

Finansklagenemnda Skade

Avgjørelse FinKN-2020-732

5.10.2020

KLP Skadeforsikring AS

Bygning - innbo (kombinert)

Brannskade – sikkerhetsforskrift om plassering av avfall – fal. §§ 1-2 (e) og 4-8.

Sikredes idrettshall brant ned og ble totalskadet 22.7.19. Årsaken til brannen var at det tok fyr i en avfallsbeholder av plast som var festet på et tilbygg til idrettshallen. Skaden er anslått til ca. kr 90 mill. eks. mva. Selskapet varslet sikrede om en avkortning på 30 % som en følge av overtredelse av sikkerhetsforskrift om krav om utendørs oppbevaring av avfall. Selskapet viste til at kommunen hadde unnlatt å påse at det ble ført nødvendig tilsyn knyttet til sikkerhetsforskriftens krav til avstand. Sikrede var ikke enig i at det forelå grunnlag for avkortning. Nemndas flertall kom til at det ikke var sannsynliggjort at kommunen "i egenskap av sikrede" hadde overtrådt sikkerhetsforskriften om oppbevaring av brennbart avfall. Videre at klausulen om at sikrede skulle påse at sikkerhetsforskriftene ble overholdt, var for vagt utformet til å danne grunnlag for en avkortningsreaksjon, samt at det ikke var dokumentert at personer som hadde ansvaret for kontakten med leietakeren var noen som kommunen kunne identifiseres med.

ANTATT ØKONOMISK OMFANG: skade ca. 90 millioner eks. mva.

SELSKAPETS AVKORTNING: 30 %

Saksfremstilling

Saken gjelder krav om erstatning for brannskade og spørsmålet om selskapet kan avkorte i erstatningen pga. brudd på sikkerhetsforskrift, jf. fal. § 4-8.

Forsikringsbeviset har bl.a. følgende omtale av sikkerhetsforskrifter:

Sikkerhetsforskriftene sier hva som må gjøres for å begrense eller unngå skader. Erstatningen kan bli redusert eller falle bort hvis sikkerhetsforskriftene ikke overholdes (jf. FAL § 4-8).

Sikkerhetsforskrifter for Kommuneeiendom

1. Brann

(...)

- Krav til rutiner for orden og renhold

- Krav til utendørs oppbevaring av avfall

Vilkårene har regulering av "Sikkerhetsforskrifter". I annet avsnitt under "Kommuneeiendom" heter det:

Dersom sikrede ved handlinger eller unnlatelser forsømmer å overholde sikkerhetsforskriftene, eller forsømmer å påse at de overholdes, kan retten til erstatning bortfalle eller redusere, jf. forsikringsavtaleloven § 4-8.

Den aktuelle sikkerhetsforskriften finnes i pkt. 1 Brann:

1.3 Utendørs oppbevaring av avfall

Brennbart avfall som uten permanent tilsyn ligger i eller utenfor container/oppbevaringsenhet, skal plasseres slik at brann ikke kan smitte til byggverk (bygning, konstruksjon, anlegg).

Plassering skal ikke skje under tak/halvtak, inntil/under vindu- eller ventilasjonsåpning eller på overdekket lasterampe. Avstanden fra brennbar yttervegg skal være minst 5 meter. Mobile enheter skal låses fast.

Brennbart avfall kan likevel plasseres nærmere bygning hvis det er oppbevart i lukket og låst container/oppbevaringsenhet konstruert slik at brann ikke kan spre seg fra enheten.

Den 22.7.19 brant idrettshallen ned og ble totalskadet. Skadens størrelse ble anslått til ca. kr 90 mill. eks. mva.

Hallen eies av kommunen (sikrede), men driften var etter det opplyste satt bort til selskapet V.hallen SA. Hallen hadde et tilbygg med kiosk og to toaletter, som på skadetidspunktet var leid ut til et idrettslag av V.hallen SA. Tilbygget var også eid av kommunen.

Selskapet har opplyst at sikrede ifølge avtalen som gjaldt mellom kommunen og V.hallen SA på skadetidspunktet hadde plikt til å sørge for at bygget til enhver tid var forsikret og til å betale forsikringspremie.

Partene er enige om at brannen oppsto som følge av at noen ungdommer kastet en ulmende engangsgrill i en avfallsbeholder av plast som hang på tilbygget. Grillen førte til brann i beholderen, og brannen spredte seg videre til tilbygget og resten av hallen. Det er antatt at det var personer tilknyttet idrettslaget som hang opp den aktuelle avfallsbeholderen i forbindelse med en 17. mai-feiring i 2018, uten at den ble tatt ned igjen etterpå. Sikrede har opplyst at idrettslaget tømte søppelbøtten regelmessig.

