningsloven § 1-4

sivilbeskyttelsesloven kapittel V og naturskadeloven § 20 utløser en skredsikringsplikt hos kommunen, samt hvem som skal bære kostnadene forbundet med sikringstiltakene.

3.1.2. Sivilbeskyttelsesloven kapittel V om Kommunal beredskapsplikt

3.1.2.1 Relevans og bruksområde

Sivilbeskyttelsesloven kan anses som den overordnede loven som pålegger kommunen å beskytte sine innbyggere fra farer. Sivilbeskyttelseslovens formål er å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når rikets selvstendighet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.» I forarbeidene står det at loven gjelder «tiltak innen hele krisespekteret fra fred til krig.» Med «uønskede hendelser» menes hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur⁵⁰. Forarbeidene spesifiserer videre at «uønskede hendelser» kan være naturfarer.

3.1.2.2 Kommunens plikter etter sivilbeskyttelsesloven kapittel V

Utløser den kommunale beredskapsplikten en plikt til å skredsikre? Tidligere i oppgaven har jeg nent sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 om ROS-analyse og kommunal beredskapsplikt. Kommunen skal påse at skredfaren blir avdekket og utredet i samsvar med gjeldende lovverk, og inkludere dette i sin beredskapsplanlegging og arealplanlegging. Videre skal jeg belyse hvorvidt pliktene som følger av sivilbeskyttelsesloven og tilhørende forskrift kan overføres til en plikt for kommunen til å skredsikre eksisterende bebyggelse.

3.1.2.3 Kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen har en sentral rolle i samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunens rolle i dette arbeidet er tydeliggjort gjennom den kommunale beredskapsplikten som følger av sivilbeskyttelsesloven. Her skal jeg snakke mer om den helhetlige ROS-analysen, altså sivilbeskyttelsesloven § 14. Etter denne bestemmelsen «plikter» kommunen å «kartlegge uønskede hendelser». Dette innebærer å gjennomføre ROS-analyser. I ROS-analysene skal man utrede hvilke farer som finnes, vurdere sannsynlighet for at faren inntreffer og hvordan det vil påvirke kommunen.

⁵⁰ Jf. sivilbeskyttelsesloven § 3 bokstav a

3.1.2.3.1 Hva skal risiko- og sårbarhetsanalysen inneholde?

Sivilbeskyttelsesloven og forarbeidene gir en nokså generell forklaring av hva som inngår i ROS-analysen, noe som gir mening ettersom den kommunale beredskapsplikten er helhetlig og sektorovergripende. Verken § 14, forarbeidene eller forskrift om kommunal beredskapsplikt inneholder spesifikke krav til innhold og gjennomføring. Forskrift om kommunal beredskapsplikt lister som nevnt tidligere minimumskravene for en ROS-analyse i § 2 annet ledd. Forøvrig anbefaler DSB at kommunene benytter seg av Norsk Standard «Krav til risikovurderinger»⁵¹ DSB har også utarbeidet en egen veileder for kommuners arbeid med ROS-analyser som heter «Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen».

Videre i forskriftens § 2 fjerde ledd står det «Der det avdekkes behov for videre detaljanalyser skal kommunen foreta ytterligere analyser eller oppfordre andre relevante aktører til å gjennomføre disse.» Kommunen skal altså påse at potensielle skredfare blir utredet tilstrekkelig. ROS-analysen skal inneholde «Kunnskap om tiltak for å unngå og redusere risiko og sårbarhet i kommunen»⁵². Etter at kommunen har avdekket en skredfare, skal de vurdere og presentere tiltak for å imøtekomme skredfaren. I DSB sin veileder listes det opp forslag til oppfølging av de avdekte farene og eksempler på hvordan kommunene kan formulere dette. Et eksempel på oppfølging kan være å gjennomføre sikringstiltak. Etter forskriften kan kommunen engasjere andre aktører for å håndtere faren, som i dette tilfellet vil være NVE. Det stilles forøvrig ingen krav til at kommunen må gjøre spesifikke tiltak. Behovet for tiltak må selv vurderes av kommunen selv.

Ettersom det ikke stilles nærmere krav til innhold i ROS-analysen varierer det veldig fra kommune til kommune hvor detaljert denne er, og hva slags tiltak som presenteres. Enkelte kommuner har også kommet lengere i prosessen med å kartlegge farene enn andre. Det er mange kommuner som har som forebyggende tiltak mot naturhendelser å kartlegge faren i første omgang (Eks. Stavanger, Sandefjord og kommune)⁵³, mens andre har mange avdekkede farer som det presenteres konkrete tiltak mot (Eks. Vagan og Porsgrunn og Ørland kommune). Noen kommuner har ikke særlige utfordringer med skredfare, og går ikke spesielt nærme inn på dette (Eks. Levanger kommune). Andre kommuner igjen retter tiltakene hovedsakelig mot ny bebyggelse, altså det å kartlegge skredfare og nødvendige tiltak før

⁵¹ Standard Norge (2008). *NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger*

⁵² Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* s. 10

⁵³ Eksempler på kommuner i dette avsnittet er de nyeste ROS-analysene til hver enkelt kommune

utbygging (Eks. Gjesdal, Sandnes og Dønna kommune). Flere av de overnevnte helhetlige ROS-analysene antyder at offentlige tilskudd er et slags kriterium for gjennomførelse av sikringstiltak. Kommunen har begrenset med midler og vil i hovedsak benytte disse til andre formål slik som skoler, sykehus og andre offentlige institusjoner.

3.1.2.3.2 Det videre arbeidet med ROS-analysen

Kartlagte farer skal innarbeides i offentlige arealplaner og markeres som hensynssoner eller aktsomhetsområder⁵⁴. Videre skal faren inkluderes i beredskapsplaner⁵⁵. For de spesielt utsatte kommunene, for eksempel de som kan bli berørt av skred på Åkneset, er det avgjørende å ha en detaljert beredskapsplan for hver enkelt aktør. Som nevnt i kapittel 2.2.2 skal Fylkesmannen med utgangspunkt i Nasjonal beredskapsplan utarbeide en objektplan for særlig utsatte områder. Denne objektplanen er et felles rammeverk for alle involverte aktører. Med utgangspunkt i objektplanen skal hver enkelt aktør utarbeide sin egen beredskapsplan på detaljnivå, slik at de er forberedt på krisesituasjoner.

3.1.2.4 Må kommunen gjennomføre planen?

Må kommunen gjennomføre planen, og i så tilfelle når? Tilsvaret den kommunale beredskapsplikten for å avdekke og planlegge for eventuelle farer en plikt til å skredsikre? I forskriftens § 2 fjerde ledd står det «Kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak». Det neste steget for kommunen er å vurdere hvilke handlingsalternativer de har. Formuleringen er slik at kommunen «skal» engasjere aktører for å «iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak». Hvor langt dette strekker seg er ikke nærmere spesifisert.

Dersom man tolker lovteksten akkurat slik den er formulert, er det naturlig å anta at kommunen plikter å avdekke skredfarer, planlegge sikringstiltak, og iverksette slike tiltak. Det stemmer at kommunen skal utarbeide ROS-analyser og innarbeide skredfaren i beredskapsplaner og arealplanlegging, men det nevnes aldri noe tidsperspektiv, eller noe om de økonomiske byrdene. Kommunen har begrensede midler, og har ikke alltid råd til å gjennomføre dyre sikringstiltak. Løsningen har lenge vært NVE, men selv NVE har svært begrensede midler og må prioritere søknader om støtte de får inn. Dette fører til at mange skredfarer forblir en fare, eller at kommunen må finne andre løsninger, som for eksempel

⁵⁴ Jf. plan- og bygningsloven § 4-3

⁵⁵ Jf. sivilbeskyttelsesloven § 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt §§ 3 og 4

overvåkning – noe som er en midlertidig løsning. Det er heller ikke slik at alle skredfarer er akutte eller har store innvirkninger på landskapet. Det kan derfor også være samfunnsøkonomisk «dumt» å skredsikre. Det er antageligvis derfor utredning av skredfaren, formulering av mulige tiltak og beredskapsplanlegging er tilstrekkelig for å imøtekomme sivilbeskyttelsesloven og forskriftens krav. Slik er det forøvrig også med reguleringsplaner og andre offentlige planer - at den ikke må gjennomføres. Reguleringsplaner legger begrensninger for hvordan et område kan benyttes i fremtiden, men må således ikke gjennomføres.

3.1.2.5 Litt om infrastruktureiere

Infrastruktureiere har selv ansvar for å kartlegge skredfare over egen infrastruktur. Gjennomgående i de fleste helhetlige ROS-analyser nevnes BaneNOR og Statens vegvesen i arbeidet med forebygging av risiko for fylkesvei og jernbane. Statens vegvesen spesielt har gjort et omfattende arbeid med skredfarekartleggingen. De har egne veiledere og akseptkriterier for ulike type skred. De har også utarbeidet en oversikt over sikringsbehov over hele landet. Dette er fagvurderinger som kan legges til grunn i arbeidet med prioritering av behov⁵⁶. BaneNOR har noen veiledere og standarder, men disse gjelder hovedsakelig for ny jernbane. Veiledere for eksisterende jernbaner er under utarbeidelse.

