



# **NVE Rapport nr. 9/2021**

## **Naturfareforum - Insentiver til og finansiering av forebygging mot naturfare**

<b>Utgitt av:</b>	Norges vassdrags- og energidirektorat
<b>Forfatter:</b>	Linnea Eidal (DSB), Erling Kvernevik (DSB), Hallvard Berg (NVE) Sten Celius (KS), Bjørn Kristoffer Dolva (Statens vegvesen), Mia Ebeltoft (Finans Norge), Lina Fornes (Landbruksdirektoratet) Renate Frøyen (Statsforvalteren i Møre og Romsdal) Ingunn Lindemann (Miljødirektoratet) og Alexander Tymczuk (DSB)
<b>Forsidefotoğraf:</b>	Simon Oldani/NVE
<b>ISBN:</b>	978-82-410-2112-1
<b>ISSN:</b>	1501-2832
<b>Trykk:</b>	NVEs hustrykkeri
<b>Opplag:</b>	20
<b>Sammendrag:</b>	Rapporten presenterer forslag om et fond for finansiering av forebyggende tiltak mot naturskade/fysisk klimarisiko på eksisterende bebyggelse og infrastruktur, etter modell av det franske Barnierfondet
<b>Emneord:</b>	Naturfare, forebygging, finansiering, insentiver, samfunnsøkonomi

Norges vassdrags- og energidirektorat  
Middelthuns gate 29  
Postboks 5091 Majorstuen  
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95  
E-post: [nve@nve.no](mailto:nve@nve.no)  
Internett: [www.nve.no](http://www.nve.no)

mars, 2021

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Bakgrunn</b> .....	<b>6</b>
2.1 Behovet for finansiering og incentiver til forebygging .....	7
2.2 Nå-situasjonen.....	8
2.3 Avgrensninger.....	10
<b>3 Hvilke tiltak er relevante?</b> .....	<b>12</b>
<b>4 Arbeidsgruppens anbefaling</b> .....	<b>13</b>
4.1 Etablering av et fond .....	13
4.2 Forvaltningen av fondet.....	13
4.3 Formål og mottakere.....	14
4.4 Det franske "Barnier fund".....	14
4.5 Norsk Naturskadepool .....	15
4.6 Krever lovendringer på forskriftsnivå – pågående lovarbeid. ....	16
<b>5 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?</b> .....	<b>17</b>
5.1 Solidaritetsprinsippet.....	17
<b>6 Tiltakets virkninger</b> .....	<b>17</b>
6.1 Positive og negative virkninger.....	17
6.2 Hvem blir berørt? .....	18
<b>7 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring</b> .....	<b>19</b>
<b>Vedlegg 1: Obligatorisk skadeforsikring i Frankrike</b> .....	<b>20</b>
<b>Vedlegg 2: Tiltak som dekkes av Barnier-fondet</b> .....	<b>21</b>

# Forord

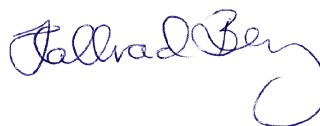
Denne rapporten er resultatet av et prosjektsamarbeid innenfor Naturfareforum. Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter for DSB, NVE, Miljødirektoratet, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Landbruksdirektoratet, KS, Statens vegvesen og Finans Norge.

Oslo, mars 2021



Anne Britt Leifseth

Leder styringsgruppa Naturfareforum



Hallvard Berg

Leder sekretariatet Naturfareforum

## Om Naturfareforum

Naturfareforum er etablert for å styrke samarbeidet mellom nasjonale, regionale og lokale aktører for å redusere vår sårbarhet for uønskede naturhendelser. Naturfareforum skal identifisere mangler eller forbedringspotensial i samfunnets forebygging og håndtering av naturfarer og foreslå tiltak for å møte dette. Naturfareforum tar initiativ til og gjennomfører prosjekter på områder hvor det er særlig sektorovergripende utfordringer. Naturfareforum er nasjonal plattform for det globale rammeverket for katastrofeforebygging (Sendai rammeverket), som Norge har forpliktet seg til å følge opp.

Naturfareforum er organisert som et nettverk med en styringsgruppe som består av representanter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Norges Vassdrags- og Energidirektorat, Statens Vegvesen, Bane NOR, Landbruksdirektoratet, Kartverket, KS - Kommunesektorens organisasjon, Miljødirektoratet, Meteorologisk Institutt og Fylkesberedskapssjefene.

# Sammendrag

Arbeidsgruppens anbefaling er at det etableres et fond for finansiering av forebyggende tiltak mot naturskade/fysisk klimarisiko på eksisterende bebyggelse og infrastruktur etter modell av det franske Barnierfondet. Fondets tilføres kapital ved å øke premieraten av brannforsikringen som går til naturskade, og dette innarbeides i det pågående arbeidet med NOU 2019:4 Organisering av norsk naturskadeforsikring, og en forventet revisjon av forskrift om Norsk Naturskadepool.

Detaljer knyttet til fondets formål, organisering og forvaltning må utredes nærmere, og fastsettes i egne vedtekter for fondet.

# 1 Innledning

Naturfareforum<sup>1</sup> er et samarbeidsforum for forebyggende arbeid i tilknytning til naturfarer. Forumet ble etablert i 2016 som en videreføring av samvirkeområde natur, NIFS-prosjektet<sup>2</sup> og Meld. St. 15 (2011-2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. Naturfareforum skal gjennom jevnlig møter utveksle informasjon og erfaringer og kan ta initiativ til å sette i gang prosjekter, arbeidsgrupper eller lignende på områder hvor det er særlig sektorovergripende utfordringer. Naturfareforum skal legge til rette for samarbeid mellom ulike nasjonale, regionale og lokale aktører for å redusere vår sårbarhet for uønskede naturhendelser, med vekt på hendelser og utviklingstrekk av geologisk og hydrometeorologisk art. Naturfareforum har status som Norges nasjonale plattform for oppfølging av FNs globale rammeverk for katastrofeforebygging, Sendai framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030<sup>3</sup>.

