

Erstatning for følgeskader etter rekvisisjon med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven.

Skogbranner kan kreve store ressurser å slokke, og oppstår ofte på steder som er vanskelig tilgjengelige for brann- og redningsvesenet eller langt fra nærmeste brannstasjon. I slike tilfeller kan brann- og redningsvesenet ha stor nytte av lokale private aktørers eiendeler og gjenstander til å bidra til slokkearbeidet. Dette gjelder særlig større maskiner knyttet til landbruk eller skogdrift, slik som skogsmaskiner og gjødselspredere, som effektivt kan benyttes til å bekjempe skogbrann. Bruk av private ressurser under brann- og redningsvesenets innsats reiser imidlertid også noen erstatningsspørsmål dersom gjenstandene skades eller ødelegges. DSB har i den forbindelse mottatt spørsmål om hvorvidt produksjonstans som følge av rekvisisjon dekkes av erstatningsreglene i brann- og eksplosjonsvernloven. Dette og enkelte andre spørsmål rundt brann- og eksplosjonsvernlovens erstatningsregel gjøres rede for i notatet nedenfor.

Lovens utgangspunkt og avtalefrihet

Brann- og eksplosjonsvernloven § 29

Brann- og eksplosjonsvernloven har en egen bestemmelse i § 29 om erstatning for deltakelse i brannvesenets rednings- og slokkearbeid. Denne bestemmelsen gjelder bare der brannvesenet pålegger privatpersoner å delta i slokkearbeidet, og for skader på eiendom eller materiale som har blitt rekvirert etter loven. Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 5 (4) kan innsatsleder rekvirere både folk og materiell til å bidra under innsatsen.

Uavhengig av dette gjelder utgangspunktet om avtalefrihet. Kommunen v/brann- og redningsvesenet står fri til å inngå avtaler med skog- og landbruksnæringen eller andre bedrifter om å stille maskiner eller utstyr til disposisjon under slokkearbeid. Dette innebærer også frihet til å avtale vilkår for kompensasjoner og erstatning, herunder i hvilken grad det skal betales erstatning for produksjonsstopp som følge av materialskade. Dersom det inngås en avtale, vil en rekvisisjon ikke skje "etter loven", og dermed ikke aktualisere lovens erstatningsbestemmelser.

Selv om det er mulig å avtale kompensasjon for eventuell stans i produksjonen som følge av skade på utstyr, er dette lite hensiktsmessig. Noe av formålet med å inngå en avtale er nettopp å skape forutberegnelighet hos begge parter. Brann- og redningsvesenet vet hvilke ekstraressurser de vil kunne ha tilgjengelig, og den private parten vet hva vedkommende eventuelt må avgi og på hvilke vilkår. Poenget er da at parten selv kan angi i avtalen hva som kan avstås til innsats uten at det fører til produksjonsstans. Kommuner bør derfor ikke inngå avtaler som innebærer at private aktører avtaler seg til store tap.

I utgangspunktet er det ikke nødvendig at brann- og redningsvesenet inngår avtaler om rekvisisjon, da de som sagt kan rekvirere både folk og materiell med hjemmel i loven. En avtale vil ikke begrense innsatslederens myndighet til å rekvirere eiendom eller materiell etter brann- og eksplosjonsvernloven § 5 (4). Dersom det i en krisesituasjon skulle være nødvendig å rekvirere mer materiell enn det som fremgår av en avtale, kan innsatslederen gjøre dette uavhengig av og i tillegg til avtalen. Det gjelder likevel et prinsipp om at det offentliges inngrep ovenfor borgerne skal være minst mulig inngripende. Når den private part i utgangspunktet har angitt hva han kan avgi uten å lide større tap, bør ytterligere rekvisisjoner kun skje etter nøye vurdering, jf. også ordlyden i brann- og eksplosjonsvernloven § 5 (4) om at rekvisisjon kun kan foretas "(..) dersom dette er nødvendig for å sikre liv eller verne verdier som er større enn det som går tapt eller står i fare for å gå tapt ved inngrepet."

Hvilke skader skal det gis erstatning for etter loven?

Dersom det ikke foreligger en avtale eller når avtalte ressurser ikke er tilstrekkelig og det blir nødvendig med rekvisisjon, vil erstatning for dette følge erstatningsreglene i brann- og eksplosjonsvernloven § 29. Det fremgår av bestemmelsens første ledd bokstav c at kommunen skal gi erstatning for "skade på eiendom eller materielle verdier". Dette omfatter maskiner, utstyr, bygg, grunn og andre ting som kan tape verdi på grunn av fysisk skade. Bestemmelsen begrenser erstatningsplikten til selve skaden på den materielle verdien, jf. formuleringen "skade på". Erstatning for indirekte følgeskader som produksjonsstans og driftsavbrudd ligger etter ordlyden utenfor det som erstattes.

Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 29 (1) bokstav d skal kommunen gi erstatning for "rekvirert materiell". Til forskjell fra bokstav c forutsetter ikke denne bestemmelsen at det har oppstått en skade på det rekvirerte. Bestemmelsen åpner dermed for at det skal betales erstatning for bruk og forbruk av private aktørers eiendom og verdier. Også i denne bestemmelsen knytter ordlyden erstatningen opp mot selve det rekvirerte, slik at driftsavbrudd og andre indirekte følgeskader faller utenfor ordlyden.

Når ordlyden i utgangspunktet ikke åpner for erstatning av indirekte skader som driftsavbrudd, blir det spørsmål om det finnes andre holdepunkter for at slike skader skal dekkes.

I brann- og eksplosjonsvernlovens forarbeider nevnes ikke problemstillingen direkte. I Ot.prp.nr. 28 (2001-2002) s. 34 fremgår det at de nærmere erstatningsreglene forutsettes fastsatt i forskrift, på samme måte som dette er gjort for eksempelvis Sivilforsvarets rekvisisjoner. Når slik forskrift ikke er gitt må løsningen baseres på lovens overordnede erstatningsbestemmelser. Forarbeidene nevner i den forbindelse at "Etter departementets vurdering er det naturlig at den som pålegges å delta i brannvesenets rednings- og slokkearbeid også skal få erstatning for skade på sin egen person og ikke bare få erstattet eventuelle materielle skader". Formuleringen "(...) ikke bare få erstattet eventuelle materielle skader" kan tale for at lovgiver forutsatte at kun materielle skader skulle dekkes, men gir ingen klare føringer for spørsmålet.

Også i brann- og eksplosjonsvernlovens forgjenger synes erstatning å ha vært begrenset til skade på materielle verdier, jf. lov av 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern m.v. § 29: "I den utstrekning erstatning ikke betales av andre, skal kommunen erstatte *skade på materielle verdier* i forbindelse med plikttjeneste, rekvirert innsats eller inngrep etter loven" (vår kursivering). Forarbeidene til den gamle loven er noe mer tvetydige på dette punktet, og gir uttrykk for at "Erstatningsplikten må omfatte ethvert tap som skyldes skade på materielle verdier i forbindelse med plikttjeneste, rekvirert innsats eller inngrep etter loven", jf. Ot.prp.nr.43 (1986-1987) s. 37. Formuleringen "ethvert tap" kan isolert sett tale for at også indirekte tap skulle erstattes, men en slik mer omfattende erstatningsplikt fremgår ikke av bestemmelsens ordlyd, og ble heller ikke inntatt da man vedtok gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov i 2002. Det er derfor tvilsomt om denne forarbeidsuttalelsen bør tillegges særlig vekt.

Rimelighetshensyn trekker sterkt i retning av at en tredjepart ikke bør bli skadelidende når brannvesenet rekvirerer eiendom. Det kan virke urimelig at en næringsdrivende som mister en maskin på grunn av

rekvisisjon får erstattet verdien på maskinen, men ikke eventuelle tap som følge av driftsavbrudd frem til ny maskin kan fremskaffes.

Samtidig er det slik at brann- og redningsvesenets rekvisisjonshjemmel beror på en forholdsmessighetsvurdering av hva som kan reddes mot hva som risikeres ved rekvisisjonen, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 5 (4). Økonomiske hensyn må her som regel gi tapt for hensyn til liv, helse og miljø, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 1.¹ I andre tilfeller må det foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom de materielle verdiene som står på spill og de materielle verdiene som risikeres ved en rekvisisjon. Dersom man skulle ta i betraktning alle teoretiske følgeskader ville denne vurdering vanskelig la seg gjennomføre i praksis. Omfanget av indirekte følgeskader som driftsavbrudd vil avhenge av komplekse faktorer og markedsforhold som innsatslederen har lite grunnlag for å vurdere midt i en innsats. Dermed taler også praktiske hensyn for at følgeskader ikke bør erstattes etter brann- og eksplosjonsvernloven § 29.

Dette støttes også av alminnelige risikobetraktninger, slik de for eksempel kommer til uttrykk i Rt. 1973 s. 1268. I sin vurdering av hvem som står nærmest til å ta den økonomiske risikoen for indirekte følgetap ga Høyesterett uttrykk for at "De enkeltpersoner og bedrifter som er utsatt for å lide skade, vil som regel ha en større eller mindre kontroll over sin situasjon. De må ta foreliggende skademuligheter med i sine beregninger og treffe de for hver især hensiktsmessige tryggingstiltak, faktisk eller rettslig". I forbindelse med det aktuelle spørsmålet er for eksempel avbruddsforsikring et nærliggende sikringstiltak.

Regulering hos andre beredskapsaktører

Andre beredskapslover som helseberedskapsloven, sivilbeskyttelsesloven og rekvisisjonsloven har få konkrete regler for hva som erstattes ved rekvisisjon. Erstatning er i hovedsak basert på faste satser, minnelig overenskomst eller avgjørelse basert på skjønn. Lovene er derfor lite egnet som sammenlikningsgrunnlag.

Justis- og beredskapsdepartementets har sendt ut rundskrivet *Retningslinjer for refusjon av utgifter mv. i forbindelse med redningsaksjoner*. Disse retningslinjene vil anvendes ved større branner som kategoriseres som redningsinnsatser, og i mangel av andre retningslinjer kan de derfor også ha overføringsverdi til andre innsatser av brann- og redningsvesenet. Det fremgår av retningslinjenes punkt 8 at private ikke har krav på erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, men at de likevel kan søke om dette. Erstatning "vil særlig være aktuelt der en liten virksomhet under en redningsaksjon må avgi sin(e) medarbeider(e) over en lengre periode, eller der en liten virksomhet har personell som belastes hyppig, for eksempel på grunn av sine kvalifikasjoner eller fordi de disponerer spesielt utstyr." Hovedregelen for rekvisisjoner hos redningstjenesten er altså at tapt arbeidsfortjeneste ikke erstattes.

Konklusjon

De beste grunner taler etter dette for at brann- og eksplosjonsvernloven § 29 må tolkes i tråd med ordlyden, slik at indirekte tap som produksjonsstans ikke dekkes av erstatningsplikten.

Ytterligere begrensninger i erstatningsplikten

Krav til årsakssammenheng

Som en ytterligere begrensning av erstatningsplikten dekker § 29 (1) bokstav c kun skade på materiell som har oppstått som "en følge av" inngrep eller rekvisisjon etter loven. Det må med andre ord være tilstrekkelig årsakssammenheng mellom rekvisisjonen og den oppståtte skaden. Det er en forutsetning for erstatning at rekvisisjonen var en avgjørende grunn for at skaden inntraff, og at skaden må ha vært påregnelig for den

¹ Ved store innsatser der liv og helse står på spill vil det være politiet ved redningstjenesten som leder innsatsen og står for rekvisisjoner.

som rekvirerte. Dersom eiendommen eller verdien uansett hadde blitt skadet av en skogbrann eller oppstår på en måte som ikke har umiddelbar nærhet til rekvisisjonen, eksempelvis mekanisk svikt i maskiner eller sliteskader, vil man måtte vurdere hvorvidt skaden kan sies å være en "følge av" rekvisisjonen.

Erstatning skal ikke gis til personer med særlig tilknytning til verdier innsatsen er rettet mot

Etter § 29 (2) skal erstatning ikke utbetales til "eier" eller andre som har "særlig tilknytning" til "objekter og eiendommer som rednings- og slukkeinnsatsen har rettet seg mot". Hva innsatsen er rettet mot og hvem som har tilknytning til dette vil variere stort ut ifra innsatstype. Ved brann i en bolig er innsatsen ofte kun rettet mot boligeieren, men kan også være rettet mot naboenes eiendom dersom det jobbes for å hindre spredning eller andre uheldige konsekvenser for nabolaget.

Jo større innsatsen blir, jo vanskeligere kan det bli å avgrense hva og hvem innsatsen er rettet mot. Skogbranner dekker for eksempel ofte store områder, sprer seg fort, og kan endre retning basert på vær- og vindforhold. Rednings- og slukkeinnsatsen er derfor rettet mot et stort område, ofte større enn området det til enhver tid brenner i. Alle som har eierinteresser eller annen "særlig tilknytning" til dette området, herunder økonomiske interesser, bruksretter m.m., vil etter brann- og eksplosjonsvernloven § 29 (2) være avskåret fra erstatning fra brann- og redningstjenesten for skade på rekvirert eiendom og materiell.

Regelen i § 29 (2) bygger på en tanke om at brann- og redningsvesenet ikke skal bli stilt økonomisk ansvarlig når de rykker ut for å redde liv, helse, miljø eller materielle verdier. Den som nyter godt av brann- og redningsvesenets innsats skal ikke i etterkant kunne kreve brannvesenet for penger etter reglene i § 29 (1). Dersom brann- og redningsvesenet eller noen av deres ansatte opptrer uansvarlig under innsatsen kan imidlertid brannvesenet bli stilt ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler, også ovenfor den innsatsen er rettet mot.

Størrelsen på erstatningen

Tap som faller innenfor lovens virkeområde skal erstattes fullt ut

Brann- og eksplosjonsvernloven § 29 sier lite om de nærmere vurderingene som skal foretas ved utmåling av erstatningen. I Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 42 nevnes at tap som hovedregel skal erstattes "fullt ut", uten at dette utdypes nærmere. Videre nevner forarbeidene at "Det forutsettes at de mer detaljerte erstatningsbestemmelser fastsettes i forskrift", men denne forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet. Rundskrivet *Retningslinjer for refusjon av utgifter mv. i forbindelse med redningsaksjoner* kan derfor også være relevant ved erstatningsutmåling etter brann- og eksplosjonsvernloven. Hovedregelen må uansett være at det gis full erstatning for forbrukt materiell og skade på rekvirert eiendom.

Ved innsatser som ledes av politiet vil det være politiet som står for rekvirering av ressurser. Det er da også politiet som er ansvarlig for å utbetale erstatning. Til dette benytter politiet Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv om refusjon av utgifter i forbindelse med redningsaksjoner.