3.1.3 Naturskadeloven § 20

3.1.3.1 Relevans og bruksområde

I motsetning til sivilbeskyttelsesloven, gjelder naturskadelovens bestemmelser direkte kommunens plikter i forhold til naturskader. De fleste bestemmelsene i naturskadeloven har blitt erstattet av naturskadeerstatningsloven, men naturskadeloven §§ 20 – 26 gjelder fortsatt. Disse bestemmelsene, altså de som ble overført til naturskadeerstatningsloven, regulerer Statens naturskadefond. De gjenværende bestemmelsene i naturskadeloven har blitt stående ettersom det ble bestemt at Statens naturskadefond ikke lenger skal yte erstatning til sikringstiltak. Dette ansvaret ble overført til Olje- og energidepartementet, nærmere bestemt til NVE. Ifølge Meld. St.15 nr. 15 (2011-2012) varslet OED om at de skulle foreta en helhetlig gjennomgang av ansvar for sikringstiltak med utgangspunkt i de gjenværende bestemmelsene i naturskadeloven. I skrivende stund er det ikke blitt gjort noen gjennomgang av dette, og det er derfor ikke helt klart og tydelig hva som ligger i bestemmelsen.

⁵⁶ Statens vegvesen (2019). *Skredsikringsbehov langs riks og fylkesveg i Nordland - Troms - Finnmark*.

3.1.3.2 Kommunens plikter etter naturskadeloven § 20

Naturskadeloven § 20 lyder følgende:

«Kommunen plikter å treffe forhåndsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak. Med naturskade menes naturskade slik det fremgår av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd»

Kommunen plikter å treffe forhåndsregler mot naturskade i samsvar med pbl. §§ 11-8 og 28-1, «samt nødvendige sikringstiltak». Referansen til plan- og bygningsloven sier noe om kommunens ansvar til å påse at byggegrunnen er sikker før det gis tillatelse til gjennomføring av utbyggingstiltak. Formuleringen «nødvendige sikringstiltak» gjelder derimot både for ny og eksisterende bebyggelse, og for både før og etter at en naturhendelse inntreffer⁵⁷.

Etter bestemmelsen plikter kommunen å «treffe forhåndsregler mot naturskader.. samt nødvendige sikringstiltak». Hva som ligger i denne formuleringen er ikke videre spesifisert. Den sier heller ingenting konkret om hva kommunen plikter i å gjøre. I bestemmelsens forarbeider⁵⁸ står det: «formuleringen «nødvendige sikringstiltak» innebærer at kommunen plikter i å vurdere om sikringstiltak er nødvendig, og å iverksette slike tiltak.» Igjen, her står det ingenting konkret om verken om hvor langt ansvaret strekker seg, eller konkret hva slags sikringstiltak som menes.

3.1.3.3 Rettspraksis

Det er lite rettspraksis forbundet med naturskadeloven § 20, men det finnes noe. LE-2011-190892 forsøkte en grunneier å kreve at kommunen gjennomførte sikringstiltak mot snøskred på hytteeiendommen hans. Grunneier anførte at kommunikasjonen med kommunen hadde vært av slik karakter at det forelå et bindende løfte om at kommunen skulle skredsikre, og at kravet er hjemlet i naturskadeloven § 20. Dette kravet ble forkastet. I lagmannsrettens vurderinger uttales at «Når det konstateres rasfare etter at en eiendom er bebygd, vil det være grunneiers ansvar å iverksette og bekoste nødvendige sikringstiltak. Kommunen har ikke noe ansvar etter naturskadeloven for å gjennomføre slike tiltak. Naturskadeloven er ingen rettslov i den forstand at den gir rettssubjekter krav på kontantytelser eller tilskudd til sikringstiltak fra

⁵⁷ Meld. St. Nr. 15 (2011-2012) s. 9

⁵⁸ Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 30

kommunen». Lagmannsretten fastslo at en grunneier verken har krav på at sikringstiltak blir gjennomført av kommunen, eller kan kreve at kommunen betaler for det.

I en uttalelse fra sivilombudsmannen⁵⁹ finner vi brev fra ombudsmannen til Olje- og energidepartementet. Ombudsmannen ønsket en utredning av kommunens ansvar etter naturskadeloven § 20, og spurte blant annet om paragrafen utløser rettigheter for grunneiere. I departementets svar ble det uttalt at «det ikke er grunnlag for å slutte at kommunen har en juridisk plikt til å gjennomføre sikringstiltak på egen regning i alle tilfeller der flom- eller skredfare blir avdekket». Videre uttalte departementet at naturskadeloven «ikke er et rettskrav på tilskudd til sikringstiltak», og at «NVE må prioritere de tildelte midlene etter samfunnsøkonomiske kriterier slik at samfunnet får mest mulig igjen i form av redusert risiko for flom- og skredskader.»

3.1.3.4 Plikter grunneier å skredsikre?

Betyr det at grunneier er pliktig å skredsikre egen eiendom? Det grunnleggende ansvaret for å beskytte seg selv og egen eiendom ligger hos den enkelte. Dette betyr ikke at private plikter å skredsikre egen eiendom, men at private ikke har rettskrav på å få gjennomført sikringstiltak. Sivilbeskyttelsesloven § 24 handler om egenbeskyttelsestiltak for fast eiendom. Dette er en lovhjemmel for å kunne pålegge en grunneier, både offentlig og privat, å gjennomføre sikringstiltak. I forarbeidene spesifiseres det at tiltak for eksempel kan være flomsikring. I selve høringsnotatet blir formuleringen «beskyttelse mot naturkatastrofer» benyttet. Bestemmelsen i seg selv er å regne som en «sovende» bestemmelse, og den har per i dag ikke blitt benyttet. Det er heller ingen konkrete vurderingskriterier eller vilkår som listes, og ingen bestemmelser om hvem som skal bekoste eventuelle tiltak.

3.1.3.5 Vedlikehold og oppfølging

Kommunen er formell tiltakshaver, og vil ha det overordnede ansvaret for å vedlikeholde sikringstiltakene. Selv når NVE utfører sikringstiltak på vegne av kommunen, er det kommunen som er formell tiltakshaver⁶⁰. NVE åpner likevel for at kommunen kan søke om tilskudd til vedlikehold av eksisterende sikringsanlegg.

⁵⁹ SOM-2016-2929

⁶⁰ Norges vassdrag- og energidirektorat (2018) *Tilskudd og bistand – søknadsprosess og behandling*

3.1.4 Noen foreløpige oppsummeringer og poenger

3.1.4.1 *Sivilbeskyttelsesloven kapittel V*

Kommunen er ikke juridisk pliktig til å skredsikre eksisterende bebyggelse etter sivilbeskyttelsesloven kapittel V. I forhold til forebygging av naturskader i eksisterende bebyggelse plikter kommunen å oppfylle sivilbeskyttelseslovens krav til helhetlig ROS-analyse. Dette innebærer tilstrekkelig utredning av skredfaren, planlegging av hvordan kommunen skal imøtekomme skredfaren og utarbeide beredskapsplaner for krisetilfeller.

3.1.4.2 *Naturskadeloven § 20*

Kommunen er ifølge departementet ikke juridisk pliktig til å skredsikre eksisterende bebyggelse etter naturskadeloven § 20. Både LE-2011-190892 og SOM-2016-2929 konstaterer at kommunen ikke er pliktig i å skredsikre og at ansvaret i utgangspunktet ligger hos grunneier. Det er likevel påfallende at loven og forarbeider benytter slike formuleringer. Det er veldig uklart hva slags plikter denne bestemmelsen utløser for kommunen når det gjelder eksisterende bebyggelse.

3.1.4.3 *Likheter og ulikheter mellom lovene*

Begge lovene inneholder nokså tydelige plikter i forhold til hvordan de er formulert. I forskrift om kommunal beredskap står det at «kommunen skal stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak». Dette minner om formuleringen i forarbeidene til naturskadeloven § 20: «formuleringen «nødvendige sikringstiltak» innebærer at kommunen plikter å vurdere om sikringstiltak er nødvendig, og å iverksette slike tiltak.» Verken sivilbeskyttelsesloven eller naturskadeloven utløser en skredsikringsplikt fra kommunens side, eller rettigheter for grunneiere til å kreve skredsikring. Lovene er på en annen side hjemler for at kommunen kan gå inn og gjennomføre sikringstiltak.

En forskjell mellom lovene er at det er uvisst hva slags plikter kommunen har etter naturskadeloven § 20 for eksisterende bebyggelse. Det er tydelig at det er et stort behov for en dypere utredning av dette. Som nevnt i kapittel 3.1.4.2 står det ingenting om hva slags sikringstiltak som menes.