Naturfareforum ledes av en styringsgruppe bestående av representanter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statens Vegvesen (SVV), Bane NOR, Kartverket, Meteorologisk Institutt (MET), Landbruksdirektoratet (LDir), Kommunesektorens organisasjon (KS), Miljødirektoratet (MDir), og en representant fra Fylkesberedskapssjefene (FM). Sekretariatet består av DSB, NVE og SVV. Det arrangeres årlig et toppledermøte med direktørene for etatene i styringsgruppen.

I forkant av Toppledermøtet i 2019 ble det gjort et forarbeid knyttet til insentiver og finansiering av forebygging av naturskader. Det ble blant annet utarbeidet et notat om virkemidler for forebygging mot naturfare knyttet til eksisterende bebyggelse og infrastruktur, og det ble avholdt et dagsseminar om samme tema. På Toppledermøtet 2019 var det konsensus om følgende uttalelse: *"Topplederne ser at det er et klart behov for å bruke større ressurser for å forebygge mot naturfare på eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Klimaendringene forsterker dette behovet. Topplederne ønsker derfor å utrede nærmere finansieringsmåter og insentiver<sup>4</sup> for bedre forebygging av skader fra naturhendelser."*

---

<sup>1</sup> <https://naturfareforum.com/>

<sup>2</sup> <https://nve.brage.unit.no/nve-xmlui/handle/11250/2488968>

<sup>3</sup> <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework>

<sup>4</sup> NOU 2010:10, NOU2018:17 og NOU 2019:4 peker på at naturskadeforsikringsordningen ikke gir insentiver for tiltak som forebygger skade

Som en oppfølging av Toppledermøtet 2019 ble det vedtatt et mandat i styringsgruppen for det videre arbeidet. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med følgende sammensetning:

- Erling Kvernevik (DSB, koordinator)
- Hallvard Berg (NVE)
- Ingunn Lindemann (Miljødirektoratet)
- Renate Frøyen (Statsforvalteren i Møre og Romsdal)
- Lina Fornes (Landbruksdirektoratet)
- Alexander Tymczuk (DSB)
- Sten Celius (KS)
- Bjørn Kristoffer Dolva (Statens vegvesen Veidirektoratet)
- Mia Ebeltoft (Finans Norge – til sommeren 2020)
- Linnea Eidal ble sommeren 2020 engasjert som prosjektmedarbeider for dette arbeidet.

Det har vært fire møter i arbeidsgruppen, og en statusrapport ble lagt frem på Toppledermøtet i 6. november 2020.

Fokuset har vært å se på nye eller endrede finansieringsmåter og insentiver til forebyggende tiltak mot naturskade på eksisterende bebyggelse og infrastruktur i tråd med føringer fra toppledermøte. I denne sammenheng vil dette si risikoreduserende tiltak for å sikre både offentlig og privat eksisterende bebyggelse og infrastruktur mot naturskade. Konkret kan dette omfatte blant annet farekartlegging, overvåkning og varsling, fysiske sikringstiltak, vedlikehold, relokalisering og gjenoppbygging etter en hendelse der dette er relevant. Målet har vært å foreslå konkrete forslag til bedre insentiver og forbedringer til finansiering av forebygging mot naturfare.

## 2 Bakgrunn

Forebygging er samfunnsøkonomisk lønnsomt<sup>5</sup>, og det koster som regel mindre enn skadebegrensning og gjenoppbygging etter en hendelse. Dersom vi ikke investerer mer i forebygging nå kan natur- og værrelaterte hendelser på sikt koste samfunnet mer enn nødvendig. Klimaendringene vil føre til flere natur- og værrelaterte hendelser<sup>6</sup>. Dette kan igjen føre til økt antall erstatningsutbetalinger som må finansieres gjennom økte forsikringspremier eller andre ordninger. Med

---

<sup>5</sup> Se for eksempel Verdensbanken; "The Resilient infrastructure", RIF; "State of the nation", Finans Norge; "Klimarapport 2019, 2020", Justis- og beredskapsdepartementet; "Meld. St. 5 (2022-2021)".

<sup>6</sup> NVE estimerer at over 160.000 mennesker i Norge bor i skred- og flomutsatte områder. Tallet forventes å øke i takt med utredninger som gjøres, samt klimaendringene. Se også Cicero & If; "Hvor godt takler norske kommuner ekstremvær?", Finans Norge; "Klimarapport 2019"

økt innsats i forebygging kan en slik trend motvirkes og skadeutbetalingene holdes på samme nivå, eller gå ned. Det betyr at det gir bedre samfunnsøkonomi på sikt å investere mer i forebyggende tiltak nå, enn å ta konsekvensene senere. Dette er basert på både internasjonale og nasjonale erfaringer og kunnskapsgrunnlag. Det finnes flere makroanalyser av nytteverdien av forebygging<sup>7</sup>, og fellesnevneren er at forebygging ofte er lønnsomt, og at dette er noe samfunnet bør investere mer i. Verdensbanken og UNISDR<sup>8</sup> opererer med et kost-nytte forhold på en til sju, det vi si at en krone investert i forebygging sparer samfunnet for sju kroner i økonomisk tap. Uten økt innsats vil utsatte steder fortsatt oppleve betydelig skader og farer for liv og helse som kunne vært unngått gjennom en forsert satsing. De menneskelige og ikke-prissatte belastningene må heller ikke undervurderes.