I brev av 31.10.19 varslet selskapet sikrede om avkortning som en følge av overtredelse av sikkerhetsforskriften.

Sikrede krever full erstatning for brannskaden og avviser at det er grunnlag for avkortning. Kommunen har ikke brutt noen sikkerhetsforskrift i forsikringsavtalen. Sikkerhetsforskriften gjelder avfall og ikke avfallsbeholdere, og den gjelder kun kommunens eget avfall. Forskriften pålegger ikke kommunen å føre tilsyn eller å utarbeide retningslinjer for plassering av avfallsbeholdere til bruk for andre. Formuleringen "forsømmer å påse at de overholdes" i vilkårene omfatter kun kommunens egne ansatte. Sikrede anfører også at de i alle tilfelle ikke er mer enn bare lite å legge til last, og at det ikke foreligger årsakssammenheng mellom et eventuelt brudd på sikkerhetsforskriften og brannen. Forutsatt at nemnda legger til grunn at det er grunnlag for avkortning, anfører sikrede at avkortningen må settes ned ytterligere, til 10 % eller lavere.

Selskapet anfører at sikrede har overtrådt sikkerhetsforskriftene i forsikringsavtalen, jf. fal. § 4-8. Kommunen har unnlatt å følge opp nødvendig tilsyn av bygget i relasjon til sikkerhetsforskriften og har ikke utarbeidet retningslinjer for å påse at forskriften ble ivaretatt. Avkortningen på 30 % er i samsvar med viktigheten av forskriften og praksis.

Finansklagenemnda Skades begrunnelse

Spørsmålet er om selskapet kan avkorte med 30 % for brudd på sikkerhetsforskrift.

Finansklagenemnda Skades flertall, Trine-Lise Wilhelmsen, Andreas Pihlstrøm og Johannes Straume, bemerker:

Flertallet har kommet til at det ikke er grunnlag for avkortning med følgende begrunnelse:

Sikredes forsikring har følgende sikkerhetsforskrift:

1.3 Utendørs oppbevaring av avfall

Brennbart avfall som uten permanent tilsyn ligger i eller utenfor container/oppbevaringsenhet, skal plasseres slik at brann ikke kan smitte til byggverk (bygning, konstruksjon, anlegg).

Plassering skal ikke skje under tak/halvtak, inntil/under vindu- eller ventilasjonsåpning eller på overdekket lasterampe. Avstanden fra brennbar yttervegg skal være minst 5 meter. Mobile enheter skal låses fast.

Brennbart avfall kan likevel plasseres nærmere bygning hvis det er oppbevart i lukket og låst container/oppbevaringsenhet konstruert slik at brann ikke kan spre seg fra enheten.

Flertallet forstår saken slik at den aktuelle avfallsbeholderen antagelig ble plassert på veggen av personer knyttet til idrettslaget, og at den umiddelbare brannårsaken antagelig var at noen ungdommer kastet en ulmende engangsgrill i beholderen.

Selskapet anfører at kommunen har unnlatt å følge opp nødvendig tilsyn av bygget i relasjon til den aktuelle sikkerhetsforskriften, og "har således i egenskap av sikrede overtrådt sikkerhetsforskriften". Selskapet sier deretter at "Kommunen hadde ikke klare retningslinjer og rutiner når det gjaldt å *påse* at sikkerhetsforskriften ble ivaretatt". Det er uklart for flertallet om det her dreier seg om en prinsipal og subsidiær anførsel, men hensett til mindretallets uttalelse er det nødvendig å drøfte begge.

En sikkerhetsforskrift er et påbud adressert til "sikrede", jf. fal. § 1-2 litra (e). Sikrede i denne saken er kommunen. Hvem som handler "som sikrede" i kommunal sammenheng er ikke omtalt i forsikringsrettslig litteratur. Derimot er det antatt at når sikrede er et selskap, er "sikrede" den som handler på vegne av selskapet, jf. Bull, Forsikringsrett s. 374. Flertallet legger til grunn at man på tilsvarende måte må avgjøre hvem som handler på kommunens vegne gjennom såkalt "organteori". Dette er omhandlet i erstatningsrettslig litteratur om grensen mellom arbeidsgiveransvar og organansvar, se Wilhelmsen/Hagland, Om erstatningsrett s. 153. Her legges det til grunn at kommunestyret, formannskap, byråd og ordfører handler som "organer", og at dette også gjelder for råd, nemnder og utvalg om disse fungerer som kommunens øverste organ på området. Disse organene handler i så fall "som sikrede" i forsikringsrettslig sammenheng. Det er ikke dokumentert at det er et slikt organ som har brutt den aktuelle forskriften. Flertallet mener derfor at det ikke er sannsynliggjort at kommunen "i egenskap av sikrede" har overtrådt sikkerhetsforskriften.

Hvis selskapet ønsker å påberope seg brudd foretatt av andre enn "sikrede selv", må dette i utgangspunktet gjøres gjennom vilkår om identifikasjon. Vilkårene har inntatt følgende identifikasjonsklausul:

Retten til erstatning kan også bortfalle eller reduseres dersom forsømmelsen er gjort av personer som utfører arbeid av ledende art og av andre som har særlig selvstendig stilling innen virksomheten, samt vaktmestere, ungdomsledere, herunder formenn og personer med tilsvarende stillinger, jf. forsikringsavtalelovens § 4-11.

Ut fra den fremlagte dokumentasjonen er det ingen av de persongrupper som her er nevnt som har plassert søppelkonteineren på veggen.

Selskapet viser dernest til at "Kommunen hadde ikke klare retningslinjer og rutiner når det gjaldt å *påse* at sikkerhetsforskriften ble ivaretatt". Flertallet kan ikke se at den aktuelle sikkerhetsforskriften i seg selv gir kommunen som sikrede påbud om å etablere retningslinjer og rutiner for å sikre at sikkerhetsforskriften skal følges. Sikkerhetsforskriften gir påbud om "plassering", og det er ikke i samsvar med alminnelig språkbruk å tolke dette slik at det inkluderer organisering av og tilsyn med plassering. Flertallet forstår kommunens anførsel som en referanse til følgende avsnitt i innledningen under punktet om Sikkerhetsforskrifter:

Dersom sikrede ved handlinger eller unnlatelser forsømmer å overholde sikkerhetsforskriftene, eller forsømmer å påse at de overholdes, kan retten til erstatning bortfalle eller redusere, jf. forsikringsavtaleloven § 4-8.

Forskriften sier ikke noe om hvem kommunen skal "påse" overfor. Det er heller ikke angitt hvordan kommunen skal "påse" dette. Det er uklart for flertallet hvordan bestemmelsen er tenkt anvendt i forhold til de mange forskjellige pliktene som er angitt og reglene om identifikasjon. Det følger av fal. § 1-2 (e) nr. 1 om sikkerhetsforskrifter at de skal gjelde "bestemte anordninger" eller "bestemte tiltak". Dersom meningen her var at kommunen hadde plikt til å utarbeide retningslinjer for hvordan kommunen skulle påse overfor leietakere eller andre brukere av kommunens eiendommer at de overholdt forskriftene, og holde tilsyn med at de faktisk ble overholdt, måtte dette være klarere formulert i forskriftene. Det dreier seg her om avkortningsbestemmelser med store økonomiske konsekvenser for sikrede og hvor fal.s utgangspunkt er at alle pliktregler som gir grunnlag for avkortning skal gi uttrykk for bestemte forpliktelser overfor sikrede så han vet hva han har å forholde seg til. Flertallet mener derfor denne klausulen er altfor vagt utformet til å danne grunnlag for en avkortningsreaksjon knyttet til organisering, rutiner og tilsyn.

Flertallet kan heller ikke se at det er dokumentert at den personen som evt. har ansvaret for kontakten med leietakeren er en som kommunen kan identifiseres med.

Selskapet kan etter dette ikke påberope brudd på sikkerhetsforskriften.

Nemndas mindretall, Vibeke Stiansen og Trine Vøien, bemerker:

Mindretallet er kommet til et annet resultat enn flertallet.

Sikkerhetsforskrifter er definert i fal. § 1-2 litra e. Etter første punkt er en sikkerhetsforskrift et påbud i forsikringsavtalen om at sikrede skal sørge for bestemte anordninger eller treffe bestemte tiltak som er egnet til å forebygge eller begrense skade.

Selskapets sikkerhetsforskrift pkt. 1.3 inneholder tre avsnitt med klare krav til plassering av brennbart avfall, krav til låsing av mobile enheter samt et unntak fra plasseringskravet dersom oppbevaringsenheten er konstruert slik at brann ikke kan spre seg fra den. Etter mindretallets oppfatning er dette en detaljert beskrivelse som klart fyller kravene til presisering av sikkerhetsforskrifter.

Spørsmålet videre er om sikrede "ved handling eller unnlatelse" har forsømt å overholde sikkerhetsforskriften, eller forsømt å påse at sikkerhetsforskriften overholdes. I så fall kan retten til erstatning bortfalle eller reduseres, jfr. fal. § 4-8.

Flertallet har vist til at det ikke står hvem kommunen skal "påse" overfor, og at det er uklart hvordan bestemmelsen er tenkt anvendt. Mindretallet forstår imidlertid selskapet slik at det anfører at kommunen selv har forsømt å overholde sikkerhetsforskriften. Det er etter mindretallets syn ikke nødvendig å vurdere, slik flertallet har gjort, om "påse"-bestemmelsen har hatt et nødvendig presisjonsnivå.

Det bør etter mindretallets syn skilles mellom de konkrete tiltakene som kreves gjennomført i sikkerhetsforskriftene, og hvordan dette organiseres fra forsikringstakers side.

Det er etter mindretallets syn ikke naturlig at selskapene i sine sikkerhetsforskrifter regulerer hvordan sikrede skal organisere etterlevelse av sikkerhetsforskriften. Imidlertid vil det være av betydning for vurderingen av om sikrede er mer enn lite å legge til last, om sikrede har organisert etterlevelsen av sikkerhetsforskriften på en forsvarlig måte. Dette er også en forutsetning for å avkorte ved brudd på sikkerhetsforskrift.

Mindretallet skal også knytte noen kommentarer til spørsmålet om identifikasjon.

Flertallet har påpekt at det for kommuner, som for selskaper, er enkelte organer som skal anses å handle på vegne av kommunen "som sikret". Mindretallet er enig i dette. Mens det i et privat selskap er selskapets styre som i utgangspunktet har besluttende myndighet, er det kommunestyret som har tilsvarende posisjon i kommunene. Det er likevel naturlig at også øvrige overordnede organer anses å kunne opptre som "sikrede" på vegne av kommunen. Videre er mindretallet også enig i at dersom man skal identifisere kommunen med enkeltpersoner utover de aktuelle organene, skal dette være regulert i forsikringsavtalen.

For mindretallet fremstår det likevel som et klart utgangspunkt at når forsikringsavtalen pålegger kommunen plikter som "sikrede", er dette noe som påhviler nettopp kommunens øverste organer. Det må kommunen forholde seg til i kraft av at man har inngått en forsikringsavtale som i noen tilfeller pålegger dem plikter som "sikrede". Da må også den videre håndtering av disse pliktene skje eller være forankret i de samme organene. Så vil det ofte være slik at oppfølging av pliktene delegeres, og dersom det da svikter på et lavere nivå når det kommer til den konkrete gjennomføringen, vil det være spørsmål om identifikasjon. Mindretallet mener imidlertid at man i en situasjon som denne, der det foregår utleie uten at kommunen har vist til noen retningslinjer for hvordan man skal følge opp sikkerhetsforskriftene, må konstatere at kommunen i kraft av "sikrede" ikke har oppfylt sine plikter etter avtalen. Den svikten må, i mangel av konkrete opplysninger om noe annet, anses å ligge på et organisatorisk nivå som gir grunnlag for avkortning. Som nevnt tidligere kan det ikke forventes at selskapene skal gi detaljerte regler for hvordan kommunen skal organisere sin oppfølging av sine avtaleforpliktelser.

I aktuelle sak er det på det rene at kommunen ikke har fulgt opp kravene i sikkerhetsforskriften, og alle vilkår for å påberope brudd på sikkerhetsforskriften er oppfylt; det foreligger brudd, det er årsakssammenheng mellom bruddet og skaden, og kommunen er mer enn lite å legge til last for bruddet.

Mindretallet mener etter dette at KLP har anledning til å påberope brudd på sikkerhetsforskriften.

Avgjørelsen er avgitt under dissens.

Finansklagenemnda Skades konklusjon

Sikrede gis medhold.

Ved behandlingen deltok Trine-Lise Wilhelmsen (leder), Vibeke Stiansen (selskapsrepresentant), Trine Vøien (selskapsrepresentant), Andreas Pihlstrøm (næringsrepresentant) og Johannes Straume (næringsrepresentant).