3.1.4.4 *Sikkerhetsloven – Likheter i «pliktene»*

Lov 1. juni 2018 om nasjonal sikkerhet, heretter sikkerhetsloven, har bestemmelser om sikkerhet som gjelder for offentlige virksomheter, jf. lovens § 1-2 første ledd. Sikkerhetsloven

har hovedfokus på sabotasje og terror og omhandler ikke beskyttelse mot naturkatastrofer⁶¹, men jeg har allikevel valgt å kommentere denne for å trekke frem noen prinsipper som virker å være gjennomgående i lovverket. I likhet med sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven spesifiserer ikke sikkerhetsloven nærmere hva som ligger i bestemmelsene.

I § 4-3 første ledd står det at «Virksomheten skal gjennomføre de forebyggende sikkerhetstiltakene som må til for å gi et forsvarlig sikkerhetsnivå og redusere risikoen knyttet til sikkerhetstruende virksomhet». Dette kan koples tilbake til naturskadeloven § 20 om at kommunen «skal» iverksette sikringstiltak dersom det er nødvendig», samt forskrift om kommunal beredskap om at kommunen «skal» stimulere relevante aktører til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak. Formuleringene i denne loven er svært lik sivilbeskyttelseslovens og kommunal beredskapsforskriftens krav til ROS-analyse. ROS-analysen skal blant annet avdekke farer, og være grunnlag for virksomhetens videre arbeid med forebygging og prioritering.

Loven skal bidra til at «sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn.»⁶². Videre i bestemmelsens forarbeider⁶³ står det at det «kun er de sikkerhetsmessige tiltakene som er nødvendige og forholdsmessige, og har en dokumentert effekt, som skal iverksettes.» Dette kan linkes tilbake til at sikringstiltak som skal gjennomføres må være samfunnsøkonomiske. Dette innebærer videre at tiltaket gir mer nytte enn kostnad, og at tiltaket har en målbar effekt på risikoen. Dette dukker igjen opp i lovens § 4-3 annet ledd: «Kostnadene ved et sikkerhetstiltak skal stå i rimelig forhold til det som kan oppnås ved tiltaket».

Videre i forarbeidene til formålsbestemmelsen står det: «Det foreligger også en plikt til å vurdere alternative og mindre inngripende tilnærminger til å oppnå samme effekt.» I kommunens ROS-analyse skal det foreligge en handlingsplan for å imøtekomme farene. Skredsikring er både dyrt og inngripende i landskapet. Et billig og mindre inngripende alternativ er å installere overvåkningssystemer.

⁶¹ Prop. 153 L (2016-2017) kapittel 6

⁶² Jf. sikkerhetsloven § 1-1

⁶³ NOU 2016:19 s. 252

3.1.4.5 Hvor går terskelen før det utløses en handlingsplikt?

Verken sivilbeskyttelsesloven eller naturskadeloven sier altså noe om å treffe konkrete forhåndsregler som sikringstiltak, men et sted må grensen gå for risikoaksept før det utløses en handlingsplikt. Hvor tydelig og nærliggende i tid skal faren være før man er nødt til å gjøre noe? Dette er et spørsmål som bør forskes videre på. For ny bebyggelse er regelverket klart og tydelig. TEK17 inneholder kvantifiserte sikkerhetskrav for skredfare for ny bebyggelse. For eksempel for bolighus kan det største nominelle årlige sannsynlighet være 1/1000. Det finnes ikke tilsvarende regelverk for eksisterende bebyggelse. Alle offentlige instanser har sin plass i utredningen av skredfaren og utarbeidelse av beredskapsplaner, men det står ingenting om handleplikt i forbindelse med skredsikring.

3.1.5 Hvem skal betale for sikringstiltak?

3.1.5.1 Skredsikring er politisk ønsket

Samtlige nevnte statsmeldinger og offentlige dokumenter oppfordrer til skredsikring. For eksempel i Klimarapporten til Finans Norge (2019)⁶⁴ anslås det at forsikringsselskaper har utbetalt 24 milliarder kroner i erstatning på bygning og innbo de siste 10 årene. Rapporten sier videre at det mest lønnsomme vi kan gjøre er å iverksette forebyggende tiltak slik at skadehendelser ikke skjer, blant annet skredsikring. Det er blant annet derfor NVE har en egen støtteordning til skredsikringstiltak for eksisterende bebyggelse. Ved vurderingen av om tilskudd skal gis til sikringstiltak vurderes også andre elementer som klima, miljø og kulturminner, som også står i sentrum i offentlige dokumenter. Skredsikring er noe som er politisk ønsket, men hvem skal bære kostnadene?

3.1.5.2 Kommunen, Fylkeskommunen, NVE eller den private grunneier?

3.1.5.2.1 Kommunen

Kommunene er som sagt ikke juridisk pliktige til å gjennomføre sikringstiltak, men de har likevel det overordnede ansvaret for gjennomføringen. Kommunens midler kommer hovedsakelig fra skatteinntekter fra innbyggerne og innbyggertilskudd fra staten⁶⁵. Det betyr at innbyggertallet i kommunen har mye å si for hvor mye kommunene har å disponere. Kommunen har begrensede ressurser, men får samtidig mulighet til å søke dekning hos NVE og Fylkeskommunen. Det er også mulighet for spleiselag. I samtlige tiltak som presenteres i NVE sine årsrapporter har sikringstiltak vært et samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen, NVE og berørte næringsaktører.

⁶⁴ Finans Norge (2019) *Klimarapport Finans Norge 2018*

⁶⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*

Det kan anses som urimelig å pålegge kommunene å gjennomføre sikringstiltak for alle skredutsatte områder, ettersom det er såpass mange utsatte innbyggere. Ifølge NVE sine utredninger bor ca. 150 000 mennesker i Norge i skred- og flomutsatte områder⁶⁶. Noen kommuner er dessuten svært utsatte, som for eksempel samtlige kommuner i Møre og Romsdal, mens andre kommuner ikke rammes i det hele tatt. Disse kommunene får utdelt mer i gjennomsnitt enn andre kommuner for å imøtekomme farene⁶⁷.

3.1.5.2.2 Fylkeskommunen og Fylkesmannen

Fylkeskommunen har i noen tilfeller deltatt i spleiselag sammen med kommunen, NVE og andre aktører, men har ingen form for lovbestemt plikt til å delta. De har derfor heller ikke noe økonomisk ansvar utenom de sikringstiltakene de bidrar til. Fylkesmannen kan tildele skjønnsmidler, men dette er en ordning som ikke er rettighetsbasert. Mer om dette i kapittel 3.2.3.3.2.

3.1.5.2.3 NVE

NVE er som nevnt nasjonal skredmyndighet, og skal assistere kommunene i arbeidet med skredforebygging. Kommunen kan søke om støtte til å både å planlegge sikringstiltak og til å gjennomføre dem. NVE kan tildele økonomisk bistand der kommunen eller private selv gjennomfører tiltaket, eller så gjennomfører NVE hele prosjektet selv. NVE tilbyr bistand som dekker inntil 80% av de totale kostnadene⁶⁸. I noen tilfeller vil NVE dekke 100% av kostnadene forbundet med tiltaket. Dette er gjerne i tilfeller der det er et mer akutt behov for tiltak. De resterende 20%, distriksandelen, dekkes av kommunen. Kommunen kan etter naturskadeloven § 24 beslutte at den aktuelle grunneier skal dekke distriksandelen helt eller delvis. Mer om dette i kapittel 3.1.5.2.4.

OED utdeler et visst antall midler til NVE hvert år, og det legger rammene for hvilke tiltak som kan gjennomføres. Disse midlene er øremerket til å gjennomføre sikringstiltak. NVE får inn mange søknader om tilskudd hvert år, men kan bare innvilge et fåtall av dem. Fordelingen foregår etter samfunnsøkonomiske prinsipper, som forklares i kapittel 3.1.5.3. NVE stiller mange krav før støtte kan gis. Disse listes både på NVE sine nettsider og i regelverk som

⁶⁶ Meld. St. Nr 15 (2011-2012) s. 9

⁶⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*

⁶⁸ Norges vassdrag- og energidirektorat (2020) *Sikrings- og miljøtiltak*

oppdateres jevnlig. Regelverket beskriver vilkår for å få tildelt midler og samtlige formelle krav til søknad og oppfølging. Støtteordninger gjelder for eksempel ikke for ny bebyggelse, og det stilles et minimumskrav til 500.000 kroner for nye sikringstiltak. Det er viktig å få med seg at tilskuddsordningen til NVE er ikke rettighetsbasert. Søkeren har ikke krav på tilskudd selv om alle kravene er oppfylt⁶⁹.