## 2.1 Behovet for finansiering og incentiver til forebygging

Det er fra flere hold blitt stilt spørsmål ved om naturskadeordningen er hensiktsmessig innrettet med tanke på å begrense antallet naturskader, eller om ordningens innretning bidrar til flere naturskader som følge av manglende incentiver til skadeforebygging. Eksempelvis skriver Klimarisikoutvalget i sin rapport<sup>9</sup> at solidaritetsprinsippet i ordningen ikke gir forsikringstakerne incentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak. Manglende incentiver til forebygging vil, ifølge Klimarisikoutvalget kunne føre til at tilpasningen til et klima med mer ekstremvær blir mer samfunnsøkonomisk kostbar enn nødvendig. Representanter for forsikringsselskapene har pekt på at ordningen gir begrensede incentiver til skadeforebyggende tiltak, at ordningen er til hinder for reell konkurranse i markedet for naturskadeforsikring, og at innretningen kan bidra til økte skadekostnader og gi høyere premier.<sup>10</sup>

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) anslår at vedlikeholdsetterslepet for offentlige bygg og infrastruktur på totalt 1450 milliarder kroner. Bevillingene (se tabell 2) som gis i dag er ifølge RIF ikke tilstrekkelig for å snu den negative utviklingen av etterslepet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har anslått et behov på 3,9 milliarder kroner for nødvendige sikringstiltak mot flom og skred for eksisterende bebyggelse.

---

<sup>7</sup> Se fotnote 2

<sup>8</sup> UNISDR, nå UNDRR (United Nation Office for Disaster Risk Reduction): "Putting resilience at the heart of development", Verdensbanken; "The Resilient infrastructure"

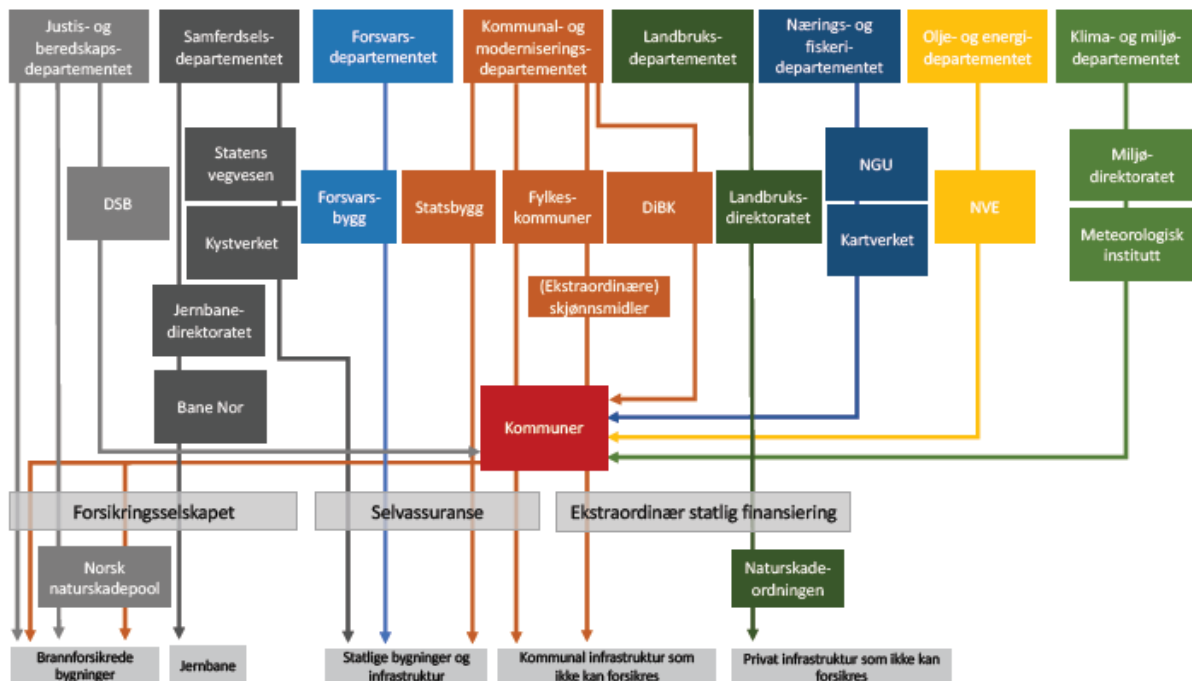
<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-17/id2622043/>

<sup>10</sup> NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool

Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å foreslå endringer i de grunnleggende prinsippene naturskadeforsikringsordningen bygger på, slik som prinsippet om samme premie uansett hvor i landet man bor (solidaritetsprinsippet), og reguleringer av hva som kan kreves erstattet etter naturskadeforsikringen.

## 2.2 Nå-situasjonen

Det er en rekke aktører som jobber med naturfare og klimarisiko, og det er utfordrende å få en komplett oversikt over relevante forebyggende tiltak, samt økonomien i disse. Det er også behov for mer kunnskap om hvilke forebyggende tiltak som gir best kost-nytte. En oversikt over dagens totale samfunnsøkonomiske skadebilde kan illustreres på følgende vis.



Figur 1: Aktører involvert i arbeidet med naturfare og klimarisiko i Norge. Hentet fra Klima2050 rapport nr.21 Naturskadeforsikrings- og erstatningsordninger i seks land.

Ansvar for å vurdere naturfare og klimarisiko ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt. Det innebærer at alle i samfunnet har et ansvar; den enkelte, husholdninger, private foretak og myndigheter.

Det foreligger ingen samlet oversikt over hvor mye naturhendelser koster samfunnet hvert år, og hvor mye som investeres i forebygging. I tabell 1 er det samlet tilgjengelige data for årlige skadekostnader. Her medregnes bare direkte materielle skader som dekkes av ulike forsikrings- og kompensasjonsordninger. Indirekte kostnader, for eksempel i forbindelse med stenging av vei og jernbane kan også utgjøre betydelige summer. Andre samfunnsverdier som liv og helse, naturverdier, kulturverdier o.l. er ikke inkludert. De totale kostnadene som påføres samfunnet er derfor vesentlig høyere enn det som listes her.