3.1.5.2.4 Private grunneiere og naturskadeloven § 24

Som nevnt i kapittel 3.1.3.4 er i utgangspunktet den enkelte ansvarlig for å sikre seg selv og egen eiendom. Men ansvaret som tillegges den enkelte må stå i rimelig forhold til de forutsetningene den enkelte har⁷⁰. Det er blant annet derfor vi har forsikringsordninger for naturskader på objekter som også er forsikret mot brann, samt naturskadeordningen for objekter som ikke dekkes av andre forsikringer. Dette gjelder i det tilfelle at et skred går, men sier ingenting om sikring som et forebyggende tiltak. NVE har som nevnt ordninger for sikring av eksisterende bebyggelse, og det er ikke bare det offentlige som kan få støtte. De private kan også få støtte til sikringstiltak. I 2018 var litt over 1% av utbetalte midler til fysiske skredsikringstiltak tildelt private⁷¹.

Hva kan kommunen kreve at grunneier betaler? Naturskadeloven § 24 er kommunens refusjonshjemmel for sikringstiltak. Hovedregelen etter første ledd er at kommunen kan kreve refusjon av grunneier for sikringstiltak. Her er det forøvrig flere begrensninger. For det første er refusjonssummen begrenset til å gjelde «den samlede verdiøkning tiltaket har medført for grunn og bygninger»⁷². Nærmere spesifisert er refusjonsplikten begrenset til den totale verdiøkningen på eiendommen. I utgangspunktet vil ikke en svært skredutsatt eiendom ha noen omsetningsverdi. Et sikringstiltak kan dermed føre til en ganske vesentlig verdiøkning. Som nevnt i paragrafens tredje ledd er beregningen av verdiøkning begrenset. Ved beregning av eiendommens totale verdiøkning skal man heller ta hensyn til om tiltaket har gitt muligheter for ytterligere bruk, for eksempel «utbygging, jordbruk, skogreising mv.»⁷³. I mange tilfeller vil kommunen få tilskudd av NVE for sikringstiltak, med inntil 80% av summen. Dette legger også en begrensning for hva kommunen kan kreve refundert. I lovens

⁶⁹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2018) *Regelverk for tilskudd til flom- og skredforebygging, miljøtiltak langs vassdrag og kartlegging av kritiske punkt i bekker og bratte vassdrag* punkt. 9

⁷⁰ Meld. St. Nr. 15 (2011-2012) s. 5

⁷¹ Norges vassdrag- og energidirektorat (2019) *Årsrapport for sikring- og miljøtiltak 2018 - Beskrivelse av utførte anlegg*.

⁷² Jf. naturskadeloven § 24 annet og tredje ledd

⁷³ Jf. naturskadeloven § 24 fjerde ledd

forarbeider⁷⁴ finnes formuleringen «At statlige tilskudd skal trekkes fra ved beregningen er selvsagt.»

Naturskadeloven § 24 har heller ingen tilknyttet rettspraksis. Paragrafen blir nevnt i sammenheng med om det foreligger en plikt til å skredsikre, men har i seg selv ikke vært gjenstand for vurdering av retten. Dette tyder på at refusjonsbestemmelsen ikke har blitt benyttet i særlig stor grad.

3.1.5.3 Hvordan prioriteres sikringstiltak? Litt om kostnad-nytte vurderinger

I 1998 utarbeidet Finansdepartementet en veileder for nytte-kostnadsanalyser i offentlig sektor. Formålet med en slik veileder er å belyse konsekvensene av den offentlige ressursbruken, slik at midlene kan benyttes på best mulig måte. Det har i ettertid blitt utarbeidet flere slike veiledere. Sentralt står NOU 2012:16 og DFØ sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser. En samfunnsøkonomisk analyse skal beskrive virkningene for alle grupper som er berørt av det aktuelle tiltaket⁷⁵.

Alle offentlige institusjoner må gjøre en forsvarlig kostnadsvurdering når det gjelder bruk av offentlige midler⁷⁶, dette gjelder også NVE. NVE har et eget verktøy som tar for seg nytten og kostnader forbundet med tiltak mot naturfarer. NVE prioriterer sikringstiltak etter risiko og hva som gir størst samfunnsøkonomisk nytte. Det betyr at det gjennomføres en risikovurdering i tillegg til en samfunnsøkonomisk analyse. Ettersom klimaendringer påvirker risikoen, skal dette også inkluderes i vurderingsgrunnlaget⁷⁷. Det betyr videre at høy faregrad kan bli prioritert over lav faregrad, selv om tiltaket mot lav faregrad er mer samfunnsøkonomisk. Vilkåret for at et tiltak kan gjennomføres er at det er samfunnsmessig rasjonelt⁷⁸, som betyr at prosjekter må ha større økonomisk nytte enn kostnad. Et annet viktig poeng er at sikringstiltaket må ha en klar målbar effekt på risikoen⁷⁹.

Elementene som inngår i kostnad-nytte analysen er både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Blant de ikke-prissatte konsekvensene finnes sannsynlighet for tap av

⁷⁴ Ot.prp nr. 12 (1993-1994) s. 31

⁷⁵ NOU 1998:16 kapittel 2.2

⁷⁶ NOU 1998:16 kapittel 1.1

⁷⁷ Eidsvig (2019) *Håndtering av skredrisiko* s. 22

⁷⁸ Meld. St. Nr 15 (2011-2012) s. 29

⁷⁹ Meld. St. Nr 15 (2011-2012) s. 29

menneskeliv, kulturmiljø, naturmangfold, landskapsbilde, friluftsliv, og næringsliv og lokalsamfunn⁸⁰. Det er også viktig å inkludere kostnadene som reduseres på andre samfunnsområder som resultat av tiltaket⁸¹.

3.1.5.4 Skredsikring er i større grad politisk styrt enn juridisk styrt

Man kan argumentere for at kommunen plikter å skredsikre etter både sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven, men det er ingen bestemmelser om hvem som *skal* bære kostnadene. Sikringstiltak er dessverre dyrt, og det er ikke økonomisk gjennomførbart å skredsikre alle utsatte områder i Norge. Det er som nevnt estimert at ca. 150.000 mennesker bor i skred- og flomutsatte områder i Norge, og det sier seg selv at kostnadene ville blitt enorme.

Alle offentlige institusjoner som er involvert i skredfareproblematikken får tildelt midler fra høyere instanser. Muligheten for skredsikring er i stor grad styrt av tilgang på midler. Dette er igjen politisk styrt. På NVE sine sider kan man finne årsrapporter fra gjennomførte sikringstiltak fra 2007 til 2018. Fra år til år har kostnadene til sikringstiltak variert mellom ca. 91 - 324 millioner kroner. Dersom NVE hadde blitt tildelt flere midler til å skredsikre, hadde kanskje mulighetene for kommunen til å imøtekomme kravene i sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven vært bedre. Det må poengteres at det ikke er alle områder som er samfunnsøkonomisk å skredsikre. Det er antageligvis mange områder der en skredfare lurer over boliger til en lavere verdi enn det sikringstiltaket vil koste. Ikke alle skredfarer er akutte heller, og kan løses på andre måter enn med fysiske sikringstiltak. Man kan likevel stille spørsmål til hvorfor NVE ikke får tildelt flere midler, ettersom det er så politisk ønsket.

Videre kan det stilles spørsmål til om en kommune som har plikt til å skredsikre, ikke også bør være økonomisk ansvarlig. Det ville i så tilfelle måtte innebære en ny støtteordning eller flere midler til kommunene gjennom statsbudsjettet, eller å øke skatteinntektene.

3.2 Evakuering. Når skal befolkningen evakueres?

3.2.1 Innledning

Det er i hovedsak to ulike situasjoner der evakuering er nødvendig; enten når det har gått et skred, eller når det varsles om skredfare. Selve evakueringsprosessen og ansvarsfordelingen er allerede redegjort for i kapittel 2. Kommunen må blant annet sørge for krisebolig, som

⁸⁰ Eidsvig (2019) *Håndtering av skredrisiko* s. 23

⁸¹ NOU: 1998:16 kapittel 2.2

nevnt i kapittel 2.4.3 Det som er mer interessant med evakuering er de økonomiske konsekvensene det har for de evakuerte. I dette delkapittelet er det først en kort gjennomgang av det juridiske grunnlaget for evakuering, og deretter en større del om den økonomiske siden.

3.2.2 Når kan evakuering gjennomføres, og hvem skal gjennomføre det?

Evakuering kan ikke gjennomføres uten videre. Evakuering er en svært inngripende handling i den enkeltes hverdag. Dersom politiet beslutter evakuering, har innbyggerne intet valg enn å adlyde. Det må derfor være en reell fare og ha grunnlag i gjeldende lovverk. Her er det et ganske tydelig skille mellom hvem som har ansvar for selve evakueringen, og hvem som skal opptre som støttefunksjon. Kommunen har ansvar for å påse at det utarbeides beredskapsplaner, mens politiet har ansvaret for selve evakueringen. Andre sentrale aktører, henholdsvis NVE, Fylkeskommunen og som sagt kommunen, skal fungere som støttefunksjoner.

Som diskutert i tidligere kapitler plikter aktuelle offentlige organer å utarbeide beredskapsplaner i samsvar med sivilbeskyttelsesloven § 15 Denne skal som nevnt i kapittel 2.2.1.2 minimum inneholde plan for kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkning og media. Planen er utarbeidet med utgangspunkt i gjeldende lovverk og planer, i samråd med beredskapsfunksjoner. For spesielt utsatte områder, eksempelvis Åkneset, er det utarbeidet med omfattende beredskapsplaner⁸² Mer om selve beredskapsplanen forklares i kapittel 2.2.1.2.

Dersom overvåkningsutstyr varsler om stor skredfare, eller at det går et skred, skal politimesteren beordre evakueringen etter politiloven § 7, i samsvar med § 27. Dersom geologer anbefaler evakuering, anses dette også som en plikt. Som nevnt i kapittel 2.4.4 om politiets ansvar i krisesituasjoner, overprøver ikke politiet faglige råd fra meteorologer og geologer: «Når evakuering blir anbefalt av geologer så skal dette iverksettes»⁸³. Det er ingen andre enn politiet som kan pålegge evakuering⁸⁴. I krisetilfeller der kommunen ikke kan vente på at politiet kan gjennomføre evakuering, kan kommunen selv evakuere befolkningen, men

⁸² Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2016). *Beredskapsplan for fjellskred frå Åkneset - Felles objektplan for alle aktører med beredskapsansvar*.

⁸³ Fylkesmannen i Nordland (2019). *Skredsituasjonen i Lofoten - Evaluering av krishåndteringen i Nordland i forbindelse med skredhendelsene i Lofoten, januar 2019*. s. 12

⁸⁴ Jf. politiloven § 27

de kan ikke tvinge noen. Det er også som nevnt i kapittel 2.4.4 bare politiet som kan oppheve evakuering.

3.2.3 Hvem skal betale for evakueringen?

3.2.3.1 Litt om naturskadeerstatning

Reglene for erstatningsutbetaling i tilfeller der et skred har gått i eksisterende bebyggelse er klare og tydelige. Alle bygninger som er brannforsikret, er automatisk forsikret mot naturskader, jf. lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (heretter naturskadeforsikringsloven) § 1 første ledd. Dette kan inkludere tilkomst, gårds plass og hageanlegg inntil 5 dekar. Annet ledd lister opp elementer som forsikringsselskapet ikke plikter i å dekke, eksempelvis jordbruks- eller skogsareal, oppdrettsanlegg i vann og diverse løsøre. Det som ikke dekkes av denne forsikringsorden, kan dekkes av Statens naturskadeordning. Kravene for å få dekket kostnadene gjennom forsikring er at skaden må direkte skyldes naturskade og at skaden ikke blir dekket gjennom en annen forsikring. Dette gjelder for begge forsikringsordningene.

Selve gjennomføringen og reglene for evakuering er ganske klare og tydelige. Hver støttefunksjon skal gjennomføre sine oppgaver i samsvar med beredskapsplanen, og dekker sine egne kostnader. Men hvem skal dekke kostnadene til de evakuerte? Naturskadeordningen dekker bare kostnader forbundet med at et skred faktisk går, og det er veldig usikkert om forsikringsselskapene faktisk plikter i å dekke de. I dette underkapittelet redegjøres det for hvem som skal dekke de evakuertes kostnader.

3.2.3.2 Litt om de evakuertes kostnader forbundet med evakuering

Vi kan skille mellom to type kostnader som de evakuerte blir påført, direkte kostnader og tapte inntekter. Kostnadene er de som gjerne følger umiddelbart av evakueringen. Dette inkluderer å dekke husleie på ny plass, for eksempel på et hotell, utgifter forbundet med selve flyttingen og å dekke økte levekostnader. Tapte inntekter er mer indirekte, og kan være for eksempel at de evakuerte må ta seg fri fra jobben. I noen tilfeller blir også næringer påvirket av evakueringen, ettersom de ikke lenger kan fortsette driften. Det forutsettes at en naturskade faktisk har skjedd før man har rett til erstatning, og så hvem som skal dekke disse kostnadene er altså usikkert.

Erstatning av tap i forbindelse med evakuering før et skred går har vist seg å være en gråsoner i den norske erstatningsordningen. I forbindelse med evakueringene ved Mannen i Rauma kommune, har det oppstått usikkerhet knyttet til slikt erstatningsansvar. Disse fjellpartiene er overvåket, og hver gang fjellet er i bevegelse blir beboerne evakuert. Hver gang er det store utgifter og tapte inntekter for beboerne, og ikke alt har blitt dekket gjennom forsikringen. Det er ingen tvil om at beboerne er skadelidende, da kostnadene hopper seg opp etter flere evakueringer, men likevel er det lite i norsk lov som tilsier at forsikringsselskapene eller det offentlige plikter i å dekke dette tapet. I en nyhetsartikkel i Åndalsnes avis fra 2017⁸⁵ uttrykte Rauma kommune og beboerne at det er ønske om en lovendring i naturskadeloven for å fange opp forhold som dette.

3.2.3.3 Hvem er, eller bør være erstatningsansvarlig?

3.2.3.3.1 Kommunen

Kommunen skal som nevnt tidligere ha en beredskapsplan, som inneholder plan for evakuering i samsvar med sivilbeskyttelsesloven § 15 annet ledd. Evakueringsplanen skal inneholde «forberedte tiltak for evakuering, innkvartering og forpleining av kommunens innbyggere».

Kommunen er etter lov 18. desember nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter sosialtjenesteloven) §§ 15 og 27 pliktig i å anskaffe krisebolig for de evakuerte. I situasjoner der skred går blir krisebolig dekket, men dersom det varsles om skred, befolkningen evakueres og et skred ikke går, bæres kostnadene i prinsippet av den enkelte. Noen forsikringsselskaper dekker dette, såkalt husleietap, men ikke alle. Etter sivilbeskyttelsesloven § 18 skulle man tro at kommunen hadde ansvar for å dekke kostnadene til krisebolig. Etter bestemmelsens forarbeider⁸⁶ skal staten betale transportutgifter ved flytting og fraflyttingskommunen skal betale for bosted. Andre utgifter skal dekkes av den evakuerte. Etter lovens formålsbestemmelse kan man få inntrykk av at § 18 også gjelder for naturhendelser, altså «uønskede hendelser i fredstid», men slik er det ikke. Bestemmelsens forarbeider viser videre til kapittel 12.2 om evakuering, der det står uttrykkelig at lovens bestemmelser om evakuering er «begrenset til tiltak i forbindelse med krigsutflytting».

⁸⁵ Åndalsnes avis (2017) *Regelverket må endres*

⁸⁶ Prop.91 L (2009 – 2010) s. 87

3.2.3.3.2 Fylkeskommunen og Fylkesmannen

Skjønnsmidler er noe som kan bli tildelt kommuner med et spesielt behov. Kommunen sender inn en søknad til Fylkesmannen, som skal gjøre en helhetlig vurdering av kommunens økonomiske evne. Fylkesmannen skal ta hensyn til «utgiftskrevende forhold som kommunene ikke kan påvirke selv», for eksempel en uforutsett hendelse, som skredfare⁸⁷. Rauma kommune har fått dekket det meste av evakueringskostnadene til de evakuerte gjennom skjønnsmidler fra Fylkesmann. Departementet holder igjen skjønnsmidler til ekstraordinære hendelser, for eksempel når et skred har gått. Disse midlene skal som hovedregel benyttes til gjenoppbygging av kritisk kommunal infrastruktur⁸⁸. Skjønnstildeling er ikke rettighetsbasert. Kommunen har altså ingen juridisk krav på å få tildelt midler dersom kravene oppfylles.

To beboere ved Veslemannen har i tillegg søkt om skjønnsmidler fra Fylkesmannen for å dekke tapte inntekter i forbindelse med evakueringen, totalt 470.000 kroner. Dette fikk de nylig avslag på⁸⁹. Fylkesmannen mente at de ikke oppfylte kriteriene for å få tildelt slike midler. Departementet ble også bedt om å uttale seg om saken, og deres vurderinger var lik som Fylkesmannen. Hovedårsaken til at søknaden ble avslått, er at skjønnsmidler bare kan bli tildelt kommunen, og at å tildele midler til privatpersoner vil være et brudd på retningslinjene for tildeling av skjønnsmidler⁹⁰.

3.2.3.3.3 NVE

Som forklart i kapittel 2.4.1 skal NVE bistå i evakuerings situasjoner, men dette er i all hovedsak i egenskap av støttefunksjon. De skal gi faglige råd, videreformidle informasjon og sørge for kraftforsyning. NVE har verken særlig ansvar overfor de evakuerte eller tilbyr støtte i form av kompensasjon.

3.2.3.3.4 Politiet og beredskap

Politiet er som nevnt den eneste instansen som kan pålegge evakuering. Politiet er en beredskapsmyndighet og skal gjennomføre evakuering. Politiet er ikke økonomisk ansvarlig for evakueringen.