Gjennom mer systematisk innsamling av kostnadstall og analyser av konsekvensene av klimaendringene, vil man få et mer realistisk bilde over de totale kostnadene naturfare har for samfunnet. Naturfareforum jobber for å forbedre innhenting av relevante naturfaredata både til bruk i egne etater, og på tvers av etater og sektorer. Kunnskapsbanken<sup>11</sup> er en teknisk løsning utviklet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for å gjøre informasjon om risiko og sårbarhet lett tilgjengelig.

Aktør	Gjennomsnittlige årlige kostnader (NOK)	Notater/Gjennomsnitt
Forsikringsselskapene	995 millioner (Norsk Naturskadepool)	Siste 10 år  Finans Norge sin klimarapport for 2020 estimerer at forsikringsselskaper har utbetalt 30 milliarder kroner (KPI-justert) de siste 10 årene relatert til vær- og naturskader på innbo.
Landbruksdirektoratet (Statens naturskadeordning)	71 millioner	Siste 4 år
Staten til kommuner/fylkeskommuner	170 millioner	Skjønnsmidler til uforutsette hendelser
Selvassurerte (se. Figur 1)	Mangler tall	

Tabell 1: Tilgjengelige data for direkte årlige skadekostnader i gjennomsnitt.

I tabell 2 (under) er det samlet tilgjengelige data for kostnader til kjente forebyggende tiltak i 2020. De årlige bevilgningene varierer fra år til år, men det har vært en økning de siste årene.

<sup>11</sup> <https://kunnskapsbanken.dsb.no/>

Aktør	Kostnader/Bevilgninger i 2020 (NOK)	Notater
Norges vassdrag- og energidirektorat	357 millioner	<i>Tallene er basert på NVEs budsjett for forebyggende flom- og sikringstiltak. Dette inkluderer postene 22, 25, 45, 60, 72 under kap. 1820 i regjeringens statsbudsjett under Olje- og energidepartementet.</i>
Samferdselsdepartementet	1,9 milliarder til skredsikring av vegnettet + 2,5 milliarder til vedlikehold av RV  6,4 milliarder til vedlikehold av jernbanenettet	<i>Mangler data for vedlikehold av Fylkesveier  Mangler data for sikringskostnader på jernbanenettet</i>
Miljødirektoratet	6,4 millioner	<i>Tilskuddsordning for klimatilpasningstiltak</i>

Tabell 2: Tilgjengelige data for investering til forebyggende tiltak. 2020-tall.

## 2.3 Avgrensninger

Målet med dette arbeidet er å vurdere nye eller endrede finansieringsmåter og insentiver til forebyggende tiltak mot naturskade på eksisterende bebyggelse og infrastruktur, på alle sektornivå. Overvann- og tilbakeslagskader er i naturskadeloven ikke definert som en naturskade, og som en oppfølging av Overvannsutvalgets utredning (NOU 2015:16), er det en pågående prosess knyttet til endring i relevante lover og forskrifter knyttet til håndtering av overvann. Vi har ut fra dette valgt å ikke inkludere overvannstiltak i denne utredningen.

Det er i hovedsak to forsikringsordninger for naturskade i Norge; den private naturskadeforsikringsordningen og Statens naturskadeordning.

Naturskadeforsikringsordningen er regulert av Lov om naturskadeforsikring (LOV-1989-06-16-70), mens naturskadeordningen er regulert av Lov om erstatning for naturskade (LOV-2019-05-24-18. Statens naturskadeordning, som forvaltes av Landbruksdirektoratet, dekker som hovedregel det som ikke dekkes ved naturskadeforsikring (f.eks. jordbruksarealer, veier og skog). For begge ordningene er det en plikt for enhver å avverge eller begrense omfanget av skader.

Det må sørges for nødvendig vedlikehold av eiendom og/eller eiendeler, slik at de ikke svekkes over tid, og dermed tåler mindre. Blir ikke dette gjort, kan forsikringsselskapets eller Landbruksdirektoratets ansvar reduseres/avkortes eller falle helt bort. Det kan ytes erstatning for rimelige og nødvendige utlegg til akutte tiltak for å avverge naturskaden, eller for å begrense skadens omfang. Dette kalles redningsomkostninger. Slike akutte tiltak ved en mulig varslet uønsket hendelse vil også være aktuelle som risikoreducerende tiltak i forslaget fra arbeidsgruppen.

Statens Naturskadeordning (Statens Naturskadefond) ble fra 1.1.2017 endret til en ren erstatningsordning, og gjorde en klar avgrensing mellom erstatning og sikring.

Hovedregelen for fastsetting av erstatning er de nødvendige tiltak for å føre skadeobjektet tilbake til samme stand som rett før skadetidspunktet. Grensen mellom gjenoppretting og sikring kan oppsummeres med at ethvert tiltak som har til hensikt å hindre eller begrense en fremtidig naturskade i utgangspunktet er et sikringstiltak, og at dette ikke kan takseres som gjenoppretting etter naturskadeloven.

Siden Statens Naturskadeordning i all hovedsak er en erstatningsordning vurderer arbeidsgruppen at den faller utenfor dets mandat. Det er også en rekke andre lover og ordninger som kan være relevante for en vurdering av forebyggende tiltak mot naturskade, men som vi i denne utredning ikke har vurdert nærmere:

Relevante lover mv.	Hva
Lov om sikring mot naturskade	§20 til 24 Plikter om sikring mot naturskade
Plan og bygningsloven	§31-2 regulerer krav til tiltak på eksisterende byggverk
Sivilbeskyttelsesloven/kommunal beredskapsplikt	§14 og 15 mv. om kommunal beredskapsplikt og helhetlig ROS
Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)	§16 gir kommunen en plikt til å gi nødvendig hjelp under ulykker eller andre akutte situasjoner.
Instruks/tildelingsbrev for Meteorologisk institutt	Bl.a. om varslingstjenesten
TEK 17	Kap. 7 Sikkerhet mot naturpåkjenninger
Politi-loven	§7 og 27 Vedta, håndheve og å oppheve evakuering.