⁸⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Retningslinjer for skjønnsstildeling 2020*

⁸⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Retningslinjer for skjønnsstildeling 2020*

⁸⁹ NRK (2017) *Økonomisk tap for «Mannen-evakuerte»*

⁹⁰ NRK (2017) *Økonomisk tap for «Mannen-evakuerte»*

3.2.3.3.5 Den private grunneier

Det er altså ingen andre enn den private grunneier som er juridisk pliktig til å dekke kostnader forbundet med evakuering. Litt av problemet, for eksempel i Rauma kommune, er at beboerne blir låst fast til boligene sine. Kommunen nøler med å innløse boliger, spesielt ettersom området er overvåket og som sådan anses som «trygt». Beboerne får verken solgt eller innløst boligene, og blir dermed tvunget til å bli boende. Det må også nevnes at enkelte beboere har fått et uformelt tilbud om innløsning, mens at dette har blitt avslått. Men på generell basis tilbys sjelden innløsning. Beboerne ved Veslemannen har blitt evakuert totalt 16 ganger siden 2014, før det endelig gikk et ras høsten 2019. Beboerne under Mannen har blitt evakuert 5 ganger mellom 2014 og 2017. Dette er påtvingende evakueringer som har blitt besluttet av politiet, likevel er det i utgangspunktet beboerne som skal dekke kostandene.

3.2.3.3.6 Naturskadepoolen og forsikringsselskaper

Da Naturskadefondet ble opprettet i 1929 ble erstatningen finansiert av det offentlige. Det var hovedsakelig Staten, men og også delvis berørte fylker og kommuner som finansierte fondet. I 1961 utviklet fondet seg til Statens Naturskadefond. Denne ordningen ble gjort med behovsprøving, som vil si at hvert enkelt individ ble vurdert individuelt ut fra økonomisk evne. Dette førte til at mange satt igjen med stor økonomisk belastning. I 1973 ble det igjen gjort en vesentlig endring som innebar at alt som er forsikret mot brannskade også er automatisk forsikret mot naturskader. Formålet med lovendringen var å gi bedre dekning for de skadelidte, samt å effektivisere erstatningsordningen⁹¹. Etter dette har det vært endringer av mindre karakter, for eksempel om hva som kan dekkes under ordningen. I dag inneholder NOUen en skadeutligning der hvert enkelt forsikringsselskap har en prosentbrøk basert på markedsandel. Gjensidige, If og Fremtind har de største andelene. Mindre forsikringsselskaper som har en brøkdel under 0,1% er slått sammen til «øvrige» og utgjør samlet sett en stor brøkdel.

Naturskadepoolen er et samarbeid mellom alle skadeforsikringsselskaper i Norge. Alle skadeforsikringsselskaper som dekker naturskader etter naturskadeforsikringsloven § 1 er juridisk pliktige til å være medlem av poolen⁹². Etter utredningens kapittel 17 § 1 omfatter ikke naturskadeerstatning i Norsk Naturskadepool «utgifter til forebygging, sikring, flytting

⁹¹ NOU 2019:4 s. 13

⁹² NOU 2019:4 s. 89

eller andre tiltak som ikke skyldes direkte på forsikret byggverk.» Utredningen nevner heller ingenting uttrykkelig om kostnader før en naturskade skjer, som for eksempel ved evakuering.

Naturskadepoolen har egne regler om de forsikringsvilkår som gjelder for naturskade og disse er felles for alle. Vilkår som går utover naturskadevilkårene varierer fra forsikringsselskap til forsikringsselskap varierer. Det kan føre til at to naboer med likt hus og like skader kan få ulik erstatning. For eksempel så har Gjensidige inkludert evakueringskostnader som et tillegg i vilkårene for bygningsforsikring. Formuleringen i deres forsikringsavtaler er «Tap tilsvarende markedsleie på bolig som bebos av sikrede når den ikke kan benyttes i gjenoppføringsperioden, ved beordret evakuering, eller når all adkomst til forsikringsstedet er blokkert som følge av naturskade, inntruffet på eller i umiddelbar nærhet av forsikringsstedet, etter avtale med Gjensidige.» For å unngå et dårlig omdømme vil nok også andre forsikringsselskaper allikevel velge å dekke noe av utgiftene i form av ex-gratia likevel. Det betyr at forsikringsselskapene kan dekke de evakuertes kostnader, men at de etter forsikringsavtalen ikke er juridisk forpliktet.

3.2.3.4 Noen oppsummeringer

Regelverket for gjennomføring av evakuering er klart og tydelig. Politiet er den eneste som kan pålegge evakuering, og andre offentlige instanser skal bistå til gjennomføringen med utgangspunkt i beredskapsplaner.

Slik dagens lov er, sitter den evakuerte igjen med kostnadene. Det er varierende praksis på kompensasjon, og det er et tydelig behov for en revidering av lovverket. Kommunen har ansvar overfor sine innbyggere, men det kan diskuteres om evakuering heller bør være dekket under naturskadeforsikringen, slik at de evakuerte får dekket dette tapet.

3.3 Sikringstiltak og evakuering for ustabil grunn som følge av en naturulykke.

3.3.1 Innledning

Så langt i oppgaven har det vært et skille i situasjonen før og etter en naturulykke. Før en naturulykke skjer kan det igangsettes sikringstiltak, som jeg har diskutert i kapittel 3.1. Etter at en naturulykke har skjedd kan det også sikres mot nye tilsvarende hendelser. Regelverket for ustabil grunn som følge av en naturulykke skiller seg ut ettersom man befinner seg i en slags «mellom» situasjon. I en tenkelig situasjon går det et ras i et urbant strøk, som fører til at grunnen under 20 bolighus blir ustabil. Politiet har evakuert beboerne og forbyr

oppholdstillatelse inntil det er trygt. Det er vesentlig at området gjenopprettes raskt, slik at beboerne kan flytte tilbake. I en slik situasjon vil det mest sannsynlig være mer økonomisk å gjennomføre sikringstiltak. Hvem er så ansvarlig for gjennomføringen, og hvem skal bære kostnadene?

3.3.2 Ansvar for sikringstiltak etter naturskadeerstatningsloven § 1

Utgangspunktet er naturskadeforsikringsloven § 1. I all hovedsak sier denne bestemmelsen at ting som er brannforsikret, er automatisk også naturskadeforsikret. Med «naturskade» menes skade som direkte skyldes naturulykker, deriblant skred. Dersom et brannforsikret hus blir skadet av et skred, har eier av dette huset krav på full erstatning, tilsvarende som om huset ble skadet i en brann. Per 2018 har det kommet inn nye bestemmelser i paragrafen. Fokuset i denne sammenheng er tredje og fjerde ledd. Bakgrunnen for denne lovendringen var en direkte henvendelse fra Finans Norge og If Skadeforsikring til Justis- og beredskapsdepartementet etter flommene i Kvam⁹³, som ble diskutert i kapittel 2.2.1.1. Målet var å tilby bedre økonomiske vilkår for de få som faktisk blir påvirket av denne type hendelser. Følgende vesentlige endringer ble gjort:

1. Tomtens omsetningsverdi blir dekket ved relokalisering
2. Erstatningsreglene gjelder tilsvarende for ustabil grunn som følge av naturulykke
3. Sikring som alternativ til erstatningsutbetaling

Det er hovedsakelig punkt 3 som er fokus i dette delkapittelet. Det er tre vilkår for at bestemmelsen kommer til anvendelse⁹⁴.

For det første gjelder denne bestemmelsen bare for bolig og fritidshus, ikke for næringsbygg. Det står eksplisitt i paragrafens tredje ledd at det gjelder for «*bolighus eller fritidshus*». Dette må spesifiseres ettersom loven i utgangspunktet gjelder for alle brannforsikrede bygg.

For det andre kreves det at boligen eller fritidshuset faktisk er skadet av naturulykken. Dette kommer til uttrykk gjennom proposisjonen; «*skader som kan utbedres uten søknad om byggetillatelse eller dispensasjon, ikke vil gi grunnlag for erstatning for tomt og bygninger.*»

⁹³ Bull og Nesdam (2017) *Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid og fremtid*. Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett 2(03-04): 169-203. Punkt. 3.2

⁹⁴ Bull og Nesdam (2017) *Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid og fremtid*. Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett 2(03-04): 169-203. Punkt. 3.3

Skader som er påført selve tomten, for eksempel ved utrasing, uten at det påvirker bygget selv, gir ikke rett til relokalisering og tomteerstatning. Hadde derimot loven benyttet formuleringen «tilhørende tomt» ville dette vært omfattet.

For det tredje må det foreligge et offentlig vedtak som avslår søknad om gjenopprettelse: «*der det ikke gis tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging av det skadestedet på grunn av ny fare for naturskade.*» I praksis betyr dette at grunneier må ha sendt inn en søknad om reparasjon og ha fått avslag.