Tabell 3. Relevante lover og forskrifter for naturhendelser.

### 3 Hvilke tiltak er relevante?

Bevilgninger til forebygging mot naturskade for eksisterende bebyggelse er i vesentlig grad knyttet til statlige støtteordninger, og da særlig gjennom NVEs bistands- og tilskuddsordninger. Forebygging knyttet til eksisterende infrastruktur ivaretas av den enkelte infrastruktureier, og for de statlige aktørene framgår dette delvis som særskilte poster på statsbudsjettet i form av bevilgninger til forvaltning, drift og vedlikehold, og til konkrete sikringstiltak. Et opplagt tiltak for å redusere naturskade vil derfor være å bevilge mer midler til risikoreduserende tiltak over de årlige statsbudsjettene. Perspektivmeldingen gir imidlertid lite rom for nye offentlige utgifter. Meldingen beskriver at i årene fremover vil handlingsregelen kun åpne for 3-4 milliarder kroner mer i utgifter per år, mens de siste 15 årene har vi i snitt hatt 12 milliarder kroner ekstra i statsbudsjettet per år. Covid-19 pandemien vil også påvirke dette.

Et annet tiltak kan være å inkludere forebygging i større grad til dagens erstatningsordninger og eventuelle nye ordninger. Eksempelvis har KS foreslått en ny forsikringsordning for kommunal infrastruktur (minus bygninger)<sup>12</sup>, med mekanismer for å styrke insentivene til forebygging. En kan se for seg at erstatning til reparasjon / gjenoppbygging etter naturskade også skulle dekke oppgradering av sikkerheten til et høyere nivå, altså at forebyggende tiltak inkluderes i erstatningen.

I 2017 kom det et tillegg i naturskedeforsikringsloven § 1, tredje og fjerde ledd som på noen vilkår hjemler erstatning for gjenoppbygging på ny tomt, alternativt sikringstiltak som ivaretar dagens krav til sikkerhet (TEK 17). En utvidet dekning ved gjenoppbygging ("build back better") er viktig, men vil fortsatt innebære at man er i etterkant av hendelsene (ex post) og at man ikke vil få gevinsten ved å komme før uønskede hendelser skjer (ex ante). Det er heller ikke gitt at det er de hendelsene som er aktuelle akkurat nå som gir best samfunnsøkonomisk kost-nytte.

---

<sup>12</sup> <https://www.ks.no/fou-sok/2017/164034/>

# 4 Arbeidsgruppens anbefaling

## 4.1 Etablering av et fond

Som et supplement til de årlige statlige bevilgninger til forebygging av naturskade har vi vurdert muligheten for et naturskadefond, eller en tilsvarende finansieringsmekanisme, for å støtte tiltak som vil forebygge naturskade/fysisk klimarisiko på eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Forslaget bygger på en tilsvarende ordning i Frankrike, Barnierfondet, der en andel av midlene fra obligatoriske skadeforsikringer avsettes til forebyggende tiltak. Dette vil etter arbeidsgruppens vurdering kunne gi positive insentiver til forebygging (ex ante), og gi god samfunnsøkonomisk gevinst.

Midlene til et slikt fond hentes fra dagens ordning for naturskadeforsikring gjennom Norsk naturskadepool. Tiltaket foreslås finansiert gjennom en økning av naturskadepremien om andel av brannskadeforsikringen. En økning med for eksempel 0,025 promille utgjør omtrent 500 millioner kroner årlig<sup>13</sup>. Økningen av premieandelen vil på kort sikt innebære en liten ekstrakostnad for den enkelte forsikringstager, men over tid vil de forebyggende tiltakene gi reduserte skadeutbetalinger fra forsikringsselskapene og vil med dette også gi redusert premie for forsikringstakerne sammenliknet med en situasjon uten tilsvarende forebygging. Foruten de rene økonomiske virkningene, oppnås det større trygghet for innbyggerne og et mer motstandsdyktig samfunn mot naturfare.

## 4.2 Forvaltningen av fondet

En mulighet er, som i Frankrike, å etablere et særskilt organ med kompetanse på risikoreduserende tiltak mot naturfare eller benytte Naturfareforum til dette. En annen mulighet er å gi oppgaven til en statlig institusjon med relevant kompetanse. Hvem som skal forvalte midlene og hvordan de skal forvaltes må utredes i det eventuelle arbeidet med fondet.

---

<sup>13</sup> Se tabell 3

## 4.3 Formål og mottakere

Midlene bør benyttes til det formålet som gir mest effektiv forebygging mot naturskade på eksisterende bebyggelse og infrastruktur i alle sektorer og på alle nivå; offentlig og privat.

Arbeidsgruppen har vurdert noen hovedtyper formål som bør vurderes som støtteberettigede:

- Styrking av kunnskapsgrunnlaget – kartlegging og annen utredning med sikte på risikoreducerende tiltak for eksisterende bebyggelse og infrastruktur.
- Sikringstiltak for å beskytte eksisterende bebyggelse og infrastruktur både som følge av farekartlegging og ved umiddelbar fare
- Oppgradering av eksisterende kritisk infrastruktur
- Overvåking og varsling som alternativ eller supplement til fysisk sikring
- Relokalisering av bebyggelse i områder med vedvarende høy fare og fare for liv og helse.

Det bør vurderes nærmere om det skal være en egenandel for mottakere, og om denne eventuelt skal være ulik for ulike typer tiltak. Arbeidsgruppen vurderer at forebyggende tiltak rettet mot eksisterende bebyggelse så vil hovedmottager være kommunene. For tiltak mot kritisk infrastruktur vil også private og offentlige infrastrukturereiere være aktuelle mottakere.

## 4.4 Det franske "Barnier fund"

Barnierfondet er et statlig fond som forvaltes av Departementet for økologi. Fondet ble opprettet i 1995 for å imøtekomme nasjonale mål om å redusere risiko. Det er øremerket til å finansiere forebyggende tiltak mot naturskader. Fondet finansieres ved at innbyggerne i Frankrike betaler en obligatorisk skadeforsikring (se vedlegg 1), der 12 prosent av premien blir avsatt til naturskadeforsikring. Denne naturskadeforsikringen refereres til som CATNAT, og kan sammenlignes med Norsk Naturskadepool. Videre blir 12 prosent av CATNAT-avgiften satt inn i det som kalles Barnierfondet. Dette utgjør omtrent 200 millioner euro hvert år, som benyttes til forebyggende formål. Med forebyggende formål menes tiltakene som ble nevnt i forrige avsnitt.

Det er i hovedsak fem typer tiltak (se vedlegg 2) fondet dekker:

- Grunnerverv/ekspropriasjon av høyrisikoområder
- Grunnerverv/ekspropriasjon av naturødelagte områder
- Relokalisering
- Tiltak for å redusere sårbarheten<sup>14</sup> (studier og tiltak for å forebygge og beskytte mot naturfarer)
- Studier/lovpålagte tiltak i forbindelse med implementering av "Risk Prevention Plans" (RPP) og farekart

Ikke alle tiltakene fullfinansieres av fondet. Barnierfondet fullfinansierer kommunenes arbeid med lokale planer for forebygging av naturskader, men dekningen for selve gjennomføringen av planene varierer fra 20 til 100 prosent av utgiftene.

Fondet forvaltes av en administrasjonsgruppe som tar avgjørelser om hvilke prosjekter som skal få midler. Tildeling av midler skjer ved at kommunene sender inn søknad om tilskudd, og at denne blir godkjent. Ved vurdering av søknad legges det vekt på to forhold; om kommunen har utarbeidet Risk Prevention Plan (RPP), og hvorvidt tiltaket stemmer overens med GEMAPI-bestemmelsene. GEMAPI er et lovverk som gjør at lokale myndigheter må ta høyde for blant annet akvatiske økosystemer og flomforebygging i arealplanleggingen. Det er et absolutt krav at det foreligger en RPP, altså en kartlegging av risikoområder og hvordan de skal håndteres.

## 4.5 Norsk Naturskadepool

Norsk naturskadepool er et lovpålagt samarbeid mellom alle forsikringsselskaper i Norge. Alle forsikringsselskaper som dekker naturskader etter naturskadeforsikringsloven § 1 er juridisk pliktige til å være medlem av poolen. Alle som har forsikring mot brannskade, er også forsikret mot naturskade. Ordningen er solidarisk i betydningen at alle som har brannforsikring bidrar til ordningen med samme premiesats, og har likestilte rettigheter uavhengig av hvor utsatt forsikringsobjektene er for naturfare. Forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool inneholder nærmere regler om ordningen. Norsk Naturskadepool blir finansiert gjennom en promille på 0,065 ‰ av brannskadeforsikringen, som utgjør omtrent 1,3 milliarder kroner årlig. Hvis det etableres et tilsvarende fond i Norge, kan en modell for finansiering se slik ut:

---

<sup>14</sup> Inkludert overvannstiltak

<b>Andel av brannforsikrings premie (i promille)</b>	<b>Premie (mrd. NOK)</b>	<b>Mulige fondsmidler (mill. NOK)</b>	<b>Forsikringspremie per 1 million forsikret (NOK)</b>
0,065 (dagens andel)	1,3	0	65
0,075	1,5	200	75
0,080	1,6	300	80
0,090	1,8	500	90
0,1	2,0	700	100

Tabell 3: Andel av brannforsikring til naturskade. Modell for økning til forebygging

I Frankrike finansieres forebyggende tiltak med en andel av all skadeforsikring (f.eks. bil). I Norge tar naturskadeforsikringen en prosentandel av brannskadeforsikring, som er en del av husforsikringen. Arbeidsgruppen har ikke vurdert om den franske modellen for innhenting av kapital også kan benyttes for Norge.

#### **4.6 Krever lovendringer på forskriftsnivå – pågående lovarbeid.**

Norsk naturskadepool er regulert av "Forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool"<sup>15</sup>. Etter instruksens § 3 omfatter ikke naturskadeerstatningen utgifter til forebygging eller sikring før en skade er oppstått. Unntaket er hvis det ikke gis tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge huset på skadestedet på grunn av fare for ny naturskade, eller det er mulig å sikre eiendommen. Med forankring i en kongelig resolusjon av 17. november 2017, satte regjeringen Solberg ned et utvalg for å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Hovedsiktemålet med evalueringen var å kartlegge om naturskadeforsikringsordningen fungerer på en hensiktsmessig måte. NOU 2019:4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool ble avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 6. februar 2019, og sendt på høring med frist 2. september 2019. Det var innen fristen kommet inn 28 høringssvar. Det videre arbeidet med NOU-en og høringssvarene pågår fremdeles i Justis- og Beredskapsdepartementet. NOU-utvalget lykkes ikke å komme frem til en enstemmig innstilling, men var enstemmige i at naturskadeforsikringsordningen mangler insentiver til forebygging. Utvalget vurderte at spørsmålet om insentiver til forebygging var utenfor deres mandat, og har derfor ikke eksplisitt drøftet hvordan dette kan forbedres.