Her kommer unntaksbestemmelsen inn. Dersom grunnen under en brannforsikret bolig eller fritidshus har «*blitt ustabil som følge av naturulykke*», gjelder erstatningsreglene tilsvarende, selv om ingen bygninger er skadet. Erstatningsreglene er like enten huset blir skadet i en naturulykke eller blir ubeboelig som følge av ustabil grunn. Før lovendringen hadde ikke grunneier krav på erstatning dersom eiendommen ble ubeboelig på grunn av ustabil grunn som følge av naturulykke, selv om dette har vært gjeldende praksis⁹⁵. Her er vilkåret at det foreligger årsakssammenheng mellom naturulykken og den ustabile grunnen: «*De alminnelige kravene til årsakssammenheng mellom naturulykke og naturskade.. gjelder på vanlig måte.*»⁹⁶. I praksis betyr det at det må foreligge en vurdering av om den ustabile grunnen er en direkte følge av naturulykken, ettersom grunnen kan ha vært ustabil før naturulykken inntraff.

Forsikringsselskapet kan velge å sikre eiendommen istedenfor å utbetale erstatning. Dersom både forsikringsselskapet og grunneier samtykker, kan eiendommen sikres istedenfor erstattes. Forsikringsselskapet skal dekke utgiftene til sikringstiltakene og sørge for ettersyn og vedlikehold. Her er det viktig å påpeke at sikring er valgfritt for forsikringsselskapene: «*Sikringsalternativet er imidlertid valgfritt, og departementet antar at forsikringsselskapene vil vele sikring med mindre det er økonomisk lønnsomt sammenlignet med å dekke tomter og bygninger ved relokalisering.*».

Videre § 1 fjerde ledd står det: «*Sikringstiltakene må gi så god beskyttelse mot ny naturskade at eieren kan få tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet.*

Forsikringsselskapet skal dekke utgiftene til sikringstiltaket og sørge for ettersyn og

⁹⁵ Prop. 36 L (2016-2017) s. 28

⁹⁶ Prop. 36 L (2016-2017) s. 26

vedlikehold». Ettersom det er forsikringsselskapenes ansvar å gjennomføre sikringstiltak, vil det være de som står som eier av anlegget. Dette medfølger et ansvar for ettersyn og vedlikehold. Det er uklart om det er adgang for forsikringsselskapene å overføre eierskap og ansvar over sikringsanlegget til kommunen eller grunneierne.

I en slik situasjon er det altså forsikringsselskapene, ikke kommunen, som er ansvarlig for sikringstiltakene. De er ansvarlige for gjennomføringen, vedlikehold og de økonomiske konsekvensene. Her har også grunneier et rettskrav, i motsetning til situasjonen som beskrevet i kapittel 3.1.

3.3.3 Ansvar for evakuering

Som forklart tidligere i kapittel 3.2.2 er ansvaret for evakueringen tillagt politiet og samtlige offentlige instanser. Selve gjennomføringen er beskrevet i beredskapsplanene. Her er det mer interessante spørsmålet igjen hvem som skal eller bør dekke evakueringskostnadene. Som nevnt i kapittel 3.2.3.3.5 er det i utgangspunktet den private grunneier som må stå for kostnadene. Gjennomføringen av sikringstiltak er noe som kan ta flere måneder å gjennomføre, og kostnadene for de evakuerte kan bli store. Grunnen til at jeg tar opp evakuering i dette delkapittelet er fordi det gjelder både naturskadeerstatningsloven og forsikring, og om det kan argumenteres for at forsikring også bør dekke forsikringstakerens evakueringskostnader.

Kapittel 4 Oppsummeringer, sentrale funn og avsluttende refleksjoner

4.1 Oppsummeringer, refleksjoner og sentrale funn

I denne oppgaven har jeg redegjort for handleplikter og økonomisk ansvar i forbindelse med skredfare i eksisterende bebyggelse. Dette har jeg gjort gjennom å velge to sentrale temaer, skredsikring og evakuering, og presentere gjeldende lovverk og praksis. Oppgaven har hatt hovedfokus på å presentere ansvarsområdene til de mest sentrale aktørene, for å videre kunne diskutere hvem som juridisk sett har handleplikter, og deretter hvem som har det økonomiske ansvaret.

Oppgavens sentrale funn er at det ikke foreligger en plikt til å skredsikre for eksisterende bebyggelse etter sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 eller naturskadeloven § 20. Kommunen plikter etter sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 å utrede naturfarer i ROS-analyser og inkorporere dette i planleggingen. Kommunen skal kartlegge uønskede hendelser og ha en plan for hvordan farene skal unngås. Det skal også utbeides en beredskapsplan. Dette innebærer blant annet å foreslå tiltak for å imøtekomme faren, for eksempel et skredsikringstiltak. Det er forøvrig ikke et krav å gjennomføre planen, i likhet med andre offentlige planer. Å kartlegge farene gjennom ROS-analyse og deretter utarbeide en beredskapsplan anses som tilstrekkelig for å imøtekomme kravene. Det er likevel ikke spesifisert hvor detaljert planene skal være, og det er lagt opp til at kommunen selv skal vurdere behovet for utredning og tiltak. Dette kan føre til at mange kommuner slurver i arbeidet, spesielt ettersom enkelte kommuner er mer utsatte enn andre når det gjelder skredfare.

Når det gjelder naturskadeloven § 20 er dette mer en oppfordring enn plikt. Dersom man leser bestemmelsen slik den er får man inntrykk av at kommunen plikter til å skredsikre for alle naturfarer som oppdages, men slik er det ikke. Å følge opp skredfarer er i større grad en oppmuntring enn en plikt. Dette skyldes blant annet at det hadde vært urimelige store kostnader, og at ikke alle skredsikringstiltak gir større nytte enn kostnad. Det hadde rett og slett vært økonomisk «dumt» å gjennomføre alle sikringstiltak. Staten oppmuntrer forøvrig til klimatilpasning gjennom skredsikringstiltak, og legger opp dette ved å tildele midler til NVE hvert år. Søknadene om bistand blir prioritert etter samfunnsøkonomiske prinsipper, altså det som gir størst nytte i forhold til kostnadene, samt akutte tilfeller. Det er altså dagens praksis at NVE og delvis kommunen gjennom distriktsandelen finansierer skredsikringstiltak. Hvor mye midler som tildeles hvert år varierer, og er i svært stor grad politisk styrt. Det har gjennom

årene blitt en økning i tildelte midler. Det er få lover som regulerer hvem som skal betale for skredsikringstiltak annet enn at NVE kan kreve distriktsandelen betalt av kommunen. Det er forøvrig lagt opp til at kommunen eventuelt kan kreve en andel av grunneier etter naturskadeloven § 24.

Når det gjelder evakuering er det politiet som har myndighet. Politiet evakuerer befolkningen etter politiloven § 7, i samsvar med § 27. Dette tilsier forøvrig ikke at de skal bære kostnadene. Kommunen vil i enkelte tilfeller selv evakuere befolkningen dersom det ikke er rom for å vente på politiet, men kommunen kan ikke pålegge noen å evakuere. Evakueringen gjennomføres etter beredskapsplaner, som er utarbeidet av kommunen i samarbeid med sentrale aktører. Alle aktører har sin rolle i gjennomføringen, men kommunen har hovedansvaret for å påse at innbyggerne blir ivaretatt. Kommunen skal bidra i selve gjennomføringen, og påse at alle evakuerte har krisebolig, i samsvar med sosialtjenesteloven § 27. Kommunen har forøvrig ikke ansvar for å dekke de evakuertes kostnader, slik som de har i forbindelse med evakuering i krigstid. Enkelte evakuerte får dekket disse kostnadene gjennom forsikring, men dette er ikke et standardvilkår i alle boligforsikringsavtaler. Evakueringskostnader dekkes heller ikke av Naturskadepoolen. Dette kan føre til at enkelte evakuerte blir sittende igjen med store kostnader, mens andre ingenting.

4.2 Videre forskning

I løpet av oppgaven har det dukket opp mange interessante problemstillinger, som kan være aktuelle å forske videre på. Problemstillingene er nevnt underveis i oppgaven, og nedenfor følger en oppsummering av disse.

4.2.1 Kommunens faktiske plikter etter naturskadeloven § 20

Det er mye usikkerhet rundt kommunens plikter etter naturskadeloven § 20. Formuleringen av bestemmelsen er i utgangspunktet ganske tydelig, noe som er påfallende med tanke på at dagens praksis ikke gjenspeiles. OED har som nevnt sagt at de skal foreta en nærmere gjennomgang av naturskadeloven § 20, med sikte på å klargjøre hvilke plikter kommunen faktisk har.

4.2.2. Terskelen før det utløses en skredsikringsplikt i eksisterende bebyggelse

Et annet interessant spørsmål er hvor terskelen går før det utløses en plikt til å skredsikre. Etter dagens lov er som sagt ingen pliktige til å skredsikre, men dersom en akutt skredfare

oppdages i et stort boligområde, er det rimelig å anta at noen må gjøre noe. Hvor denne terskelen går, er aktuelt å forske videre på.