<sup>15</sup> <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1979-12-21-3420>

# 5 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltaket?

## 5.1 Solidaritetsprinsippet

Solidaritetsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i naturskadeforsikring, som betyr at premien fastsettes etter samme sats uansett hvor i landet bygningen ligger, og uansett hvor risikoutsatte område man bor i. Fondet bygger videre på solidaritetsprinsippet ved at alle bidrar til gode for samfunnet. Klimarisikoutvalget skriver i sin rapport at solidaritetsprinsippet i naturskadeforsikringsordningen ikke gir forsikringstakerne insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak.<sup>16</sup> Manglende insentiver til forebygging vil ifølge Klimarisikoutvalget kunne føre til at tilpasningen til et klima med mer ekstremvær blir mer samfunnsøkonomisk kostbar enn nødvendig. Representanter for forsikringsselskapene har pekt på at ordningen gir begrensede insentiver til skadeforebyggende tiltak, at ordningen er til hinder for reell konkurranse i markedet for naturskadeforsikring, og at innretningen kan bidra til økte skadekostnader og gi høyere premier. Arbeidsgruppen mener at solidaritetsprinsippet i utgangspunkter er et godt prinsipp som har vist seg å fungere godt overfor allmennheten og forsikringstakerne, og sikret en god kriseberedskap ved naturskader.

# 6 Tiltakets virkninger

## 6.1 Positive og negative virkninger

Formålet til et forebyggingsfond vil være å tilføre økte bevilgninger til effektive risikoreduserende tiltak mot naturfare. En økning av andelen fra brannforsikringen som går til dette formålet vil i liten grad påvirke forsikringspremien, og samtidig kunne gi høy samfunnsøkonomisk gevinst. Øker man andelen til forsikring med f.eks. 0,01 promille øremerket til forebygging, vil den forventede innsparingen i skadeutbetalinger over tid kunne forventes å bli over 800 mill. Foruten de rene økonomiske virkningene, oppnås større trygghet for innbyggerne og et mer robust samfunn.

---

<sup>16</sup>NOU 2018: 17 Klimarisiko og Norsk økonomi.

En modell for fondet som skissert over vil føre til en økt forsikringspremie for forsikringstakere. Økningen er relativt liten, og med en videreføring av solidaritetsprinsippet vil alle som betaler bidra til noe som gir gevinst for de som er mest utsatt for naturfare.

Gitt at finansieringen av fondet kun skjer gjennom brannforsikringen og tiltakene også kan rette seg mot objekter som ikke er brannforsikret, kan dette oppfattes som urettferdig, ved at disse mottakerne ikke har bidratt til finansieringen.

Samtidig vil dette i hovedsak være kritisk infrastruktur som er nødvendig for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner for hele befolkningen. Samtidig vil et høyt nivå på statlige bevilgninger til forebygging også bidra til at forebygging av naturskader er et hensiktsmessig offentlig-privat spleiselag.

## 6.2 Hvem blir berørt?

Premieraten for naturskade har variert betydelig over tid. Premien var relativt lav på 1980-tallet, for så å øke betydelig i 1992 etter Nyttårsorkanen og i 1993 (0,25 promille). Premienivået ble holdt relativt høyt gjennom 1990-årene, for så å reduseres gradvis fra og med 2004. Premieraten (sist endret 1.januar 2020) er nå 0,065 promille av brannforsikringssummen. En økning på 0,025 promille vil kunne medføre en økt premierate for forsikringstager på 35 kroner per 1 million forsikret verdi per år. Dette kan av enkelte oppfattes som en "skjult skattlegging", og det vil være viktig at denne økningen ikke oppfattes til å være urimelig, at det knyttes til bestemte formål og ikke fører til reduserte statlige bevilgninger. Det er også viktig at et slikt fond driftes på en effektiv måte med så lite administrasjon som mulig.

Det følger av instruksene til Norsk Naturskadepool § 11 fjerde ledd at dersom et selskaps opptjente premie overstiger selskapets relative andel av erstatningsutbetalingene som skjer via poolen og skadereserver for uoppgjorte skader, skal differansen avsettes som særskilt naturskadekapital i selskapet. Naturskadekapitalen tilhører selskapet og skal utelukkende anvendes til dekning av framtidige naturskader. Et flertall i NOU-utvalget som gjennomgikk naturskadeforsikringsordningen skriver at den samlede naturskadekapitalen per utgangen av 2009 utgjorde i underkant av 9,5 milliarder kroner. Finans Norge sin representant i NOU-utvalget (mindretallet) mener den reelle naturskadekapitalen er i størrelsesorden 130 millioner kroner.

## 7 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

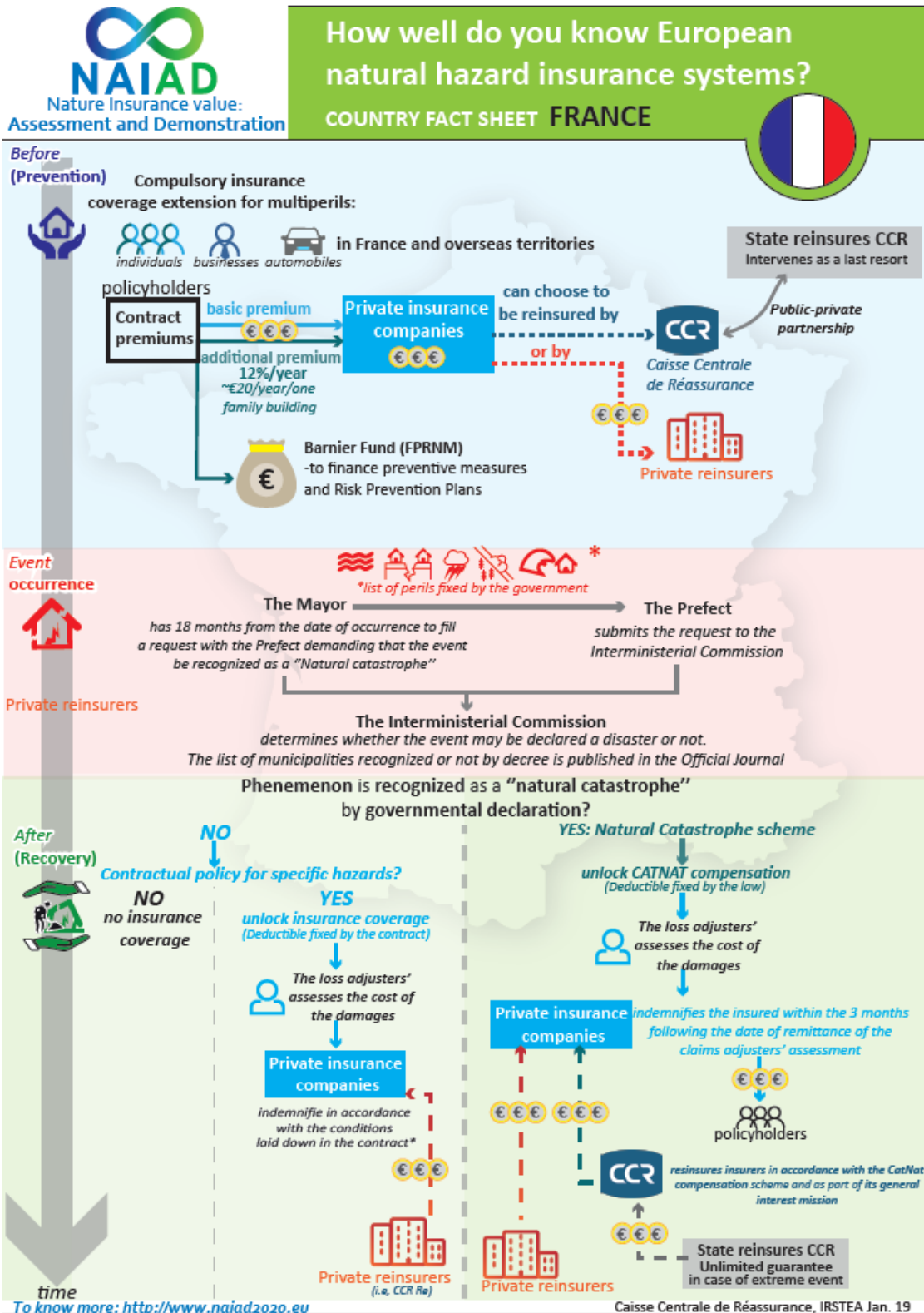
Det er stor enighet om at forebygging av naturskader er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Adm.dir Idar Kreutzer i Finans Norge sier at det neppe finnes en "business-case" som har et kost-nytteforhold på 700%. I Meld St 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden<sup>17</sup> rettes oppmerksomheten særlig mot forebygging. Forebygging innebærer å iverksette tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvenser av en mulig hendelse. Ved å forebygge kan vi beskytte liv og helse, økonomiske, materielle og miljømessige verdier, og vi kan sikre kontinuitet i viktige samfunnsfunksjoner. Dagens risikobilde gjør forebygging stadig viktigere. Forebygging bedrer evnen til å beskytte våre verdier og øker samfunnets motstandsdyktighet.

NVE har anslått at det bor ca. 160.000 mennesker i flom- eller skredutsatte områder, og det er stor enighet om at klimaendringer og ekstremvær vil øke fare for naturskader i årene fremover selv om vi lykkes med å kutte utslippene. Uttalelser fra forsikringsnæringen og regjeringens politikk er et godt grunnlag for en økt satsing på forebygging. Naturfareforum har skissert en mulig modell for å økte midler til dette formålet som vi håper vil bli tatt med i det videre arbeidet med NOU 2019:4 Organisering av norsk naturskadepool.

---

<sup>17</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>

# Vedlegg 1: Obligatorisk skadeforsikring i Frankrike.



## Vedlegg 2: Tiltak som dekkes av Barnier-fondet

For whom? <i>The beneficiaries</i>	Local authorities			Natural or legal person <i>(Individual or companies with less than 20 employees)</i>	
	For what? <i>The studies, works and subsidized acquisitions</i>	friendly land acquisition of property exposed to a major natural risk	friendly land acquisition of property damaged by a natural disaster	studies, works and preventive equipment	recognition and filling of underground cavities
Level of financing? <i>Variable rates <sup>1</sup></i>	100% max.	€240 000/land unit max.	Between 25% and 50% max.	30% max.	Private house 40% max. Companies 20% max.
Risks involved?	landslides; subsidence due to an underground cavity or due to a natural or a man-made that does not result from the past or ongoing mining operation; torrential rains or fast rise;	any risk likely to cause a disaster that may be the subject of a declaration of "natural disaster"	any major natural hazards	risks of land subsidence due to underground cavities or hinges due to natural or human origin and not resulting from the past or ongoing mining exploitation	any risk covered by a RPP
Which conditions? <i>Depending on the nature of the risks</i>	serious threat to human lives  acquisition expenses of the property lower than the average cost of safeguarding and population protection  property covered by a "multi-risk home insurance" including the guarantee against natural disasters	assets covered by an insurance contract including the guarantee against the effects of natural disasters and their base lands (for companies with less than 20 employees)  damaged properties to more than half of their initial value excluding risk and indemnified under the natural disaster guarantee	communities covered by a prescribed RPP or approved  assets covered by a "multi-risk home insurance" if the envisaged operations concern directly property exposed to natural hazards	reconnaissance operation: proven dangers for buildings and human lives  filling operations: serious threat to human lives and cost of works less than the cost of expropriation compensation	assets covered by a "multi-risk home insurance" and existing at the date of approval of the RPP if the envisaged operations concern directly property exposed to natural hazards

<sup>1</sup>According to eligible transaction costs

References: Based on Ministry of Environment 2016 & www.mrn.asso.fr - IRSTEA, Nov. 2017



NVE

## Norges vassdrags- og energidirektorat

---

MIDDELTHUNS GATE 29  
POSTBOKS 509 I MAJORSTUEN  
0301 OSLO  
TELEFON: (+47) 22 95 95 95

[www.nve.no](http://www.nve.no)