4.2.3. Økonomisk ansvar for en eventuell skredsikringsplikt for eksisterende bebyggelse
Et annet interessant spørsmål er hvem som i så tilfelle skulle båret kostnadene dersom det forelå en skredsikringsplikt. Er det nødvendigvis kommunen, eller er det NVE? Videre er det interessant å utforske hvordan dette burde finansieres.

4.2.4. Er det rimelig at de evakuerte skal bære sine egne kostnader?
Spørsmålet om hvem som skal betale de evakueres kostnader er interessant. Etter dagens lovgivning er det ingen andre enn den evakuerte selv som skal dekke kostnadene sine. Enkelte privatpersoner får dekket kostnadene av kommunen gjennom regionale skjønnsmidler, mens andre kan få det dekket av forsikringsselskapene. Men her er det ingen fast praksis og veldig liten sikkerhet for de evakuerte. Spørsmålet er om dekning av husleietap ikke burde være en del av naturskadepoolens felles forsikringsvilkår. Naturskadeordningen er i utgangspunktet en solidarisk ordning som de fleste i Norge er med på å finansiere, og dette ville gitt en mer rettferdig behandling. Det er få som rammes, men de som rammes kan bli rammet ganske hardt økonomisk. Et annet alternativ kan være å definere dette som kommunens ansvar, ettersom det er de som er ansvarlige for å finne tjenesteboliger etter sosialtjenesteloven, se kapittel 3.2.3.3.1, og dessuten har et generelt ansvar overfor sine innbyggere. Dette er noe som bør forskes på videre, og det kan være behov for lovendringer.

4.2.5 Innløsning som løsning for skredfare

Per i dag har ingen krav på innløsning grunnet skredfare. Enkelte privatpersoner har fått innløsning eller tilbud om innløsning, men det er verken et lovverk eller fast praksis for dette. Det kan være interessant å forske videre på dette. I forbindelse med innløsning kan det også diskuteres hvordan verdivurderingen isåfall bør være i slike tilfeller.

Referanseliste

Litteratur:

BaneNOR (2018). *Instruks for tiltak ved ugunstige værstsituasjoner*

Blandhold, S., Tøsebro, H.N & Skothiem, Ø. (2015) *Innføring i juridisk metode*. Jussens Venner, 50 (06): 310 - 345

Bryman, A., (2016) *Social research methods*. 5. utg. Oxford: Oxford university press: 287-290

Bull, H. J., Nesdam, A.K (2017) *Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid og fremtid*. Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett 2(03-04): 169 – 203.

Eidsvig, U. (2019) *Håndtering av skredsisiko*. Norges geotekniske institutt (pdf). Hentet fra: <https://www.sintefbok.no/book/index/1207/haandtering_av_skredrisiko>

Eckhoff, T. (2001) *Rettskildelære* 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget: 15-40

Direktoratet for økonomistyring (2018) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. (pdf). Hentet fra: <<https://dfo.no/filer/Fagområder/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>>

Finans Norge (2019). *Klimarapport Finans Norge 2019*. (pdf). Hentet fra: <<https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2019/10/klimarapport-klimakostnadene-oket/>>

Fylkesmannen i Møre og Romsdal (2016). *Beredskapsplan for fjellskred frå Åkneset – Felles objektplan for alle aktørar med beredskapsansvar*. (pdf). Hentet fra: <<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-more-og-romsdal/dokument-fmmr/samfunnstryggleik-og-beredskap/54.1.-fjellskred/objektplanar-til-hoyring-jan-2016/2016.01.18--objektplan-akneset.pdf>>

Fylkesmannen i Nordland (2019). *Skredsituasjonen i Lofoten – Evaluering av krisehåndteringen i Nordland i forbindelse med skredhendelsene i Lofoten, januar 2019*. (pdf). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/beredskap/evaluering-av-skredhendelsen-i-lofoten_endelig-utgave.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. (nettside). Hentet fra: <<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/?expand=Frieinntekter>> Lest 27. mars 2020

Nittedal kommune (2016) *Plan for kommunal kriseledelse*. (pdf). Hentet fra: <<https://www.nittedal.kommune.no/globalassets/02-dokumenter/politikk-og-organisasjon/kriseledelse/plan-for-kriseledelse.pdf>>

NRK (2019) *Økonomisk tap for «Mannen-evakuerte»*. (nettside). Hentet fra: <https://www.nrk.no/mr/okonomisk-tap-for_mannen_evakuerte-1.13741382> Lest 18. februar 2020

Norges vassdrag- og energidirektorat (2020) *Fjellskredovervåkning* (nettside) Hentet fra: <<https://www.nve.no/flaum-og-skred/fjellskredovervaking/?ref=mainmenu>>. Lest 02. februar 2020

Norges vassdrag- og energidirektorat (2020) *Sikrings- og miljøtiltak* (nettside) Hentet fra: <<https://www.nve.no/flaum-og-skred/sikrings-og-miljotiltak/?ref=mainmenu>>. Lest 14. januar 2020

Norges vassdrag- og energidirektorat (2020) *Varsling* (nettside) Hentet fra: <<https://www.nve.no/flaum-og-skred/varsling/?ref=mainmenu>>. Lest 31. januar 2020

Norges vassdrag- og energidirektorat (2018) *Tilskudd og bistand – søknadsprosess og saksbehandling* (nettside) Hentet fra: <<https://www.nve.no/flaum-og-skred/sikrings-og-miljotiltak/tilskudd-og-bistand-soknadsprosess-og-saksbehandling/>> Lest 16. mars 2020

Norges vassdrag- og energidirektorat (2011) *Plan for skredfarekartlegging*. (pdf). Hentet fra: <http://publikasjoner.nve.no/rapport/2011/rapport2011_14.pdf>

Norges vassdrag- og energidirektorat (2015) *Nasjonal beredskapsplan for fjellskred*. (pdf) Hentet fra: <http://publikasjoner.nve.no/rapport/2013/rapport2013_61.pdf>

Norges vassdrag- og energidirektorat (2016) *Fare- og risiskoklassifisering av ustabile fjellparti*. (pdf). Hentet fra: <http://publikasjoner.nve.no/rapport/2016/rapport2016_77.pdf>

Norges vassdrag- og energidirektorat (2019) *Årsrapport for sikring- og miljøtiltak 2018 – Beskrivelse av utførte anlegg*. (pdf). Hentet fra: <http://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_65.pdf>

Olje- og energidepartementet (2018) *Regelverk for tilskudd til flom- og skredforebygging, miljøtiltak langs vassdrag og kartlegging av kritiske punkt i bekker og bratte vassdrag*. (pdf). Hentet fra: <<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201605349/2295884>>

Politidirektoratet (2011) *Politiets beredskapssystem del I – Retningslinjer for politiets beredskap*. (pdf). Hentet fra: <<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>>

Veiledere, retningslinjer og rundskriv:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Rundskriv H-5/18. Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (pdf).

Hentet fra: < <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samfunnssikkerhet-i-planlegging-og-byggesaksbehandling/id2616041/>>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Retningslinjer for skjønnstildeling 2020*. (pdf). Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/893e7a447a4d45178108c3beef62de0c/2020_retningslinjer-_skjonnstildeling.pdf>

Standard Norge (2008) *NS 5814:2008 Krav til risikovurderinger*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016) *Retningslinjer for rapportering på samordningskanal*. (pdf). Hentet fra: < <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/andre-dok/retningslinjer-for-varsling-og-rapportering-pa-samordningskanal/>>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014) *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. (pdf). Hentet fra:

<<https://www.dsbinfo.no/DSBno/2014/Tema/veiledertilhelhetligrisikoogsarbarhetsanalyseikommunen/#/>>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017) *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*. (pdf.) Hentet fra:

<<https://www.dsbinfo.no/DSBno/2017/tema/samfunnssikkerhet-i-kommunens-arealplanlegging-metode-for-risiko-og-saarbarhetsanalyse/#/>>

Rettspraksis:

LE-2011-190892

SOM-2016-2929

LE-2018-10723

Forarbeider:

Meld. St. 15 (2011-2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. Oslo: Olje- og energidepartementet.

NOU (2019:4) *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool*. Justis- og beredskapsdepartementet og Naturskadeutvalget.

NOU (1996:16) *Nytte-kostnadsanalyser – Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor. Finans- og tolldepartementet.*

NOU (2012:16) *Samfunnsøkonomiske analyser. Finansdepartementet.*

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

Prop. 91 L (2009-2010). *Om lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).*

Ot.prp.nr.12 (1993-1994) *Om lov om sikring mot naturskader (naturskadeloven).*

Prop. 153 L (2016-2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).*

NOU (2017:19) *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.*

Lover:

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

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (heretter sivilbeskyttelsesloven)

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om lov om sikring mot naturskader (naturskadeloven)

Lov 4. august 2008 nr. 53 om politiet (heretter politiloven)

Lov 15. august 2014 nr.59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).

Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven)

Lov 18. desember nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnellbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)

Forskrifter:

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

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011) *Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt.*

Jernbaneforskriften. (2016) *Forskrift om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.*



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway