

Juridisk utredning

Ansvarsrisiko i regional og kommunal planlegging

Hvilken plikt har regionale og kommunale plan- og byggesaksmyndigheter til å sikre at det ikke planlegges og gjennomføres tiltak i fareområder?



7. juni 2024

HOLTH & WINGE

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune
Tittel: Juridisk utredning - Ansvarsrisiko i regional og kommunal planlegging
Utarbeidet av: Holth & Winge AS
Forsidebilde: Shutterstock

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	7
1.1 Utredningens tema	7
1.2 Utredningens oppbygning	9
Del I: Naturfarehensynets stilling i plan- og bygningsloven	10
2. Plan- og bygningsloven § 28-1	10
2.1 Innledning	10
2.2 Tilstrekkelig sikkerhet	11
2.3 Natur- og miljøforhold	13
2.4 Hvilke tiltak som er omfattet av kravene i pbl. § 28-1	14
Del II: Ansvar og plikter i arealplanlegging	16
3. Planmyndighetens plikt til å ta hensyn til naturfare i planlegging	16
3.1 Innledning	16
3.2 Kort om arealplanlegging som beslutningssystem	16
3.2 Sikkerhet mot naturfarer som overordnet hensyn og oppgave i arealplanlegging	17
4. Fylkeskommunens rolle som regional planleggingsmyndighet	19
4.1 Innledning	19
4.2 Veiledning til kommunene	19
4.3 Regional planlegging	20
4.3.1 Regional planstrategi	20
4.3.2 Regional plan	22
4.3.3 Regional planbestemmelse	22
4.4 Fylkeskommunen som høringsinstans og innsigelsesmyndighet i kommunale plansaker	23
5. Utredningskrav i plansaker og planvirkemidler for å ivareta sikkerhet mot naturfare i kommunal arealplanlegging	23
5.1 Utredningskrav i plansaker	23
5.2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning	24
5.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)	25
5.4 Kommunens ansvar for å kontrollere innholdet i utredninger utført av eksterne	27
5.5 Hensynssoner og planbestemmelser som virkemidler for å ivareta naturfare i arealplanlegging	30
5.5.1 Kommuneplanens arealdel	30

5.5.2 Reguleringsplaner	32
6. Revisjon av kommunale arealplaner	34
7. Oppsummering av plikter i arealplanleggingen	35
Del III: Ansvar og plikter i byggesaksbehandling	37
8. Plikter i byggesaksbehandlingen	37
8.1 Byggesaksbehandling som beslutningssystem	37
8.2 Utgangspunkter om ansvarsfordelingen i byggesaker	38
8.3 Kommunens plikter i byggesaksbehandlingen	38
8.3.1 Vurdering av søknaden med tilhørende dokumentasjon	39
8.3.2 Kommunens utrednings- og informasjonsplikt	43
8.3.3 Ansvarsbelegging og krav til kvalifikasjoner	44
8.3.4 Kort om tiltaksklasser.....	45
8.3.5 Uavhengig kontroll.....	46
8.4 Kommunens adgang til å nedlegge bygge- og deleforbud eller stille særlige krav etter pbl. § 28-1	46
8.5 Muligheten til å gjøre unntak fra kravene til sikkerhet.....	48
8.5.1 Unntak fra tekniske krav ved tiltak på eksisterende byggverk, pbl. § 31-4.....	48
8.5.2 Dispensasjon etter pbl. § 19-2	49
9. Kort om omgjøring av gitt tillatelse.....	49
10. Oppsummering av plikter i byggesaksbehandlingen	51
Del IV: Regler om erstatningsansvar og oppsummering av rettspraksis	52
11. Erstatningsansvar for kommunene	52
11.1 Innledning og oversikt	52
11.2 Generelt om erstatningsansvar for det offentlige	53
11.2.1 Kort om objektivt ansvar uten skyld	53
11.2.2 Generelt om arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1	55
11.3 Kommunens erstatningsansvar ved myndighetsutøvelse i strid med pbl. § 28-1	56
11.3.1 Innledning og oversikt.....	56
11.3.2 Utgangspunkter og sentrale momenter i uaktsomhetsvurderingen.....	57
11.3.3 Oppsummering	60
11.4 Oversikt over kommunens mulige erstatningsansvar som eier av avløpsanlegg og for gjennomføring av vassdragstiltak.....	61
11.4.1 Innledning og oversikt.....	61

11.4.2 Kort om lovfestet objektivt erstatningsansvar for skade som skyldes avløpsanlegg etter forurensingsloven	61
11.4.3 Kort om objektivt erstatningsansvar etter vannressursloven	62

Sammendrag

Utredningen tar for seg plikten fylkeskommunene og kommunene har til å sikre at det ikke planlegges og utføres tiltak i fareområder. Det vil si områder som er utsatt for naturfarer som flom, stormflo og skred. Utredningen fastlegger innholdet i kravene til sikker byggegrunn i plan- og bygningsloven § 28-1, og viser hvordan myndighetene kan og må følge opp disse kravene i arealplanlegging og byggesaksbehandling. Utredningen gjennomgår også rettspraksis om erstatningsansvar der myndighetene ikke har overholdt sine plikter.

Kommunene skal sikre at plansaken er tilstrekkelig opplyst, for eksempel gjennom planbeskrivelse, konsekvensutredning, ROS-analyse og andre nødvendige utredninger. Det er også klart at kommunen som myndighet og «eier» av de kommunale arealplanene, har et ansvar for å kontrollere vurderinger som er gjort av eksterne, og forsikre seg om at disse har tilstrekkelig kvalitet.

Kommunen har en rekke virkemidler for å følge opp eventuell risiko for skade fra naturfarer i arealplaner. De kan blant annet vedta hensynssoner med tilhørende bestemmelser, og generelle bestemmelser for eksempel om videre utredninger av sikkerhet eller om rekkefølgekrav, plassering av bebyggelse, mv. Det forventes at kommunene benytter disse virkemidlene i nødvendig utstrekning for å ivareta sikkerheten.

Gjennom byggesaksbehandlingen tar kommunene endelig stilling til om kravene i pbl. § 28-1 er oppfylt. Kommunen har plikt til å avslå en byggesøknad dersom sikkerheten ikke er tilstrekkelig. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en klar avslagshjemmel.

Byggesakssystemet er organisert slik at det er tiltakshavers ansvar å fremskaffe alle nødvendige opplysninger og dokumentasjon til en søknad. Som utredningen viser, har kommunen likevel en klar plikt til å ta stilling til om den innsendte dokumentasjonen viser at sikkerheten er ivaretatt, og be om ytterligere opplysninger dersom dette anses nødvendig. Kommunen må foreta en viss kontroll av innholdet i den dokumentasjonen som sendes inn.

Videre viser utredningen at kommunen også må benytte seg av annen tilgjengelig informasjon for å sikre at kravene i pbl. § 28-1 er oppfylt. Kommunen må for eksempel undersøke om det foreligger faresonekart eller aktsomhetskart utstedt av andre myndigheter som NVE og NGI, for å kontrollere om området som skal bebygges kan være fareutsatt, slik at det er behov for ytterligere ekspertvurderinger. For å sikre at lovgivers intensjon med pbl. § 28-1 ivaretas, er det helt sentralt at kommunen gjør seg kjent med, og benytter seg av, tilgjengelig kunnskap før det fattes vedtak.

Der det gis byggetillatelse, og det i etterkant oppstår skader på grunn av naturhendelser, reises ofte spørsmålet om kommunen kan holdes erstatningsansvarlig. Utredningen redegjør for sentral rettspraksis på dette området.

Rettspraksisen viser at utgangspunktet for vurderingen av kommunens erstatningsansvar i saker som gjelder tillatelser til utbygging i fareområder, er aktsomhetsnormen etter skadeerstatningsloven § 2-1 (arbeidsgiveransvaret).

Videre viser rettspraksis at spørsmålet om erstatningsansvar alltid beror på en konkret vurdering. Denne vurderingen tar utgangspunkt i hvilken kunnskap som var, og burde ha vært, kjent for kommunen på vedtakstidspunktet og om kommunen burde ha bedt om ytterligere ekspertvurderinger før byggetillatelsen ble gitt.

Hvilke krav og forventninger som kan stilles til kommunens oppfølging og plikter på dette området, vil kunne endre seg over tid, sett i lys av klimaendringer, nye krav i lovgivningen og nye føringer fra statlige myndigheter. Det er dermed svært viktig at kommunene aktivt søker denne kunnskapen og holder seg oppdatert om hvilke krav som stilles til en forsvarlig og aktsom saksbehandling.

1. Innledning

1.1 Utredningens tema

Forvaltningens ansvar ved uønskede hendelser, som skred, flom, stormflo, overvann o.l. blir stadig oftere problematisert, også som konkrete rettslige problemstillinger. Et klima i endring gir grunnlag for refleksjoner rundt hvilket ansvar forvaltningen har og bør ha når skader oppstår.

Denne utredningen fastlegger hvilke oppgaver og plikter forvaltningen har ved myndighetsutøvelse i plan- og byggesaksbehandling etter dagens regler. Slik ansvar og oppgaver er fordelt i dag, er det naturlig å ha et klart hovedfokus på kommunenes rolle og ansvar som plan- og bygningsmyndighet. Vi ser likevel også på fylkeskommunens oppgaver, særlig som ansvarlig for regional planlegging og pådriver for helhetlig planlegging i regionen.

Med dette som utgangspunkt, vil kommunens plikter og ansvar tilknyttet plan- og bygningsloven (pbl.) § 28-1 om sikker byggegrunn stå sentralt i utredningen. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en generell regel som retter seg mot både plan- og byggesaksbehandling. Bestemmelsen slår fast at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

For å sikre at det ikke treffes avgjørelser om arealbruk som kan resultere i skade som følge av naturfarer, oppstiller lovgivningen en rekke saksbehandlingsregler. Disse reglene skal sørge for at beslutningstakerne får god kunnskap før avgjørelser treffes. Samtidig er disse reglene med på å gi et grunnlag for å *plassere ansvar* når noe går galt, dersom kunnskapen disse prosessene frembringer ikke brukes på forsvarlig måte, eller ikke brukes i det hele tatt.

At plan- og bygningslovens regler ikke følges når kommunen vedtar arealplaner eller gir byggetillatelse, kan få flere virkninger. Vedtak som lider av rettslige feil, for eksempel at saksbehandlingsreglene i loven ikke er fulgt, kan kjennes *ugyldige* av enten statsforvalter eller domstolene etter de forvaltningsrettslige reglene om ugyldighet. At det foreligger et ugyldig vedtak, er imidlertid ikke tilstrekkelig til at domstolene kan idømme kommunen *erstatningsansvar*. For å ilegge en kommune erstatningsansvar, må de alminnelige vilkårene for erstatningsplikt i erstatningsretten også være oppfylt. Vårt hovedfokus i denne utredningen er kommunens mulige erstatningsansvar.

Plan- og bygningsloven har ikke egne regler om erstatningsansvar for økonomiske tap som følge av at det er gitt byggetillatelse på usikker byggegrunn. Gjennom det alminnelige arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven, kan kommunen ilegges erstatningsansvar dersom det kan konstateres at noen i kommunens virksomhet har utvist uaktsomhet (skyld). Kommunal- og distriktsdepartementet viser i rundskriv H-5/18, «Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling», til at kommunene kan komme i erstatningsansvar dersom de ikke følger opp sin plikt til å ivareta samfunnssikkerhet.¹

Hvilke krav som stilles til aktsomhet på plan- og bygningsrettens område, må ses i lys av de kravene lovgivningen stiller til utredning og kunnskap om naturfarer *før* beslutninger om

¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, s. 3.

arealdisponering tas. For spørsmålet om kommunen kan holdes erstatningsansvarlig hvis det oppstår skader, er det derfor av stor betydning om skaden kunne vært unngått dersom forvaltningen hadde brukt den kunnskapen de faktisk hadde, eller burde ha hatt, da beslutningen ble truffet. Her er vi ved utredningens kjerne, nemlig hvilken betydning forvaltningens plikt til å opplyse en sak, og å bruke kjent kunnskap i beslutninger om arealbruk, har for en eventuell senere vurdering av det offentliges erstatningsansvar.

Det sentrale spørsmålet når det kommer til ansvarsrisiko for kommunene og fylkeskommunene, blir dermed om de i konkrete plan- og byggesaker, ut ifra den kunnskapen de hadde, burde ha utøvet sin myndighet på en annen måte enn det som er gjort. For å svare på dette må det først gjøres rede for pliktene til å fremskaffe kunnskap i beslutningsprosesser. Deretter må det redegjøres for hvilken plikt forvaltningen har til å bruke den kunnskapen som fremskaffes. Regelverket skal sikre at forvaltningen bruker *kjent* kunnskap i beslutningsprosesser, men også at det innhentes *ny* kunnskap.

Et overordnet utgangspunkt om ansvarsfordelingen mellom myndighetene og utbyggere ved utredning av farer og ivaretagelsen av sikkerhet, finner vi i Stortingsmeldingen «Hvordan leve med farene – om flom og skred». Her skrives det blant annet:

Kommunene har et generelt ansvar for å ta vare på innbyggerne og har ansvar for den lokale beredskapen, som også inkluderer å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunene har ansvar for arealplanleggingen og plikter å sørge for at ny bebyggelse plasseres i samsvar med de lov- og forskriftsfestede sikkerhetskravene for flom og skred. Utbyggere har ansvar for utredning av fare før ny utbygging og fare som knytter seg direkte til byggetiltaket.²

Vi ser her hvordan Stortingsmeldingen skiller mellom kommunenes ansvar og utbyggenes ansvar. Hvordan dette ansvaret kommer til uttrykk og fordeler seg i praksis, skal vi se nærmere på i denne utredningen.

I denne utredningen ser vi i hovedsak på plan- og bygningsloven, men også på enkelte andre lover som kan være av interesse for de problemstillingene denne utredningen reiser. Noen lover vil være viktige å løfte fram fordi de gjelder sammen med plan- og bygningslovens bestemmelser, slik at de kan påvirke myndighetenes ansvar ved myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. Andre lover står på «egne ben» og kan etablere ansvarsgrunnlag uavhengig av myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven.

I tillegg til å være plan- og bygningsmyndighet, har kommunene en rekke andre oppgaver i samfunnet. Kommunene kan være både grunneier, «tiltakshaver» etter for eksempel vannressursloven, og eier av infrastruktur som vann- og avløpsanlegg. Klimaendringer fører til hyppigere og kraftigere nedbør, noe som kan utfordre kapasiteten i avløpsnett. Økt fare for flom kan også stille strengere krav til vedlikehold av tiltak som kommunene selv har gjennomført i vassdrag. Utredningen vil avslutningsvis gi en oversikt også over kommunenes mulige erstatningsansvar som eier av avløpsanlegg etter forurensningslovens regler og som tiltakshaver etter vannressurslovens regler.

² St.meld. 15, 2011-2012, s. 6.

1.2 Utredningens oppbygning

Utredningen består av fire hoveddeler.

Del I er en gjennomgang av hvordan naturfare reguleres i plan- og bygningsloven. Dette er i hovedsak en gjennomgang av kravene som følger av plan- og bygningsloven § 28-1, og virkeområdet for denne bestemmelsen.

Del II omhandler arealplanlegging. Det gis en oversikt over hvilket ansvar, plikter og handlingsrom regionale og kommunale myndigheter har for å ivareta sikkerhet mot naturfarer i planleggingen. Videre vurderes hvilket ansvar kommunen har for å kontrollere kvaliteten på utredninger som er utført av eksterne.

Del III tar for seg byggesaksbehandling. Vi ser her på ansvarsfordelingen mellom tiltakshaver med ansvarlige foretak og kommunen, herunder hvem som har ansvaret for tilstrekkelige opplysninger i byggesaken. Videre gis en vurdering av i hvor stor grad kommunen skal kvalitetssikre opplysningene som gis i byggesaken. Det ses også på andre virkemidler og ansvar kommunen har i byggesakene for å sikre at det ikke bygges i fareområder.

Del IV er en gjennomgang av kommunens mulige erstatningsansvar der det oppstår skader på grunn av naturfarer etter at det er gitt byggetillatelse og relevant rettspraksis om erstatningsansvar. Det er arbeidsgiveransvaret i skadeerstatningsloven § 2-1 som er det rettslige utgangspunktet for vurderingen av kommunens mulige erstatningsvar for myndighetsutøvelse i strid med pbl. § 28-1. I denne delen av utredningen ser vi også kort på kommunens mulige erstatningsansvar som eier av avløpsanlegg og som tiltakshaver for vassdragstiltak, etter henholdsvis forurensningslovens og vannressurslovens regler.

Del I: Naturfarehensynets stilling i plan- og bygningsloven

2. Plan- og bygningsloven § 28-1

2.1 Innledning

Det klare utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at det ikke skal skje utbygging i områder hvor det er markert risiko for skade eller ulempe på grunn av natur- eller miljøforhold. Dette er fastslått i pbl. § 28-1, som lyder:

§ 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak.

Bestemmelsen står i byggesaksdelen av loven, og skal dermed alltid legges til grunn i byggesaksbehandlingen. Plan- og bygningsloven § 28-1 og tilhørende tekniske krav om sikkerhet som er angitt i byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 7, gjelder også for arealplanlegging etter plandelen av loven. Dette er også lagt til grunn av Høyesterett «Nissegården-saken», Rt. 2015 s. 257. Den plikten pbl. § 28-1 oppstiller, gjelder altså som en generell regel ved både plan- og byggesaksbehandling. I veiledningen til TEK17 kapittel 7 på direktoratet for byggkvalitet sine nettsider, skriver direktoratet:

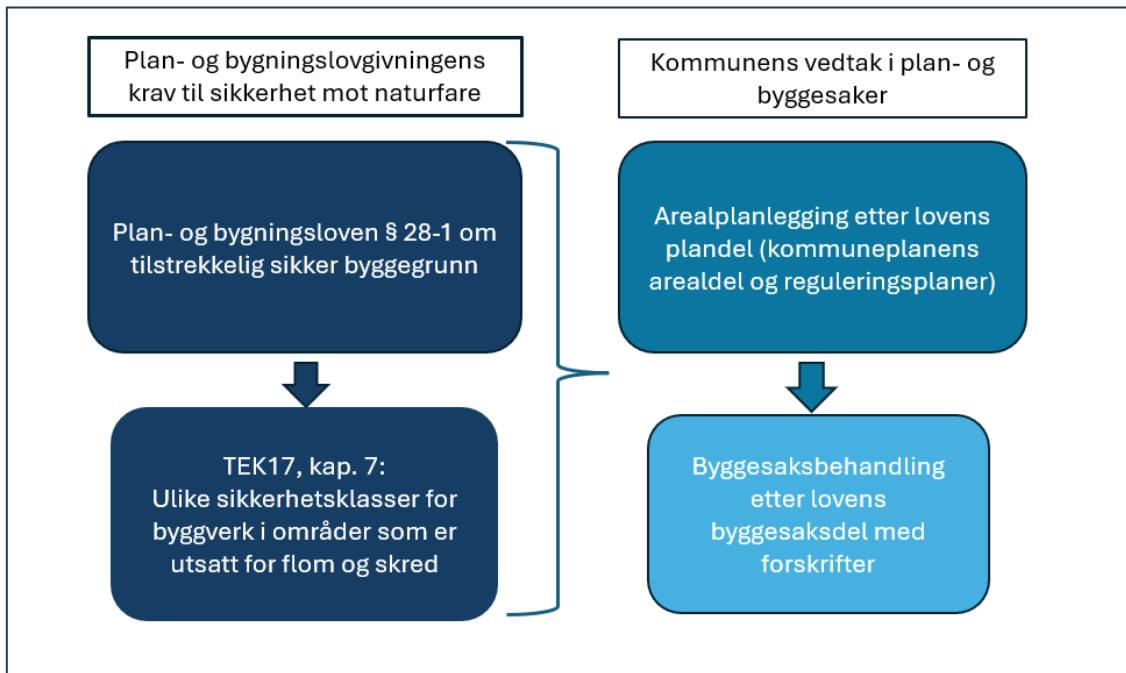
Kapittel 7 omfatter krav om sikkerhet mot naturpåkjenninger, herunder sikkerhet mot flom, stormflo og skred. Reglene angir hvilke sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved regulering og bygging i fareområde.

Sikkerhetskravene er førende for plan. Kravene må legges til grunn for risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven § 4-3. Kjente farer og risikoforhold skal synliggjøres og tas hensyn til i kommunens arealplanlegging. Sikkerhetskravene kan begrense, eller gi grunnlag for å avslå muligheten for å regulere et område til utbygging.³

Kommunens plikter med hensyn til ivaretagelse av sikkerhet mot naturfare, gjelder dermed uavhengig av om forvaltningen behandler arealplaner eller byggesaker.

³ [Innledning til kapittel 7 Sikkerhet mot naturpåkjenninger - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

Dette kan illustreres slik:



Figur 1. Figuren illustrerer hvordan pbl. § 28-1 og TEK17 kap. 7 gjelder for både planvedtak etter plan- og bygningslovens plandel og byggesaksbehandling etter lovens byggesaksdel.

Sikkerhet mot naturpåkjenninger må ivaretas gjennom arealplanleggingen. Det vil være svært lite hensiktsmessig å regulere et område til utbygging dersom det foreligger naturfarer som gjør at kravene etter pbl. § 28-1 og TEK17 ikke vil være oppfylt når det faktisk skal bygges. Det er likevel et krav at sikkerheten også må vurderes i den enkelte byggesak. Arealplanene kan være av eldre dato, og dermed være utredet og vedtatt på et tidspunkt hvor det ikke var like strenge krav eller like mye kunnskap om naturfarer som i dag, slik at dagens sikkerhetsnivå ikke er ivaretatt. I tillegg vil klimaendringer uansett kunne medføre et behov for en ekstra kartlegging og vurdering av byggegrunnens sikkerhet. Kommunal- og distriktsdepartementet legger til grunn at

Plan- og bygningsloven § 28-1 er en sikkerhetsventil, og kommer til anvendelse i situasjoner der det ikke foreligger plan, eller der man ved utarbeidelsen av planen ikke var klar over at det forelå fare, det foreligger ny kunnskap eller endrete forhold som tilsier at området ikke bør utbygges, alternativt at det må tas særskilte forholdsregler ved utbygging.⁴

Pbl. § 28-1 gjelder etter dette uavhengig av planstatus i det aktuelle området. Dette betyr at den gjelder både når området hvor det skal bygges er uregulert, og når området er avsatt til utbygging i en reguleringsplan.

2.2 Tilstrekkelig sikkerhet

Plan- og bygningsloven § 28-1 stiller krav om at det skal foreligge «tilstrekkelig sikkerhet» mot fare og vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Loven stiller altså ikke krav om

⁴ Rundskriv H-5/18, s. 16.

absolutt sikkerhet, men et krav om *tilstrekkelig* sikkerhet. Kravene gjelder både den aktuelle eiendommen og for tiltaket som skal utføres, og for eventuell annen grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe på grunn av tiltaket. Dette innebærer at dersom et byggetiltak medfører at nabogrunn utsettes for fare for f.eks. ras eller skred, vil dette være i strid med bestemmelsen.

Etter bestemmelsen skal det foreligge tilstrekkelig sikkerhet både mot «fare» og «vesentlig ulempe» som følge av natur- og miljøforhold. *Fare* er der hvor det i utgangspunktet ikke er tilfredsstillende sikkerhet for menneskeliv og materielle verdier. *Vesentlig ulempe* dekker forhold som ikke innebærer direkte fare, men som likevel er såpass sjenerende for beboere og andre at det er grunn til å anse tomta som uegnet til utbygging, eller at det må iverksettes sikringstiltak før utbygging kan skje.⁵

Det er ikke slik at enhver mulig fare eller ulempe vil være nok til at kravene i bestemmelsen slår inn. Av forarbeidene fremgår det at det må foreligge en «markert risiko» for at fare kan oppstå, og at det finnes en terskel for når en fare er vesentlig nok for at kravet skal slå inn.⁶ Dette kommer også klart frem i Rt. 2006 s. 1012, «Eigersund-dommen». Her skriver Høyesterett blant annet:

Fare som følge av naturtilhøve, som flaum og sig av vatn, er omfatta av føresegna. Det vil likevel måtte vere ein terskel for når ein fare er vesentleg nok til at § 68 første ledd kjem til bruk. Om det er tale om ein så alvorleg fare at denne terskelen er passert, vil vere eit spørsmål om risiko, der det avgjerande er ei samla vurdering av kor sannsynleg det er at det vil oppstå skade, opp mot arten og omfanget av skade dersom slik oppstår. Dette inneber at vanskelege naturtilhøve ikkje utan vidare vil vere omfatta av § 68 første ledd.

(...)

Eg meiner situasjonen med vatn i grunnen ikkje er tilstrekkeleg til at det ligg føre naturtilhøve som når opp i minstenivået – terskelen – for når eit slikt tilhøve går inn under føresegna. At eit hus er utsett for at det kjem vatn inn i undergrunnen, er ikkje uvanleg.

I dommen slås det også fast at det ikke er tvil om «at det er byggherren som har ansvaret for byggjeprojektet, også byggjegrund og fundamentering». Ansvaret for selve byggegrunnen og prosjektering for å ivareta eventuelle utfordringer med denne, som god fundamentering for å håndtere fukt i grunnen, ligger hos tiltakshaver.

Klimaendringer, endrede forventninger i samfunnet og økt tilgang på kunnskap, medfører at kravet til «tilstrekkelig sikkerhet» vil variere over tid. Hva som er «tilstrekkelig sikkerhet», må avgjøres ut fra en konkret vurdering av risikomomentene i den enkelte saken på den tidspunktet hvor saken behandles i kommunen. Det må gjøres en vurdering av sannsynligheten for at fare eller ulempe vil inntreffe. Videre må dette ses opp mot hva slags byggverk som skal oppføres i området (garasje, bolig, sykehus, etc.), hvor mange personer som eventuelt skal benytte seg av bygget og hvor ofte, og konsekvensene av en eventuell hendelse. Kravet om «tilstrekkelig sikkerhet» innebærer derfor også at man kan differensiere

⁵ Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) s. 67.

⁶ Ot.prp. nr. 45 (2008-2009) s. 338.

mellom henholdsvis personsikkerhet og sikkerhet for byggverk, og mellom sikkerhet for ulike typer byggverk.

Denne differensieringen er gjort i TEK17 kapittel 7, som blant annet oppstiller ulike sikkerhetsklasser for byggverk i områder som er utsatt for flom og skred i henholdsvis §§ 7-2 og 7-3. Kravsnivåene er nærmere utdypet og drøftet i veiledningstekst på nettsidene til direktoratet for byggkvalitet, som har tolkningsansvar for forskriften. For eksempel angir TEK17 § 7-2 tre sikkerhetsklasser (F1-F3) med ulike flomstørrelser. Sikkerhetsklassene skal legges til grunn for byggverk i flomutsatte områder. Hvilken sikkerhetsklasse et byggverk tilhører, er avhengig av konsekvensene ved oversvømmelse. Veiledningen til bestemmelsen på direktoratet for byggkvalitet slår fast at:

Sikkerhetskravene i annet ledd kan oppnås enten ved å plassere byggverket utenfor området der sannsynligheten for flom er mindre enn minstekravet i forskriften, eller ved å sikre det mot oversvømmelse, eller ved å dimensjonere og konstruere bygget slik at det tåler belastningene og skader unngås. Der det er praktisk mulig bør en velge det første alternativet, det vil si å plassere byggverket utenfor området som oversvømmes ved flom med det aktuelle gjentakingsintervallet.⁷

Kravet om tilstrekkelig sikkerhet betyr dermed ikke at tomten i seg selv alltid må ha et tilstrekkelig sikkerhetsnivå, men at et slikt sikkerhetsnivå som et minimum kan oppnås gjennom sikringstiltak.

2.3 Natur- og miljøforhold

Kravene i pbl. § 28-1 er knyttet til både «naturforhold» og «miljøforhold». Naturforhold omfatter de typiske naturfarene som flom, stormflo, skred, flodbølger, mv. Radon omfattes også av begrepet. Det er disse farene som er sentrale når det er tale om «fareområder» som kan medføre at et område ikke kan utbygges etter kravene i pbl. § 28-1.

Overvann reiser egne problemstillinger. Direktoratet for byggkvalitet skriver blant annet følgende om overvann i temaveilederen «Utbygging i fareområder», kapittel 2.5:

Overvann skal ivaretas i arealplanlegging og av prosjekterende ved utbygging. Overvann er ikke en naturfare som medfører byggeforbud slik flom og skred gjør i visse områder. Overvann skal ivaretas av prosjekterende og utførende ved all utbygging på lik linje med øvrige laster som byggverket skal dimensjoneres for. Se TEK17 særlig §§ 15-8 og 13-11. (vår understreking)

Der det er store utfordringer med overvann, slik at det ofte oppstår overvannsflom, må nok dette vurderes annerledes rent rettslig sett. Dette temaet er drøftet av Steinar Taubøll og Kim H. Paus i en artikkel fra 2022.⁸ Forfatterne drøfter betydningen av bestemmelsens ordlyd, forarbeidene, rettspraksis og andre rettskilder, og konkluderer slik:

Overvannsflom kan i mange tilfeller medføre samme risiko som flom i vassdrag. Samlet sett trekker de fleste relevante kilder klart i retning av at faren i disse tilfellene vil falle inn under pbl. § 28-1.

⁷ § 7-2. Sikkerhet mot flom og stormflo - Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no)

⁸ Steinar Taubøll og Kim H. Paus, «Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering», I: [Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling](#), 2022.

I fotnoten til konklusjonen viser forfatterne også til den ovennevnte uttalelsen fra direktoratet for byggkvalitet og bemerker at

Dette bygger DIBK på at overvann er definert som «overflateavrenning (regn og smeltevann) fra plasser, gater, takflater etc.» Denne definisjonen sier imidlertid ikke noe om hvilke farer som kan oppstå, og er lite egnet til å avgrense rekkevidden for pbl. § 28-1.

Kommunal- og distriktsdepartementet synes også å legge til grunn at pbl. § 28-1 kan omfatte overvann. I forarbeidene til de nye bestemmelsene om håndtering av overvann i byggesaksdelen av loven, skriver departementet at «Det blir også vist til at § 28-1 føreset at busetnaden som blir oppført, er sikra mot naturskade. Dette omfattar også skade frå overvatn.»⁹

Det er også viktig å merke seg at klare naturfarer og andre naturpåkjenninger ofte virker sammen, og sånn sett kan bidra til å skape et sammensatt faktisk og rettslig bilde.

Samlet sett legger vi til grunn at overvann kan omfattes av begrepene naturfare og fareområder, og falle inn under kravene i pbl. § 28-1. Krav til spesifikk overvannshåndtering etter andre bestemmelser, for eksempel pbl. § 28-10 og TEK17 § 15-8, der overvann skal håndteres på et gitt nivå i forbindelse med et konkret byggetiltak, drøftes ikke nærmere.

Plan- og bygningsloven § 28-1 gjelder som nevnt også «miljøforhold», for eksempel forurensning og støy. Denne typen forhold påvirkes i mindre grad av klimaendringer, og omtales derfor ikke detaljert i denne utredningen.

2.4 Hvilke tiltak som er omfattet av kravene i pbl. § 28-1

Byggetiltak

Plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd fastslår at det ikke kan bygges på steder hvor det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Kravene til sikkerhet gjelder for alle byggetiltak som er omfattet av byggesaksdelen av loven. Dette gjelder uavhengig av om de er søknadspliktige eller ikke etter pbl. § 20-5, jf. SAK10 § 4-1. Andre tiltak er unntatt søknadsplikt etter byggesaksdelen fordi de behandles etter annet lovverk. For en del av disse tiltakene gjelder ikke reglene i pbl. kapittel 28 direkte, se SAK10 § 4-3 første ledd. Det må likevel forutsettes at sikkerheten er ivaretatt også for disse tiltakene gjennom den behandlingen de underlegges etter annet regelverk.

Kravene i pbl. § 28-1 kommer til anvendelse når det skal utføres nye tiltak. Bestemmelsen gjelder for all nyoppføring av bygninger, anlegg og konstruksjoner. Videre gjelder den for de fleste tiltak som skal utføres på eksisterende byggverk, slik som tilbygg, påbygg, bruksendring, o.l. Fasadeendringer vil imidlertid falle utenfor, da et slikt tiltak ikke kan anses å falle inn under bestemmelsens ordlyd om «bebygges». Det følger videre av pbl. § 31-2 at tiltak på eksisterende byggverk skal prosjekteres og utføres i tråd med kravene i lovgivningen. Denne bestemmelsen viser til at ved hovedombygging vil alle krav gjelde, mens det for øvrige tiltak på eksisterende bygg vil være «relevante krav» som gjelder. Sikkerhet etter pbl. § 28-1 vil være

⁹ Prop. 125 L (2021-2022) s. 36

et relevant krav i de fleste tilfeller, men det må gjøres en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. Kravene gjelder ikke for eksisterende byggverk hvor det ikke skal utføres tiltak.

Normalt vedlikehold vil ikke utløse kravene til sikkerhet, fordi vedlikehold ikke er ansett som et tiltak etter plan- og bygningsloven og dermed ikke er omfattet av byggesaksdelen.

Opprettelse og endring av grunneiendom

Etter pbl. § 28-1 er det heller ikke tillatt å opprette eller endre grunneiendom uten at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet. Dette omfatter både opprettelse av nye tomter og endring av eksisterende tomter, for eksempel ved arealoverføring. For slike saker vil ikke de konkrete kravene i TEK17 kapittel 7 gjelde direkte, siden forskriften kun gjelder for byggverk. Det er det overordnede kravet i pbl. § 28-1 som er utgangspunktet for vurderingen av sikkerhet. Kravsnivået i TEK17 vil likevel gi føringer for hvilket sikkerhetsnivå som skal legges til grunn også for opprettelse og endring av eiendom, slik at sikkerhetsnivået må vurderes ut fra hva tomten skal benyttes til. Dette kan også ses i lys av pbl. § 26-1, som fastslår at opprettelse av ny grunneiendom ikke må gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot plan- og bygningsloven, forskrift eller plan.

I en del tilfeller gjøres det, til tross for uklart rettslig grunnlag, fradeling til uendret bruk. Et eksempel er der en tomt som er avsatt til LNFR-formål, har vært benyttet som boligtomt i lengre tid, og nå ønskes fradelt. Det kan i slike tilfeller stilles spørsmål ved om kravene til sikkerhet i pbl. § 28-1 vil gjelde på samme måte. Kommunal- og distriktsdepartementet har uttalt seg om slike tilfeller i en tolkningsuttalelse til Ørsta kommune i 2015.¹⁰ Departementet skriver blant annet:

Etter ordlyden i pbl. § 28-1 første ledd og formålet med føresegna, er det etter vår vurdering ikkje heimel til å innfortolke at det gjeld eit generelt unntak for fradeling av tomt omkring eksisterande bustad, sjå punkt 3.1.1 ovanfor.

Departementet kan sjå at forståinga av regelverket som vi legg til grunn vil bli oppfatta som streng av kommuner. Vi vil få peike på at pbl. § 28-1 er streng og den er meint å bli håndheva strengt, serleg av omsyn til tryggleik.

Departementet har gjentatt tilsvarende standpunkt senere, blant annet i en uttalelse datert 7. november 2016 om krav til dokumentasjon ved innløsning av festetomt. Dette innebærer at kommunen må påse at kravene til sikkerhet er ivaretatt også ved fradeling til uendret bruk.

Som nevnt innledningsvis, gjelder kravene i pbl. § 28-1 direkte i byggesaker, og er også førende for arealplanleggingen. I de følgende kapitlene ser vi nærmere på hvilke muligheter, og ikke minst plikter, kommunene har til å ivareta disse kravene i henholdsvis planlegging og byggesaksbehandling.

¹⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet, § 28-1 - Fråsegn om plan- og bygningslova § 28-1 første ledd - Søknad om fradeling til bustad i fareområde, tolkningsuttalelse 6. oktober 2015

Del II: Ansvar og plikter i arealplanlegging

3. Planmyndighetens plikt til å ta hensyn til naturfare i planlegging

3.1 Innledning

Plan- og bygningsloven § 28-1 er, som vi har sett på i kapittel 2, en rettslig skranke for kommunens adgang til å gi byggetillatelse. Bestemmelsen gjelder også for arealplanlegging. I dette punktet gir vi en oversikt over arealplanlegging som beslutningssystem og hvordan naturfare er synliggjort som et generelt hensyn som arealplanlegging skal ivareta.

3.2 Kort om arealplanlegging som beslutningssystem

Plan- og bygningsloven gir offentlige myndigheter bred kontroll med arealbruken. Det er i all hovedsak kommunene som bestemmer hva arealene i kommunen skal brukes til, gjennom å vedta rettslig bindende arealplaner.

Planlegging skjer på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I lovens formålsbestemmelse, pbl. § 1-1, slås det i andre ledd fast at:

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Loven åpner for at planlegging kan ha svært forskjellige formål. Arealplaner kan ha til formål å verne arealer, legge til rette for utbygging av arealer eller en kombinasjon av disse. Plan- og bygningsloven likestiller i utgangspunktet alle hensyn og interesser knyttet til arealbruk, slik at man gjerne kan si at loven er sektornøytral.

Selv om planlegging skjer på både lokalt, regionalt og statlig nivå, er det som nevnt kommunale arealplaner som har størst betydning for arealbruken. Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende, se pbl. §§ 11-6 og 12-4. Det vil si at det ikke er tillatt å gjennomføre tiltak i strid med verken arealformål eller planbestemmelser.

Til tross for at loven gir kommunene vide fullmakter til å bestemme arealbruken i kommunen, bygger loven på et hierarkisk plansystem, og en intensjon om at kommunene forventes å følge signaler og føringer fra nasjonale og regionale planmyndigheter.

Plandelen i plan- og bygningsloven, oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for planmyndighetenes skjønn. Det vil si at veien frem til et planvedtak er styrt av rettsregler, mens selve *resultatet* vil bero på et planfaglig og politisk skjønn. Dette har betydning med hensyn til overprøving og kontroll av kommunenes beslutninger. Dersom en reguleringsplan påklages, skal statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyre ved prøvingen av kommunens frie skjønn, se fvl. § 34 andre ledd. Domstolene er på sin side langt på vei avskåret fra å overprøve beslutningen. Det siste har Høyesterett selv uttrykt i den såkalte Barka-dommen, inntatt i Rt. 2007 s. 281, hvor førstvoterende uttaler:

Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving.

Selv om loven gir myndighetene relativt stort handlingsrom med hensyn til vedtak om arealbruk, stiller den også krav om at myndighetene skal ivareta en rekke hensyn i både plan- og byggesaksbehandlingen. Samfunnssikkerhet, herunder sikkerhet mot naturfarer, er et av disse sentrale hensynene.

3.2 Sikkerhet mot naturfarer som overordnet hensyn og oppgave i arealplanlegging

Overordnede hensyn som skal ivaretas i planleggingen, er presisert i pbl. § 3-1. Bestemmelsen gjelder for all planlegging etter plan- og bygningsloven, det vil si både kommunale, regionale (fylkeskommunale) og statlige planer. Den angir sentrale samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse, men er ikke en uttømmende liste av relevante formål og hensyn.¹¹

Pbl. § 3-1 første ledd bokstav h slår fast at planer skal «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.» Det følger av forarbeidene at bestemmelsen blant annet omfatter «god fysisk planlegging, for å unngå at det skjer utbygging i områder som er særlig utsatt for flom, ras, skred, radonstråling, akutt forurensning og så videre.»¹²

Sikkerhet mot naturfarer, og å forebygge og forhindre skader på liv og materielle verdier, er dermed et sentralt hensyn som planmyndighetene må ivareta i arealplanleggingen. Det er også viktig å kartlegge slike forhold og få avklart videre planlegging og mulighetene for eventuell utbygging så tidlig som mulig, for å sikre at det ikke brukes unødvendige ressurser på planer og tiltak som uansett ikke lar seg gjennomføre på grunn av for eksempel flom- eller skredfare.

Statlige planretningslinjer, jf. pbl. § 6-2, og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. pbl. § 6-1, står sentralt i både statlig, regional og kommunal planlegging. Sistnevnte er et forventningsdokument med regjeringens viktigste prioriteringer på planområdet for den kommende fireårsperioden. Forventningene skal følges opp i arbeidet med planstrategier og planer i både fylkeskommunene og kommunene, og skal også legges til grunn av statlige myndigheter når de deltar i planprosessene.

I gjeldende nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (nasjonale forventninger 2023-2027) sies det blant annet følgende i forbindelse med naturfarer og klimatilpasning:

Ved planlegging av ny utbygging bør det velges områder med gode og stabile grunnforhold, også i lys av klimaendringene. Dersom det er høy risiko for fare eller ulempe som følge av naturforhold eller tidligere inngrep i terreng og vannløp, bør alternative utbyggingsområder vurderes. Dette kan medføre at det noen steder bør planlegges og bygges ut i helt andre områder enn man tradisjonelt har bygd ut.¹³

Dette er også videreført i de konkrete forventningene i dokumentet, hvor forventning nr. 66 lyder:

¹¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 178.

¹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 18.

¹³ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027, s. 31.

Arealbruk planlegges slik at overvann og fare knyttet til flom, erosjon, skred, havnivåstigning, stormflo og annen naturfare håndteres forsvarlig.¹⁴

Inn under ansvaret for ivaretagelse av samfunnssikkerhet, ligger også at planmyndighetene skal sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til klimaendringer. Dette fremgår i dag av pbl. § 3-1 første ledd bokstav g, som sier at planer skal «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.»

Presiseringen om tilpasning til forventede klimaendringer ble tatt inn i lovbestemmelsen med virkning fra 8. mars 2019. I forarbeidene til endringsloven står det blant annet at

Kommunene må sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling av beredskapsplaner, og nye arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging. I tillegg må det tas hensyn til konsekvenser av havstigning.¹⁵

Prinsippet om at klimatilpasning skal ivaretas i planlegging, lå til grunn for lovbestemmelsen også før denne presiseringen. Dette kommer frem ved at sitatet ovenfor også gjenfinnes ordrett i forarbeidene til plandelen av loven, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008).¹⁶ Også i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, vedtatt i 2018,¹⁷ er sammenhengen mellom risiko for naturfare og klimaendringer tydelig fremhevet:

Arealer som vurderes tatt i bruk til utbyggingsformål i kommune- og reguleringsplaner kan være utsatt for farer, som for eksempel flom og skred. Utbygging kan også øke påkjenningen for nedenforliggende arealer. For å kunne forebygge tap av liv, helse, kritisk infrastruktur og andre materielle verdier er det nødvendig at det, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser tidlig i planprosessen, vurderes om klimaendringer gir et endret risiko- og sårbarhetsbilde.

Hensynet til klimatilpasning finner vi også igjen i forbindelse med overvannshåndtering. Samtidig med endringen i § 3-1 første ledd bokstav g, ble det også tatt inn en ny bokstav i, som sier at planer skal «legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur.»

Forarbeidene til endringsloven viser at klimaendringene er en viktig årsak til at det er behov for en mer helhetlig håndtering av overvann, som del av en forsvarlig oversiktsplanlegging. Der skrives det blant annet:

Det er ikke nytt at kommunene må være forberedt på at klimaendring kan medføre farer og få andre konsekvenser, og at de må ta høyde for dette når det planlegges. Det nye er at klimaet er i rask endring, og at dette påvirker rammebetingelsene for planleggings- og beslutningsprosesser. Med økede og mer intense nedbørmengder, er god håndtering av flom og overvann avgjørende.¹⁸

¹⁴ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027, s. 34.

¹⁵ Prop. 32 L (2018-2019), s. 7.

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 18.

¹⁷ FOR-2018-09-28-1469, Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

¹⁸ Prop. 32 L (2018-2019), s. 9.

Sitatet viser også at det over lengre tid har vært forventet at kommunene tar høyde for klimaendringer i arealplanleggingen. Kommunen er lokal planmyndighet og har ansvaret for at sikkerhet mot naturfarer og håndtering av overvann blir ivaretatt i de kommunale arealplanene.

4. Fylkeskommunens rolle som regional planleggingsmyndighet

4.1 Innledning

Mange spørsmål og temaer i planlegging berører mer enn bare den enkelte kommune, og kan være aktuelt å se på for hele eller deler av en region. For eksempel kan flomproblematikk strekke seg over flere kommuner i et fylke.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har hovedansvaret for planleggingen i regionen, se pbl. § 3-2 første ledd. Regional planlegging kan gjøres både gjennom interkommunalt samarbeid og regionale planer, slik at ansvaret er mer sammensatt enn ved kommunal planlegging, men fylkeskommunen har altså et særlig ansvar på dette området. I det følgende ser vi på oppgavene i den regionale planleggingen.

4.2 Veiledning til kommunene

Fylkeskommunen har et viktig ansvar som veileder i kommunale planprosesser. I pbl. § 3-2 fjerde ledd er det slått fast at fylkeskommunen «skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver». Av forarbeidene kommer det frem at:

I dette ligger at regional planmyndighet har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning. Men kommunene kan også søke nødvendig veiledning andre steder, f.eks. hos statlige sektormyndigheter i spørsmål som gjelder deres felt, jf. den plikten disse har etter tredje ledd til å gi kommunen informasjon.¹⁹

Når det gjelder naturfarer, vil det nok i en del tilfeller være andre myndigheter, for eksempel NVE, som gir kommunen veiledning. Dette vil særlig gjelde de rent faglige vurderingene av naturfarene, og hvordan disse bør utredes i en plansak, mv. Det er likevel klart uttrykt, og lagt til grunn på nasjonalt nivå, at fylkeskommunen også har en viktig rolle på dette området. Kommunal- og distriktsdepartementet skriver blant annet på regjeringens nettsider om naturfare som fagtema i arealplanlegging at:

Fylkeskommunen kan veilede kommunene i samfunns- og arealplanleggingsspørsmål, og være en viktig pådriver for å finne gode løsninger for å håndtere naturfare på tvers av kommunegrensene.²⁰

Fylkeskommunens ansvar synes her å handle om veiledning om selve planleggingen og viktigheten av å ivareta sikkerhet mot naturfarer i regionen.

Fylkeskommunens veiledningsansvar kan også ses i sammenheng med ansvaret den har for å opprette regionalt planforum etter pbl. § 5-3, hvor statlige og regionale aktører og kommuner som berøres av den aktuelle plansaken, deltar. Regionalt planforum har blant annet som rolle

¹⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 182.

²⁰ [Naturfare - regjeringen.no](http://Naturfare-regjeringen.no)

å klarlegge og samordne de forskjellige interessene i planleggingen, belyse plansaker fra forskjellige synsvinkler, og søke løsninger på eventuelle interessekonflikter.²¹

Det er sentralt at fylkeskommunen følger opp sitt veiledningsansvar og derigjennom bidrar til gode planprosesser og felles forståelse for ivaretagelse av sikkerhet mot naturfare i kommunene i regionen.

4.3 Regional planlegging

Omfanget av fylkeskommunens ansvar for regional planlegging er regulert i pbl. § 3-4. Fylkeskommunen har ansvaret for arbeidet med regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse. Det er fylkeskommunen selv som skal vedta disse. Prosessene for regional planstrategi og for regional plan og planbestemmelse er nærmere beskrevet i henholdsvis kapittel 7 og 8 i plan- og bygningsloven. Vi går her ikke inn i detaljene om selve prosessene, men trekker frem sentrale punkter med hensyn til hva prosessene skal ivareta, spesielt med tanke på muligheten til å sikre at det ikke planlegges og gjennomføres tiltak i fareområder.

Fylkeskommunens ansvar for ivaretagelse av hensynet til naturfarer i den regionale planleggingen, er presisert på regjeringens nettsider om naturfare som fagtema i arealplanlegging. Under punktet «Regional planlegging» skrives det:

Regional planlegging skal ta hensyn til naturfare i regionen ved utarbeidelse av regionale planer. En av oppgavene til fylkeskommunen som regional planmyndighet, er å vurdere langsiktige utviklingsmål for regionen – for eksempel ved lokalisering av regionale næringsområder og geografisk avgrensning av kommunenes utviklingsområder.

Dersom det er områder med naturfare i planområdet, bør hensynet til sikkerhet også legges til grunn i arbeidet med regionalplaner, slik at prioriterte utviklingsområder ikke legges i potensielt farlige områder. Fylkeskommunen kan bruke hensynssoner og regional planbestemmelse for å merke områder med naturfare og styre utviklingen til andre deler av regionen. Fylkeskommunen har også ansvar for regionale ROS-analyser, og sørge for at disse legges til grunn for den regionale planleggingen.²²

Det er altså en klar forventning om at fylkeskommunen tar ansvar for håndtering av naturfarer i et regionalt perspektiv, herunder også gjennom oppfølging av kommunenes planprosesser.

4.3.1 Regional planstrategi

Fylkeskommunen har plikt til å vedta en regional planstrategi minst en gang hver valgperiode, se pbl. § 7-1. Dette er det eneste planelementet som er obligatorisk på regionalt nivå etter plan- og bygningsloven. Den regionale planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet

Den regionale planstrategien skal redegjøre for viktige utviklingstrekk og utfordringer i fylket, og inneholde en vurdering av langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål i fylket. Videre skal den inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp, og bør redegjøre for opplegget for medvirkning i planarbeidet.

²¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191.

²² [Naturfare - regjeringen.no](http://Naturfare-regjeringen.no)

Fylkeskommunen må ta stilling til hvilke planredskap som bør benyttes, for eksempel om det skal utarbeides en plan for hele regionen, eller om det skal utarbeides planer for bestemte områder eller formål. Planstrategien må beskrive formålet med planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser og hvordan prosessen er tenkt organisert og gjennomført, og ta stilling til hvilke spørsmål det er viktig å arbeide videre med gjennom utarbeidingen av fylkesplaner, fylkesdelplaner eller sektorplaner.

Forarbeidene forutsetter at planstrategien blir utarbeidet innenfor rammene av nasjonal politikk. Klima, natur og miljø for framtida, og samfunnssikkerhet og beredskap er løftet frem som viktige hensyn i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2023-2027.

Videre legger Kommunal- og distriktsdepartementet i rundskriv H-5/18 til grunn at:

Utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet i regionen vil være naturlig å vurdere i en regional planstrategi. Risiko- og sårbarhetsanalysen for fylket - FylkesROS - vil her være et relevant kunnskapsgrunnlag i arbeidet med utfordringsdokumentet til planstrategien.²³

Sikkerhet mot naturfarer, og det å sikre at det verken planlegges eller gjennomføres byggetiltak i fareområder, vil etter dette kunne være et viktig tema i den regionale planstrategien. Fylkeskommunen har gjennom planstrategien gode muligheter til å ivareta dette hensynet i et helhetlig perspektiv, og legge føringer for den videre planleggingen i regionen.

Den regionale planstrategien er ikke rettslig bindende for private og utgjør heller ingen rettslig begrensning i kommunenes kompetanse til å vedta egne arealplaner. Når planstrategien er vedtatt, er den imidlertid forpliktende for både statlige og regionale organer og kommunene i den forstand at de skal legge strategien til grunn i det videre planarbeidet i regionen, se pbl. § 7-2 andre ledd. Forarbeidene viser klart at den regionale planstrategien skal følges opp i praksis gjennom at fylket selv setter i gang de planprosessene som følger av den.

Fylkeskommunen har dermed ansvar for å følge opp for eksempel et identifisert behov for en regional plan for ivaretagelse av sikkerhet mot naturfarer. Det er også viktig at regional planstrategi følges opp i praksis av kommuner og statlige organer, ved at de legger den til grunn i arbeidet med egne planer og vedtak.²⁴

Den regionale planstrategien gir også grunnlag for bruk av rettslige virkemidler dersom kommunene ikke følger den opp i sin egen planlegging. Forarbeidene vektlegger nasjonale og regionale hensyn som grunnlag for innholdet i planstrategien, og dette viser at det er en nær sammenheng mellom innholdet i den regionale planstrategien og grunnlaget for eventuelle innsigelser i kommunale planprosesser. Vi kommer tilbake til fylkeskommunens mulighet til å fremme innsigelse under punkt 4.4.

²³ Rundskriv H-5/18 s. 25.

²⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 199.

4.3.2 Regional plan

Fylkeskommunen har ansvar for at det blir utarbeidet regionale planer for de spørsmålene som er fastsatt i den regionale planstrategien, se pbl. § 8-1 første ledd. Ved utarbeidelse av planen skal fylkeskommunen samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner, mens statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak. En regional plan kan gjelde for hele eller deler av fylket, eller omhandle mer avgrensede temaer for hele eller deler av fylket. En regional plan vil kunne gi retningslinjer for arealbruken i fylket.

Forarbeidene understreker at det er viktig at regionale planer følger opp mål og retningslinjer som gis fra sentralt hold. Regionale planer må, i likhet med den regionale planstrategien, ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging.²⁵

På regjeringens nettsider om naturfare som fagtema i planlegging, står det følgende om fylkeskommunen og regionale planer i delen «Ansvar og roller»:

Fylkeskommunen er ansvarlig for at regionale planer tar hensyn til naturfare i den regionale arealplanleggingen. Fylkeskommunen kan også utarbeide egne regionale planer for å håndtere naturfare i regionen. Slike planer kan omfatte naturfarer som krever håndtering på tvers av kommunegrenser, som for eksempel flom eller kvikkleireskred. En regional plan vil gi et felles kunnskapsgrunnlag for et større planområde og kan være et felles utgangspunkt for planlegging av tiltak.

I dette må det sies å ligge en klar forventning om at fylkeskommunen tar stilling til, og følger opp, behovet for regional og felles planlegging for, og håndtering av, naturfarer i regionen.

En regional plan med retningslinjer er ikke en arealplan med bindende virkning for enkeltpersoner. Planen er forpliktende for kommuner og statlige og regionale myndigheter i den forstand at det følger av pbl. § 8-2 at regionale planer «skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». Dette betyr imidlertid ikke at planen innebærer absolutte forpliktelser av rettslig karakter for myndighetene, men at den regionale planen er et grunnlag for å reise innsigelser til planforslag som kan ha rettslig binding.²⁶

4.3.3 Regional planbestemmelse

I enkelte tilfeller er det ønskelig med rettslige bindinger med hensyn til arealbruken i fylket, for å ivareta nasjonale og regionale interesser og forhindre utbygging i et område. Fylkeskommunen kan da vedta en regional planbestemmelse etter pbl. § 8-5, hvor første ledd sier at:

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere

²⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 100.

²⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 200.

avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

En regional planbestemmelse må være knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk, og vil innebære at et område båndlegges for utbygging i inntil ti år for å ivareta de aktuelle hensynene. Bestemmelsen vil være juridisk bindende for både private utbyggere og kommunene. Den vil gi kommunene tid til å justere sitt eget plangrunnlag i tråd med føringene i den regionale planen. Byggeforsbudet vil falle bort når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak den regionale planbestemmelsen.²⁷

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, fremgår det på regjeringens nettsider at fylkeskommunen kan benytte seg av blant annet «regional planbestemmelse for å merke områder med naturfare og styre utviklingen til andre deler av regionen.» Fylkeskommunen både kan og bør benytte seg av denne muligheten for eksempel der det er avdekket at det foreligger naturfarer i større områder i regionen hvor det er behov for ytterligere undersøkelser og vurderinger av sikkerheten før utbygging skjer.

Bestemmelsen i pbl. § 8-5 har for øvrig likhetstrekk med den generelle adgangen kommunene har til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1, se nedenfor i kapittel 6.

4.4 Fylkeskommunen som høringsinstans og innsigelsesmyndighet i kommunale plansaker

Som nevnt ovenfor, vil både regional planstrategi og regional plan med eventuelt tilhørende planbestemmelse, kunne danne grunnlag for innsigelse til kommunale forslag til arealplaner. Fylkeskommunen er en av de sentrale høringsinstansene for de kommunale planprosessene, og kan gi uttalelse om viktige regionale spørsmål som berøres i det kommunale planforslaget.

Videre kan fylkeskommunen fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål av vesentlig regional betydning, se pbl. § 5-4. Brudd på saksbehandlingsregler, eksempelvis brudd på plikten til å gjennomføre konsekvensutredning, kan også gi et rettslig grunnlag for innsigelse.

Det er sentralt at fylkeskommunen følger opp det som er vedtatt om naturfarer og utbygging i fareområder i den regionale planleggingen, og benytter sin adgang til å avgi uttalelse eller innsigelse om slike forhold dersom disse ikke blir ivaretatt i den kommunale planleggingen.

5. Utredningskrav i plansaker og planvirkemidler for å ivareta sikkerhet mot naturfare i kommunal arealplanlegging

5.1 Utredningskrav i plansaker

Når kommunen fatter vedtak om kommuneplanens arealdel eller vedtar reguleringsplaner, er som nevnt disse rettslig bindende for borgerne, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4.

Forvaltningen har etter forvaltningsloven (fvl.) et generelt ansvar for å påse at saker er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak i en sak. For enkeltvedtak følger denne plikten av fvl. § 17, og for forskrifter av fvl. § 37. Forvaltningslovens regler gjelder også ved behandling av

²⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 100.

plan- og byggesaker, se pbl. § 1-9 første ledd. Reguleringsplaner er enkeltvedtak og faller inn under reglene i fvl. § 17, mens kommuneplanens arealdel er å anse som et forskriftslignende vedtak, som omfattes av fvl. § 37. I begge tilfeller har forvaltningen ansvar for å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Det er viktig å merke seg at dette innebærer at kommunen både kan og skal be om mer dokumentasjon og ytterligere utredninger i en plansak dersom den mener at saken ikke er tilstrekkelig opplyst.

Ettersom plan- og bygningsloven i praksis har strengere krav til utredning enn det vi finner i forvaltningsloven, vil stort sett forvaltningsrettens utredningskrav «spises opp» av reglene i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven har egne bestemmelser med prosess- og saksbehandlingskrav som skal sikre tilstrekkelig kunnskap før beslutninger om arealbruk tas. Dette gjelder både vedtakelse av arealplaner, og før det gis tillatelse til gjennomføring av tiltak, jf. pbl. § 1-6. Behovet for utredninger og omfanget av dokumentasjon vil naturlig nok variere fra sak til sak, ut fra sakens kompleksitet, hvilket stadium man er på i arealplanleggingen mv. De rettslige utgangspunktene etter loven vil likevel være de samme, selv om det faktiske opplysningsbehovet kan være ulikt.

Som vi skal se, kan det variere hvem som har ansvaret for å fremskaffe opplysningene som danner grunnlaget for et eventuelt planvedtak. I en del tilfeller ligger ansvaret hos kommunen, mens det i andre tilfeller er private som skal stå for utredninger, mv. Et viktig spørsmål i sistnevnte tilfelle, er hvilket ansvar kommunen har for å forsikre seg om at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig, altså rekkevidden av kommunens «påse»-ansvar etter forvaltningsloven. Vi drøfter dette nærmere i punkt 5.4, etter en gjennomgang av sentrale krav om opplysninger til en plansak.

5.2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle planer etter plan- og bygningsloven skal ha en planbeskrivelse, se pbl. § 4-2 første ledd. Planbeskrivelsen skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger, og planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. I forarbeidene til plandelen av plan- og bygningsloven står det:

Regelen er grunnleggende, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak. Dette er en meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå vilkårlige planvedtak, hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas.

(...)

Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på høring. Den skal være så fylldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i uttrykket «virkninger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.²⁸

Planbeskrivelsen er en sentral del av grunnlaget for planvedtaket, og vil også være et viktig dokument for å tolke planen senere.

²⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen etter pbl. § 4-2 andre ledd også omfatte en konsekvensutredning. En konsekvensutredning er en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn.

Litt upresist kan vi si at plan- og bygningslovens krav til planbeskrivelse er lovens svar på fvl. § 17 og § 37, og skal sikre opplysning av plansaken før vedtak treffes. I dette ligger både å sikre at kjent kunnskap inngår i saksgrunnlaget, men at også eventuelle konsekvensutredninger bakes inn i beskrivelsen.

Hvilke planer og tiltak som utløser krav om konsekvensutredning, og kravene til innholdet i slike utredninger, er bestemt i konsekvensutredningsforskriften (KUF). Forskriften skiller mellom planer og tiltak som alltid krever konsekvensutredning, jf. KUF § 6, og planer som skal vurderes om krever konsekvensutredning, jf. KUF § 8. Vi går ikke nærmere inn på disse bestemmelsene her. For de planer og tiltak som skal vurderes med hensyn til konsekvensutredning, ser en at det i kriteriene for denne vurderingen etter KUF § 10 tredje ledd bokstav h) er løftet frem lokalisering og påvirkning på «risiko for alvorlige ulykker som en følge av naturfarer som ras, skred eller flom».

En konsekvensutredning skal gi en beskrivelse av hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og «naturfarer som flom, skred, stormflo og stigning i havnivået», se KUF § 19 d. Videre følger det av KUF § 21 at utredningen skal identifisere og beskrive de faktorene som kan bli påvirket, og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder «beredskap og ulykkesrisiko» og virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred.

5.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)

For alle planer for utbygging er det krav om utarbeidelse av en ROS-analyse, se pbl. § 4-3. Bestemmelsen var ny i plan- og bygningsloven av 2008, og formålet med den er ifølge forarbeidene «å gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.».²⁹ Dette er de samme verdiene og hensynene som er angitt i pbl. § 3-1 første ledd bokstav h, som er nærmere omtalt ovenfor i punkt 3.2. Selve innholdet i en ROS-analyse må dermed ses i lys av dette.

Kravene til ROS-analyse i plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med Sivilbeskyttelseslovens regler. Sivilbeskyttelsesloven har egne krav til ROS-analyser. I sivilbeskyttelsesloven § 14 forutsettes det at ROS-analyser etter loven brukes ved utarbeidelse av ROS-analyser etter plan- og bygningsloven. Samtidig er det forutsatt i forarbeidene til sivilbeskyttelsesloven at kravene til risiko- og sårbarhetsanalysen i plan- og bygningsloven og i sivilbeskyttelsesloven § 14 skal «utfylle hverandre og ikke erstatte hverandre.»³⁰

Minst en gang hver valgperiode skal kommunen utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, se pbl. § 10-1. Planstrategien skal rette seg mot de planoppgavene kommunen

²⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 188.

³⁰ Prop. 91 L (2009-2010), s. 84.

bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i kommunen.³¹ Etter bestemmelsen bør planstrategien drøfte kommunens strategiske valg blant annet tilknyttet langsiktig arealbruk og miljøutfordringer.

Kommunal- og distriktsdepartementet skriver i rundskriv H-5/18 at:

I den kommunale planstrategien bør kommunen ta stilling til behovet for å revidere helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan etter sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift. Kommunen kan i planstrategien også prioritere å utarbeide en egen kommunedelplan for samfunnssikkerhet.

Kravet om ROS-analyse i pbl. § 4-3 gjelder for planer for *utbygging*, og omfatter både kommuneplaner og reguleringsplaner. Dersom en plan ikke åpner for utbygging, er det altså ikke krav om slik analyse. Planer som gjelder transformasjon eller fortetting, anses å legge opp til utbygging, og er omfattet av kravet.³² Planmyndigheten har etter bestemmelsens første punktum plikt til å «påse» at det gjennomføres en ROS-analyse for planområdet. Alternativt kan planmyndigheten gjennomføre analysen selv. DSB har utarbeidet en veileder om «Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging», som gjelder ROS-analyser som metode i arealplanleggingen.³³

Det fremgår av forarbeidene at plikten til å få utført ROS-analyse som hovedregel vil ligge hos forslagsstiller.³⁴ Der planen er en detaljreguleringsplan med privat forslagsstiller, er det likevel kommunens ansvar å påse at utredningen tilfredsstiller lovens krav og at hensynet til farene er innarbeidet i planene. Hva som ligger i «påse»-ansvaret og hvilket ansvar kommunen i realiteten har for å kontrollere innholdet i en ROS-analyse og andre utredninger i en plansak, kommer vil tilbake til i punkt 5.4.

Det følger av bestemmelsens andre punktum at ROS-analysen «skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.» Bestemmelsen er lite detaljert, men den vide ordlyden dekker et vidt spekter av risikofaktorer, inkludert risiko for skade som følge av naturfarer. Risiko og sårbarhet kan knytte seg til at arealet ut fra sin beliggenhet gjør det utsatt for flom, stormflo, ras eller skred. Risiko kan også oppstå eller forsterkes som følge av en foreslått endret arealbruk, for eksempel utbygging som påvirker grunnforholdene eller som på annen måte gjør et område mer utsatt for naturfare.

Bestemmelsen er en særlig regulering av krav som stilles til utredning der utbyggingen som planlegges kan innebære fare, og betyr at det skal gjennomføres en reell analyse av om utbyggingen vil være gjennomførbar på en sikker måte. Analysen skal foreligge før planen vedtas, og inngå som del av beslutningsgrunnlaget for planvedtaket.

³¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 123.

³² Rundskriv H-5/18, s. 7.

³³ [Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap \(dsb.no\)](#)

³⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 188.

Plan- og bygningsloven gir i seg selv få føringer for hvilket «risikonivå» som kan aksepteres ved utbygging, eller planlegging av slik utbygging. I forarbeidene til pbl. § 4-3 er dette omtalt på følgende måte:

Bestemmelsen retter seg spesielt mot å forhindre at det gjennom arealdisponeringen skapes særlig risiko. I utgangspunktet er det mulig å unngå å bruke arealer som inneholder uønsket risiko og sårbarhet. Der risiko og sårbarhetsforhold er til stede, bør det føre til forsiktighet når det gjelder å ta i bruk arealet. Alternativt må bygninger og/eller areal utformes og brukes på en slik måte at skadepotensialet holdes på et akseptabelt nivå.³⁵

De konkrete sikkerhetsnivåene er angitt i byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 7. Disse kravene skal som tidligere nevnt også legges til grunn i arealplanlegging.

Det er i utgangspunktet kommunene, ved gjennomføring av en konkret plan, som må vurdere hva som er en «fare» eller «risiko» og når skadepotensialet er på et «akseptabelt nivå». Hvis risikoen som er avdekket er større enn det som er satt som grenser i plan- og bygningsloven og TEK17, har kommunen en plikt til å følge dette opp i planen, for eksempel gjennom å forby utbygging i området. Dersom det er avdekket en risiko som er lavere enn det som er satt som akseptabelt i regelverket, vil kommunen som planmyndighet selv måtte ta stilling til hvilken risiko man kan akseptere, og fastsette grensen mellom akseptabel og uakseptabel risiko i planen.³⁶

5.4 Kommunens ansvar for å kontrollere innholdet i utredninger utført av eksterne

Som vist i de foregående punktene, kan utredninger som grunnlag i planarbeid enten utføres av kommunen selv eller av eksterne konsulenter e.l.

I saker der utredninger og analyser utføres av kommunen selv, har kommunen det hele og fulle ansvaret for innholdet i utredningene. Der det er eksterne som står for utredningsarbeidet, kan ansvarsforholdet fremstå mer uklart.

Etter vårt syn må utgangspunktet være at der kommunen skal stå for planarbeidet, må kommunen også ha ansvar for beslutningsgrunnlaget og de utredninger som er gjort, selv om oppgaven har blitt overlatt til andre, slik det for eksempel kan gjøres for områderegulering etter pbl. § 12-2 andre ledd. Forarbeidene fastslår at det fortsatt er kommunen som har ansvaret for rammer, innhold og framdrift i planprosessen i disse tilfellene.³⁷ Hensikten med å åpne for at private kan gis ansvar for utarbeidelse av områdereguleringer er i hovedsak å tilrettelegge for en fornuftig arbeidsfordeling mellom det offentlige og private. Selve ansvaret for planleggingen flyttes ikke.

Videre kan det stilles spørsmål ved hvilket ansvar kommunen har for innholdet i utredninger til private forslag til detaljreguleringer etter § 12-3 andre ledd. Ved private planforslag er det den private forslagsstilleren som har ansvaret for hele planarbeidet, mens kommunen har vedtaksmyndigheten og et generelt «påse»-ansvar for opplysningen av saken. Eksempelvis sier pbl. § 4-3 at planmyndigheten skal «påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for

³⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 188.

³⁶ Rundskriv H-5/18 s. 9.

³⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 229.

planområdet». Ansvar er her definert som å «påse» at analysen utføres, i likhet med ansvaret som følger av fvl. § 17, men verken bestemmelsen eller forarbeidene angir hvilket ansvar planmyndigheten har for å vurdere selve innholdet i analysen. For andre typer utredninger, som geotekniske utredninger o.l., sier regelverket svært lite om hvilket ansvar kommunen har for å «kvalitetssikre» disse.

Et helt sentralt moment her at kommunen gjennom vedtak av arealplaner avgjør hva arealene i kommunen skal brukes til, noe som tilsier at kommunen har en klar plikt til å vurdere og kontrollere det faglige grunnlaget for planvedtaket. Også for private planforslag er kommunen «eier» av planen så snart planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Arealplanene tilhører kommunen, som dermed også må ha ansvar for å forsikre seg om at disse planene bygger på et faglig forsvarlig grunnlag.

Problematikken tilknyttet omfanget av kontroll av eksterne utredninger, er vurdert i en artikkel av Eivind Junker.³⁸ I artikkelens punkt 4 drøfter Junker kommunens plikt til å foreta kontroll av utredninger. Junker skiller mellom kontroll av informasjonens innhold, kontroll av informasjonens kvalitet og intensitet av kontrollen.

Når det gjelder kontroll av selve innholdet, skriver Junker at:

Kommunens plikt til kontroll av innhold må langt på vei sammenfalle med lovens innholdskrav: Innholdet i utredningen(e) må gjøre det mulig for kommunen å oppfylle de materielle kravene til vedtaket. For eksempel må altså informasjonen være tilstrekkelig til å sikre at det bygges utenfor områder som vil kunne rammes av 200-årsflom eller har høyere enn 1/1000 nominell årlig sannsynlighet for å bli rammet av skred, jf. pbl. § 28-1 og TEK 10 kapittel 7.

Junker skriver videre at det er vanskeligere å presisere noen momenter når det gjelder kontroll av informasjonens kvalitet. I artikkelen vises det til at det må kunne innfortolkes et visst krav til fagkyndighet, selv om regelverket ikke stiller klare kvalifikasjonskrav for eksempel til den som skal utføre en ROS-analyse. Videre påpeker Junker at utredning av flom og skred beror på forventninger om fremtiden, og at dette kompliseres ytterligere når man også trekker inn klimafremskrivninger. Prognoser om fremtidige hendelser kan vanskelig bedømmes på samme måte som historiske fakta. Junker viser avslutningsvis til Eckhoff og Smiths *Forvaltningsrett*, hvor det er fastslått at «Ved eventuell bedømming av forvaltningsrettslig ugyldighet, er vurderingstemaet om prognosen som ble lagt til grunn var forsvarlig på avgjørelsestidspunktet.» Junker trekker imidlertid ingen klar konklusjon når det gjelder kommunens plikt til kontroll av kvaliteten.

Det er etter vårt syn liten tvil om at kommunen må ha ansvar for å kontrollere at innholdet i informasjonen er tilstrekkelig til å vise at lovens krav er oppfylt, slik Junker skriver. Kommunen er beslutningsmyndighet, og må dermed også ha ansvar for å påse at beslutningsgrunnlaget gir tilstrekkelig informasjon til å fatte vedtak som er i tråd med regelverket. Dette følger også av den generelle utredningsplikten i forvaltningsloven §§ 17 og 37.

³⁸ Eivind Junker, «Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak», I: *Kart og Plan*, 1-2015, s. 51-63

Når det gjelder kvaliteten på selve informasjonen, altså det underliggende faglige grunnlaget og de vurderingene som er gjort, er bildet mer komplisert. Lovverket forutsetter at planarbeidet forestås av fagkyndige, men stiller ikke kvalifikasjonskrav i denne forbindelse. Dette i motsetning til de kravene som stilles til ansvarlige foretak i byggesaker, se pbl. kapittel 23 og SAK10 kapittel 10-12. Det er dermed vanskelig å gå inn i vurderinger av om de som har utført utredningene til plansaker, faktisk er tilstrekkelig fagkyndige. Det må likevel kunne antas at dersom de ikke har den nødvendige kompetansen, vil dette kunne bli synlig i utformingen av, og formuleringene i, de aktuelle utredningene. Kommunen må etter vår mening også foreta en vurdering eller kontroll av om den «fagkyndige» har tilstrekkelig kompetanse. Dette forutsetter likevel at kommunen selv har slik kompetanse at den har mulighet til å kunne avdekke mangelfullt faglig grunnlag.

En ytterligere utfordring her, er at de faglige vurderingene som gjøres, vil kunne variere blant annet ut fra den fagkyndiges bakgrunn og den metodikken som brukes. Variasjoner her kan føre til ulike konklusjoner, selv om alle kan anses som faglig forsvarlige. Det kan også være uklart hvilke faktiske premisser som legges til grunn akkurat når vurderingene foretas.

Et illustrerende eksempel her finnes i en dom fra Borgarting lagmannsrett om gyldigheten av reguleringsplan for dobbeltsporet jernbane gjennom Moss.³⁹ Under arbeidet med detaljreguleringen var det utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse, og to geotekniske rapporter som var utarbeidet av Rambøll/Sweco. I etterkant av planvedtaket ble det utført en ny vurdering av områdestabiliteten, denne gang av NGI, som konkluderte med behov for flere tiltak for å sikre stabiliteten. I dommen drøfter lagmannsretten blant annet kravene til utredninger og de faktiske forholdene i den aktuelle saken. Lagmannsretten konkluderer slik:

Det er samtidig på det rene at NGI-rapporten forutsetter flere og andre stabilitetsforbedrende tiltak enn det som ble forutsatt i Rambøll/Swecos rapport. Det er nærliggende å slutte at reguleringsplanvedtaket ville fått et noe annet innhold, dersom NGIs rapport hadde foreligget på vedtakstidspunktet. Reguleringsplanen ville da formodentlig stilt krav om flere stabilitetsforbedrende tiltak, i tråd med NGIs anbefalinger. Etter lagmannsrettens syn kan dette ikke medføre at reguleringsplanen kjennes ugyldig. Det er ikke klart i hvilken grad forskjellene mellom Rambøll/Swecos og NGIs farevurderinger og forslag til tiltak skyldes nye faktiske premisser eller ulike faglige vurderinger.

For å forsikre seg om kvaliteten på faggrunnlaget for planen, må etter vårt syn kommunen som planmyndighet og «eier» av planene, som et minimum kontrollere at de utredningene som er gjort som grunnlag for arealplanen, er i tråd med de rettslige kravene som stilles til gjennomføringen av slike utredninger. Eksempelvis må kommunen ta stilling til om utredningene er i tråd med krav som er stilt i overordnede planer, og med reglene om ROS-analyse og konsekvensutredninger. Kommunen må også se hen til om utredninger av fareområder er utført i samsvar med sentrale veiledninger for den aktuelle typen av utredning, for eksempel om en utredning av kvikkleire følger NVEs kvikkleireveileder.⁴⁰ Det er likevel et poeng her at NVEs veiledere ikke har en formell rettslig status, men skal forstås som en

³⁹ LB-2021-28987, Borgarting lagmannsrett, 21.02.2022.

⁴⁰ NVE Veileder Nr. 1/2019, Sikkerhet mot kvikkleireskred.

bransjestandard for gjennomføringen av denne typen vurderinger.⁴¹ Det er dermed ikke et ubetinget krav etter plan- og bygningsloven at utredningen gjøres i tråd med NVEs veileder, men vesentlige avvik fra den kan gi kommunen grunnlag for å be om ytterligere utredninger.

Intensiteten av kontrollen av både dokumentasjon og de faglige kvalifikasjonene til den fagkyndige, vil nok kunne variere etter forholdene i den enkelte plansaken. Junker påpeker i sin artikkel at for byggesaker er det gitt en del retningslinjer i forarbeider mv. om at ansvaret for oppfyllelse av krav i hovedsak ligger hos tiltakshaver, mens det ikke er gitt slike retningslinjer for plansaker. Junker skriver:

Løsningen må derfor bli å falle tilbake på hovedregelen, hvor kommunen har ansvaret også for private utredninger. Hvor intens kommunens kontroll må være, vil trolig kunne sammenlignes med en aktsomhetsvurdering. Dess større oppfordring og anledning kommunen har til å foreta kontroll, dess grundigere bør den være. Likeledes bør høy risiko (stor sannsynlighet og/eller alvorlige konsekvenser) medføre økt krav til grundighet. Også her vil det være relevant å se hen til hvordan spørsmålet om erstatningsansvar er håndtert i rettspraksis.⁴²

I artikkelen bemerkes det også at «Basert på de tilgjengelige kildene, kan det virke som om kravet til intensitet er noe sterkere for planforslag enn søknader.»

Vi mener det etter en samlet vurdering er klart at kommunen har et ansvar for å ta stilling til både innholdet og kvaliteten i utredningene til plansaker. Arealplanene i kommunen tilhører kommunen, også der de er basert på private planforslag, og kommunen må dermed også ha ansvar for å forsikre seg om at planvedtaket bygger på et forsvarlig grunnlag.

5.5 Hensynssoner og planbestemmelser som virkemidler for å ivareta naturfare i arealplanlegging

Der en risiko- og sårbarhetsanalyse avdekker områder med risiko, fare eller sårbarhet, må disse områdene ivaretas i den aktuelle arealplanen. Plikten til å få utført en ROS-analyse ville ha liten betydning hvis den ikke ble koblet til et ansvar for å følge opp resultatene i arealplanen. Det er fastslått i pbl. § 4-3 at:

Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Dette innebærer at kommunen må sikre at området markeres i arealplanen, og at det settes begrensninger for, eller forbud mot, utbygging og eventuelt annen utnyttning i området. Slike begrensninger må i utgangspunktet være knyttet til den risikoen eller faren som er i området, og være nødvendig for å forhindre skader, mv.

5.5.1 Kommuneplanens arealdel

Hensynssoner kom inn som et virkemiddel i plan- og bygningsloven fra 2008-loven. I forarbeidene står det:

⁴¹ LB-2021-28987.

⁴² Eivind Junker, «Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak», I: *Kart og Plan*, 1-2015, s. 51-63.

Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader.⁴³ (vår understrekning)

Hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal skal vises «i nødvendig utstrekning» i kommuneplanens arealdel, se pbl. § 11-8 første ledd. Hensynssonene kan, som presisert i forarbeidene, brukes uavhengig av arealformål.

Etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a kan det fastsettes «sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko». Denne typen hensynssone dekker blant annet områder utsatt for skred, ras, flom, stormflo, mv., og har blant annet til hensikt å sikre mot fare eller ulykke. Fareområder skal alltid vises med hensynssone som en geografisk avgrensning i arealplankartet.

Videre sier bestemmelsen at det kan «gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen.» Ordlyden i bestemmelsen tilsier at kommunene har en vid adgang til å forbyr eller sette vilkår for tiltak, bruk eller virksomhet innenfor en hensynssone som markerer et farepotensial. Forarbeidene presiserer at:

Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge blant annet flom- og rasulykker. Det kan gis bestemmelser med krav eller forbud for å ivareta sikkerhet og for å avverge fare. Det gis nå en klar hjemmel til å sikre slike arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering. Det vises i denne forbindelse til forbudsbestemmelsen i gjeldende plan- og bygningslov § 68.⁴⁴

Hvilke bestemmelser som kan og skal gis, må ses i lys av at pbl. § 11-8 andre ledd fastslår at:

Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser. (vår understrekning)

Tilsvarende er sagt i pbl. § 4-3 om ROS-analyse, hvor det fastslås at «Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.» Hensynssonene i seg selv skal som nevnt også gis «i nødvendig utstrekning», se pbl. § 11-8 første ledd.

Kommunen må fastsette hensynssoner og bestemmelser så langt det er nødvendig for å sørge for at sikkerheten mot naturfarer er ivaretatt. Dette innebærer at kommunen må ta stilling til hva som skal til for å unngå for eksempel skader og tap av liv og materielle verdier, og følge dette opp i arealplanen. På den annen side kan ordlyden om nødvendighet også tale for at kommunen ikke skal fastsette hensynssoner og bestemmelser som er strengere og går lenger enn det som egentlig er nødvendig for å ivareta sikkerheten. Dette kan også ses i lys av pbl. § 3-1 tredje ledd, som sier at planlegging ikke skal «være mer omfattende enn nødvendig». Kommunen har imidlertid et stort handlingsrom når det gjelder å fastsette arealbruken i

⁴³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218.

kommunen. Sikkerhet mot naturfarer er et sentralt hensyn i planleggingen, og det må derfor legges til grunn at det er vide rammer for hva som er nødvendig for å ivareta dette.

I tillegg til hensynssoner med tilhørende bestemmelser, kan det gis generelle planbestemmelser etter § 11-9 for å ivareta hensynet til klimatilpasning og sikkerhet mot naturfarer. Dette kan for eksempel være bestemmelser om at det skal foretas videre utredninger av byggegrunnen i forbindelse med regulering, se pbl. § 11-9 nr. 1 og 8.

Kort om grensedragning mot annet lovverk

Plan og bygningsloven § 11-8 setter i noen grad samordning og grensedragning mot annet regelverk på spissen. Hensynssoner kan gis bestemmelser som følger opp krav hjemlet i ulike særlover. Et eksempel på dette kan være bestemmelser om begrensning av hogst i skredutsatte områder, hvor dette følger av vernskogforskrift hjemlet i skogbrukslova § 12. Det som derimot kan være uklart, er hvor langt pbl. § 11-8 gir hjemmel til å sette begrensninger på virksomhet, eksempelvis hogst, når det ikke er vedtatt en vernskogforskrift etter skogbrukslova.

Etter ordlyden i pbl. § 11-8 har kommunene en vid adgang til å forby eller sette vilkår for tiltak, bruk eller virksomhet innenfor en hensynssone når utgangspunktet for hensynssonen er å markere et farepotensial. Det er også viktig å merke seg at bestemmelsen viser til pbl. § 1-6 i sin helhet. Vi mener det ikke er rettslig grunnlag for å hevde at skogsdrift, etter tolkning av en konkret arealplan (plankart, bestemmelser og planbeskrivelse) ikke kan være «nytt tiltak/endret virksomhet» i plan- og bygningslovens forstand, jf. pbl. § 1-6. Arealplaner kan definere skogsdrift som en virksomhet som omfattes av planens rettsvirkninger, herunder eventuelle restriksjoner i bestemmelser til hensynssoner. Dette synet har også støtte i lovens forarbeider, NOU 2003:14, hvor det uttales:

Utvalget foreslår at arealformålet LRNF fortsatt beholdes som en samlet kategori i kommuneplanens arealdel, men at det åpnes for å gi retningslinjer og bestemmelser knyttet til kategorien, og som kan komme til uttrykk i forskjellige typer av hensynssoner. Når det særskilt gjelder tilføyelsen av reindrift R vises til kapittel 7.3. Noen slike retningslinjer og bestemmelser vil innebære restriksjoner på ny utbygging for landbruksformål. De kan også innen visse rammer gjelde pågående landbruksdrift. Bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet skal imidlertid bare kunne gis gjennom detaljplan eller områdeplan. Disse planformene vil samtidig kunne brukes til å sikre landbruket på lengre sikt, og for en nyansert avveining i forhold til andre hensyn.⁴⁵

Plan- og bygningsloven § 11-8 gir ikke noen generell hjemmel til å forby eller sette vilkår for skogsdrift, men bestemmelsen hjemler begrensninger for hogst i nærmere avgrensede områder når det er konstatert mulig sammenheng mellom hogst og økt fare for naturskade.

5.5.2 Reguleringsplaner

Hensynssoner som markerer faresoner i kommuneplanen, forutsettes videreført i reguleringsplaner.⁴⁶ Det følger av pbl. § 12-6 at hensynssonene skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Kommunen kan enten videreføre hensynssonen som den er i

⁴⁵ NOU 2003:14 Bedre kommunal planlegging pkt. 7.2.4.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 232.

reguleringsplan, eller innarbeide den i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

Kommunen kan også vedta hensynssoner i reguleringsplaner uten at disse først er vedtatt i kommuneplanens arealdel. Hensynssoner kan også gis som følge av utredninger som gjøres i et reguleringsplanarbeid, se pbl. § 12-6, dersom for eksempel en ROS-analyse avdekker nye forhold som må ivaretas.

I tillegg kan kommunen gi ordinære bestemmelser i reguleringsplan etter pbl. § 12-7 der det er behov for dette for å ivareta sikkerheten på et mer detaljert nivå. Også her er det slik at bestemmelser kan gis «i nødvendig utstrekning».

Dette kan for eksempel være bestemmelser etter § 12-7 nr. 1 og 2 om plassering av byggverk på en viss kotehøyde for å sikre bebyggelsen mot flom. Her kan kommunen gjennom arealplanleggingen bidra til at bebyggelsen plasseres slik at man er på et høyere sikkerhetsnivå enn det «minimumsnivået» som følger av TEK17.

Videre kan reguleringsplan inneholde rekkefølgekrav for gjennomføring av tiltak etter planen, se pbl. § 12-7 nr. 10. Et eksempel på dette kan være krav om at sikringstiltak, for eksempel en skredvoll, må være bygget før det kan gis tillatelse til utbygging i et område.⁴⁷

Etter pbl. § 12-7 nr. 12 kan det også gis reguleringsbestemmelser med krav «om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.» Dette betyr at kommunen kan vedta bestemmelser om ytterligere geotekniske undersøkelser på konkrete områder eller utredning av sikringstiltak til søknad om byggetillatelse, selv om det er gjort slike utredninger i forbindelse med reguleringsarbeidet. Det kan for eksempel gis bestemmelser om nye grunnundersøkelser på grunn av fare for kvikkleire.⁴⁸

Forarbeidene sier at krav etter § 12-7 nr. 12:

skal sikre oppfølging av de undersøkelser som er gjort i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, inkludert vedtak av avbøtende tiltak og bestemmelser. Med gjennomføring menes også anleggs-, gjennomførings- eller driftsfase. Bestemmelsen vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen eller tiltak i planen, og med det gi grunnlag for å treffe tiltak som kan motvirke slike virkninger. Hensikten er også å kunne undersøke effekten av avbøtende tiltak.

Kommunen som planmyndighet har dermed mulighet til å sikre at det gjøres ekstra utredninger av sikkerhet mot naturfare. Dette kan være særlig nyttig med tanke på at klimaendringene påvirker grunnforholdene, slik at det er behov for ekstra undersøkelser for å forsikre seg om at man har tatt høyde for og tilpasset seg de aktuelle forholdene når det faktisk skal bygges i et område.

⁴⁷ Rundskriv H-5/18 s. 13.

⁴⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, Veileder Reguleringsplan, s. 164.

6. Revisjon av kommunale arealplaner

Ansvaret kommunen har for å sikre at det ikke planlegges og gjennomføres tiltak i fareområder bør ikke bare vurderes i forbindelse med ny planlegging. Det bør også ses hen til oppdatering av allerede eksisterende plangrunnlag.

En stor andel av kommunale arealplaner er av eldre dato, og dermed utredet og vedtatt på et tidspunkt hvor man ikke hadde samme kunnskap om natur- og miljøforhold som i dag. Planene tar derfor heller ikke høyde for de kravene til sikkerhet som følger av dagens regelverk. I tillegg kan klimaendringer påvirke de fysiske forholdene i et planområde, og kunne medføre at kravene til sikkerhet ikke lenger er ivaretatt. Dette kan skje relativt raskt, slik at også planer av nyere dato kan bli «utdaterte».

Kommunal- og distriktsdepartementet legger i rundskriv H-5/18 til grunn at:

Kommunen har plikt til å påse at endrede forutsetninger fører til justeringer i eksisterende plan. Slike endrede forutsetninger kan for eksempel være at arealforholdene er vesentlig forandret. For eksempel kan grunn være rast ut, jorder vasket bort eller grunn og bygninger skadet på annen måte. Selv om det ikke har skjedd noen fysiske endringer i arealgrunnlaget, kan kommunen ut fra ny kunnskap, for eksempel nye beregninger av flomhyppighet og flomhøyde, skredhyppighet eller lignende, ha en plikt til å endre planen.⁴⁹

Dersom forutsetningene i eller for planområdet har endret seg, og det avdekkes at sikkerheten kanskje ikke lenger er ivaretatt, vil kommunen altså ha en selvstendig handlingsplikt til å følge opp med justeringer i planen.

I slike tilfeller må kommunen vurdere om det skal nedlegges midlertidig forbud mot tiltak i påvente av ny regulering etter bestemmelsene i pbl. § 13-1, eller om det skal nedlegges forbud etter bestemmelsen i § 28-1 andre ledd. Dersom det nedlegges forbud etter en av disse to bestemmelsene, vil utbygging i det aktuelle området ikke være tillatt. Et forbud mot tiltak kan være viktig for å sikre at det ikke bygges i fareområde.

Hvis kommunen ikke vedtar et forbud mot tiltak, må kommunen uansett vurdere om sikkerheten er ivaretatt i hver enkelt søknad som kommer inn og forsikre seg om at kravene i pbl. § 28-1 er oppfylt. Kommunen kan ikke gi tillatelse basert på et plangrunnlag som man er kjent med at kanskje ikke lenger ivaretar de aktuelle kravene til sikkerhet. Vi kommer tilbake til kommunens plikter i byggesaksbehandling i kapittel 8.

Kommunen har for øvrig også enkelte mer generelle plikter til å vurdere og revidere planer etter en viss tid.

For det første skal kommunen i forbindelse med vedtakelsen av kommunal planstrategi ta stilling til revisjon av kommuneplanens arealdel. Dette fremgår av pbl. § 10-1 tredje ledd første punktum, som sier at «Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer.»

⁴⁹ Rundskriv H-5/18, s. 13.

Bestemmelsen innebærer at kommunen har en plikt til å *vurdere* om kommuneplanen skal revideres/rulleres, men at kommunen kan konkludere med at planen ikke skal endres.

I tillegg legger pbl. § 10-1 opp til at kommunen i forbindelse med planstrategien kan ta stilling til om gjeldende reguleringsplaner skal endres eller oppheves. Dette fremgår av bestemmelsens tredje ledd andre punktum:

Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Bestemmelsen sier bare at kommunen *kan* ta stilling til endring og oppheving av reguleringsplaner, og gir ingen plikt til en slik vurdering i arbeidet med ny planstrategi.

For det andre sier pbl. § 12-4 femte ledd at der en reguleringsplan har grunnlag i et privat planforslag og der byggetiltak som hjemles i planen ikke er igangsatt innen ti år,

skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.

Bestemmelsen gir kommunen en plikt til å vurdere og avklare om den gjeldende planen fortsatt er et forsvarlig og aktuelt grunnlag for ny utbygging når det har gått mer enn ti år siden planen ble vedtatt. Det fremgår av forarbeidene at dette ikke er ment å gjelde «mindre tiltak og kompletterende utbygging i områder som i hovedsak allerede er bebygget».⁵⁰ Bestemmelsen gjelder dermed i hovedsak ved ny utbygging i planområdet. Det er kommunen som etter bestemmelsen har ansvaret for å «påse at planen i nødvendig grad er oppdatert», mens det er tiltakshaver som har ansvaret for å fremskaffe den dokumentasjonen som er nødvendig for at kommunen skal kunne ta stilling til temaet.

Også der kommunen tar stilling til plangrunnlaget på grunn av kravene i pbl. § 10-1 eller § 12-4, vil kommunen kunne bli nødt til å vurdere forbud mot tiltak etter § 13-1 eller § 28-1 andre ledd.

7. Oppsummering av plikter i arealplanleggingen

Det klare utgangspunktet er at planmyndighetene må ta stilling til sikkerheten mot naturfarer i arealplanleggingen. Kravene som følger av pbl. § 28-1 og TEK17 kapittel 7 skal legges til grunn også i planlegging. Det er først og fremst de kommunale arealplanene som danner grunnlag for faktisk utbygging av et område, og det er dermed klart at kommunen allerede i planleggingen må ha et ansvar for å sikre at det ikke bygges i fareområder.

Plansaken må være så godt opplyst som mulig før planen blir vedtatt. Plan- og bygningsloven oppstiller saksbehandlingskrav for å ivareta dette hensynet. Særlig sentralt her er reglene om planbeskrivelse, konsekvensutredning og ROS-analyse i lovens kapittel 4. I tillegg kan det være aktuelt med andre typer utredninger og undersøkelser for å avklare for eksempel grunnforhold.

⁵⁰ Prop. 121 L (2013-2014) s. 15.

Mye av detaljreguleringsarbeidet forestås av private aktører, og ikke kommunen. Et sentralt spørsmål er da hvilket ansvar kommunen har for å sikre at saken faktisk er godt nok opplyst og å kontrollere de utredningene som er gjort av eksterne. Som utredningen her viser, må det legges til grunn at kommunen som «eier» av de kommunale arealplanene, har et ansvar her. Kommunen må ta stilling til både innholdet og kvaliteten i utredningene til plansaker, og forsikre seg om at planvedtaket bygger på et forsvarlig grunnlag.

Kommunen har videre en plikt til å følge opp den risikoen og sårbarheten som avdekkes gjennom utredninger i arbeidet med plansaken. Kommunen må «i nødvendig utstrekning» sørge for at planene inneholder de hensynssoner og bestemmelser som er nødvendige for å sikre at det overhodet ikke bygges i fareområder, eller at sikkerheten i det minste er tilstrekkelig ivaretatt i tråd med de kravene som følger av lov og forskrift.

I tillegg til ansvaret for at ny planlegging ivaretar dagens krav, har kommunen et ansvar for å sørge for et oppdatert plangrunnlag for kommunens arealer. Dette innebærer at kommunen også må vurdere revisjon av eksisterende planer, og eventuelt nedlegge midlertidig forbud mot tiltak dersom det er behov for ny regulering av området på grunn av for eksempel endrede grunnforhold.

Fylkeskommunens ansvar må sies å være av noen annen karakter enn kommunens. Som regional planmyndighet har fylkeskommunen ansvaret for planleggingen i regionen, som i første rekke handler om helhetlig ivaretagelse av viktige hensyn i regionen. Det dreier seg i liten grad om å detaljvurdere eller for eksempel grunnforhold eller å avgjøre om områder skal bygges ut, med unntak av gjennom regional planbestemmelse. Fylkeskommunen har likevel en viktig rolle som pådriver for helhetlig planlegging i regionen og som veileder og innsigelsesmyndighet overfor kommunene i sentrale spørsmål.

Del III: Ansvar og plikter i byggesaksbehandling

8. Plikter i byggesaksbehandlingen

8.1 Byggesaksbehandling som beslutningssystem

Byggesaksdelen av plan- og bygningsloven henger tett sammen med plandelen. Kommunene vedtar arealplaner etter reglene i plandelen, og bestemmelsene i byggesaksdelen er med på å sikre gjennomføringen av arealplanene når det skal utføres nye byggetiltak. Formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1 slår i tredje ledd fast at:

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Helt sentralt for dette er bestemmelsene om søknadsplikt i kapittel 20 og kravene til søknad og byggesaksbehandling i kapittel 21.

Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene er listet opp i pbl. § 20-1. Det følger videre av pbl. § 20-2 at disse tiltakene er søknadspliktige, slik at tiltakshaver må søke om, og få tillatelse til, tiltaket før det kan settes i gang.

Flere mindre tiltak som i utgangspunktet vil omfattes av søknadsplikten etter §§ 20-1 og 20-2, er unntatt søknadsplikt etter pbl. § 20-5 og byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 4. I tillegg gjør pbl. § 20-6 unntak fra søknadsplikten for en del tiltak som behandles etter andre lover, forutsatt at tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover, se også SAK10 § 4-3. Når tiltak er unntatt søknadsplikt, er det tiltakshaver som har ansvaret for at tiltaket oppfyller alle krav i loven, se pbl. § 20-5 siste ledd.

Byggesaksdelen har en nokså annen karakter enn lovens plandel. I plandelen er utgangspunktet at det er helt opp til kommunen å avgjøre om planer skal vedtas/godkjennes eller ikke. Når det gjelder byggetillatelser, er utgangspunktet imidlertid at tiltakshaver har krav på å få tillatelse til tiltak som er i tråd med arealplan og plan- og bygningslovgivningen for øvrig. Dette er fastslått i pbl. § 21-4 første ledd, som sier at

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav. (vår understreking)

Dette innebærer at kommunen må gi tillatelse til tiltaket dersom det er i tråd med plan- og bygningslovgivningen. Det er ikke rom for skjønnsmessige vurderinger av om tillatelse skal gis eller ikke dersom tiltaket faktisk er i samsvar med regelverket. På den annen side innebærer bestemmelsen også at kommunen *ikke* kan gi tillatelse dersom tiltaket er i strid med regelverket.

Det følger av forarbeidene at hensikten med bestemmelsen også er å tydeliggjøre hva som er kommunens oppgaver i søknadsbehandlingen, herunder å vurdere om søknaden er fullstendig og å kontrollere at den inneholder all nødvendig dokumentasjon.⁵¹

Det bør bemerkes at et unntak fra tiltakshavers krav eller rett til å få tillatelse når tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen, er der kommunen mener at det er nødvendig med ny regulering av området og nedlegger midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1.

8.2 Utgangspunkter om ansvarsfordelingen i byggesaker

Det er tiltakshaver som har ansvar for at en byggesøknad inneholder alle nødvendige opplysninger, og for at et byggetiltak i seg selv oppfyller alle krav som følger av plan- og bygningsloven, forskrifter, arealplaner mv., se pbl. § 23-1 og SAK10 § 12-1. Ved mer kompliserte tiltak, har tiltakshaver plikt til å videreføre sitt ansvar til ansvarlige foretak, se pbl. § 23-1. I slike saker er det ansvarlig søker som har ansvaret for at søknaden inneholder alle nødvendige opplysninger. Ansvarlig prosjekterende foretak har ansvar for at tiltaket prosjekteres i tråd med plan- og bygningslovgivningen, mens ansvarlig utførende har ansvar for at tiltaket utføres i tråd med tillatelsen og regelverket. Foretakenes oppgaver og ansvar er nærmere beskrevet i pbl. kapittel 23 og SAK10 kapittel 12.

Kommunens oppgaver etter byggesaksdelen er i hovedsak saksbehandling, enten i form av søknadsbehandling eller tilsyn. Det er kommunen som har myndighet til å behandle søknader og fatte vedtak om tillatelse. Kommunen skal i byggesaksbehandlingen vurdere om det omsøkte tiltaket oppfyller kravene i plan- og bygningslovgivningen. Det ansvaret kommunen har som bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven, er dermed i første rekke ulike oppgaver den skal utføre. Kommunens eventuelle erstatningsansvar for mangelfull utøvelse av sine oppgaver, kommer vi tilbake til i utredningens kapittel 11.

Når søknaden er tilstrekkelig dokumentert, og kommunen vurderer at tiltaket er i samsvar med regelverket, skal kommunen som nevnt gi tillatelse til tiltaket etter pbl. § 21-4. Tiltakshaver og eventuelle ansvarlige foretak har ansvaret for at oppføringen av tiltaket gjøres i samsvar med tillatelsen og regelverket, og at det søkes om ferdigattest når tiltaket er ferdigstilt. I søknaden om ferdigattest skal det bekreftes at tiltaket er ferdigstilt og utført i tråd med gjeldende krav. Kommunen utsteder ferdigattest på bakgrunn av dokumentasjonen som sendes inn av søkeren.

8.3 Kommunens plikter i byggesaksbehandlingen

Kommunens plikt til å vurdere om det foreligger tilstrekkelig sikkerhet i tråd med pbl. § 28-1, inntreffer når en søknad kommer inn. Bestemmelsen er et materielt krav i loven, som må være oppfylt for at tiltaket skal kunne godkjennes, og er også en selvstendig avslagshjemmel. Dette vil si at der kommunen etter en grundig vurdering finner at kravene til sikkerhet er oppfylt, kan den gi tillatelse etter pbl. § 21-4.

Videre innebærer pbl. § 28-1 at kommunen ikke kan gi tillatelse til et tiltak «under forutsetning av» at tiltakshaver bygger på eget ansvar.⁵² Den kan heller ikke gi tillatelse på vilkår om at det

⁵¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 320

⁵² Ot.prp. nr. 45 (2008-2009), s. 207.

gjennomføres geotekniske undersøkelser eller liknende i løpet av byggeprosessen, for eksempel innen det gis ferdigattest. Sikkerheten etter § 28-1 skal være avklart før det gis rammetillatelse eller tillatelse i ett trinn. Dersom kommunen innvilger en tillatelse uten at det er avklart at tomten i seg selv er tilstrekkelig sikker, eller at sikkerhet vil oppnås gjennom sikkerhetstiltak, vil dette være i strid med loven.

Kommunen har en plikt til å avslå en søknad dersom det ikke blir dokumentert at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe fra natur- eller miljøforhold. Kravet gjelder både for den aktuelle tomten hvor det skal utføres tiltak, og for nærliggende tomter som kan berøres av tiltaket. Det kan for eksempel ikke tillates at det bygges i et flomutsatt område der det er tilstrekkelig sikkerhet for selve tiltaket, hvis tiltaket vil medføre økt flomfare for eiendommer som ligger nedstrøms.⁵³

Kommunen må derfor gjøre en selvstendig vurdering av søknaden og ta konkret stilling til om den innsendte dokumentasjonen viser at sikkerheten er ivaretatt. Dette innebærer at kommunen må foreta en vurdering av tiltaket det søkes om og hvilke krav til sikkerhet som gjelder i det konkrete tilfellet, se pbl. § 28-1 og de konkrete kravene til sikkerhet i TEK17 kapittel 7. Kommunen må forsikre seg om at søknadsdokumentasjonen viser at kravene til sikkerhet er oppfylt.

8.3.1 Vurdering av søknaden med tilhørende dokumentasjon

Utgangspunktet for kommunens oppgaver og vurderinger er de søknadene om tiltak som kommunen mottar. Det er tiltakshaver, ofte med bistand fra ansvarlige foretak, som har ansvaret for å avklare alle relevante forhold i forbindelse med tiltaket det søkes om.

Kravene til søknad om tillatelse følger av pbl. § 21-2, hvor det står i første ledd at «[s]øknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket.» Det er supplerende bestemmelser om krav til søknad og dokumentasjon i SAK10 kapittel 5. I SAK10 § 5-4 er det listet opp opplysninger som en søknad skal inneholde, i den utstrekning de er «relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling av saken». Dette innebærer at det vil være ulike krav til opplysninger og dokumentasjon i ulike saker, og at det er rom for skjønn om hva som er nødvendig for å behandle den enkelte saken. Omfanget av opplysninger eller dokumentasjon vil variere fra sak til sak. I enkelte tilfeller vil det være begrenset behov for utredninger av sikkerhet, for eksempel fordi det allerede er klart at området hvor det skal bygges ikke er et fareområde, eller fordi sikkerheten er detaljert utredet i en helt fersk reguleringsplan.

Der det er «relevant og nødvendig», skal imidlertid søknaden inneholde opplysninger om «tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, og behov for eventuelle sikringstiltak», jf. SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav g. Dette gjelder for alle typer søknader. For søknad om rammetillatelse er det noe begrensede krav med hensyn til detaljprosjektering, slik at det er «tilstrekkelig at faren er identifisert og muligheten for sikring er utredet», jf. SAK10 § 5-4 fjerde ledd bokstav b. Det er likevel ikke tvil om at det skal være avklart til rammetillatelse at sikkerheten er tilstrekkelig. Dette vises også ved at SAK10 § 6-4 første ledd bokstav e innebærer at rammetillatelse skal omfatte sikkerhet mot fare, så langt

⁵³ Rundskriv H-5/18, s. 17.

det er relevant for tiltaket. Plikten til, og ansvaret for, å dokumentere sikkerheten, ligger hos tiltakshaver.

Selv om ansvaret for å gi opplysninger og skaffe dokumentasjon ligger hos tiltakshaver, har kommunen likevel ansvar for å vurdere dokumentasjonen som del av søknaden og kontrollere om det omsøkte tiltaket oppfyller kravene i pbl. § 28-1. Det er kommunen som må avgjøre om tiltaket er i samsvar med regelverket og om tillatelse kan innvilges etter pbl. § 21-4. Dette kommer blant annet frem i juridisk teori, Pedersen mfl. skriver blant annet følgende:

Tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, hører under byggesaksbehandlingen som bygningsmyndighetene har ansvar for etter pbl. § 21-4 første ledd. I praksis er det lagt til grunn at kommunen har et særlig ansvar for at kravene i pbl. § 28-1 er oppfylt, slik at misligholdelse kan få erstatningsmessige konsekvenser (...) ⁵⁴

Kommunal- og distriktsdepartementet skriver i en uttalelse av 17. mars 2023 at:

Det er vanlig å skille mellom to kategorier opplysninger i søknaden: tekniske forhold og tiltakets såkalte «ytre rammer». Kommunen skal som hovedregel ikke vurdere tiltakets tekniske sider, men legge til grunn tiltakshavers eller ansvarlig foretaks opplysninger om at tiltaket oppfyller «tekniske krav», jf. pbl. § 21-4 første ledd. Med tekniske krav menes særlig krav i byggteknisk forskrift (TEK), for eksempel statiske beregninger.

Derimot skal kommunen som hovedregel vurdere og ta stilling til opplysninger om tiltakets «ytre rammer», det vil si å kontrollere søknaden opp mot plangrunnlaget, plassering og forholdet til omgivelsene, grunnforhold, uteareal, byggverkets utseende mv. Det er lagt til grunn i juridisk litteratur at slike vurderinger, som også gjerne er av svært skjønnsmessig karakter, er myndighetenes oppgave å ta stilling til. ⁵⁵(vår understrekning)

Det fremgår av uttalelsen at kommunen må ta stilling til flere forhold om de «ytre rammer» i byggesaksbehandlingen, og at grunnforholdene er et av disse.

I denne forbindelse kan det stilles spørsmål om hvordan sikkerheten egentlig skal dokumenteres i søknaden. Byggesaksregelverket stiller i liten grad tydelige krav til det konkrete innholdet i søknadsdokumentasjonen. Direktoratet for byggkvalitet sin veiledning til SAK10 § 5-4 inneholder en del informasjon om hva dokumentasjonen skal være, men ikke i detalj. Når det gjelder dokumentasjon om sikkerhet mot fare, sier veiledningen at

Det må henvises til kartlegging av grunnforhold, ras- og skredfare mv. der slike finnes, eller til egne undersøkelser. Når det gjelder miljøforhold, vil det kunne være nødvendig å dokumentere løsningene i forhold til luft- og støyforurensing fra trafikk, industri, m.m.

I direktoratets temaveileder «Utbygging i fareområder» er dokumentasjon omtalt i kapittel 9. Her står det blant annet følgende i punkt 9.2:

Regelverket inneholder ingen eksplisitte formkrav til dokumentasjonen som skal vedlegges søknaden for å dokumentere at byggetomten har tilstrekkelig sikkerhet mot

⁵⁴ Odd Jarl Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utg., Oslo 2018, s. 396.

⁵⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet, § 21-4 - Svar på spørsmål om tiltakshavers og ansvarlige foretaks opplysninger i byggesaker, tolkningsuttalelse 17. mars 2023.

naturpåkjenninger. Oppbygging av og omfang på dokumentasjonen vil variere, blant annet etter tiltakets kompleksitet og den enkelte faretype. NVEs veiledere gir anbefalinger om hva en forsvarlig faglig utredning må inneholde og hvordan dette dokumenteres.

NVEs veiledere kan etter dette være gode hjelpemidler for kommunene til å vurdere om det er sendt inn tilstrekkelig dokumentasjon og om sikkerheten er ivaretatt. Vi mener likevel det her bør påpekes at disse veilederne er utgitt av NVE som fagmyndighet innen flom og skred. NVE har imidlertid ikke avgjørelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven, og de anbefalingene som fremkommer av deres veiledere, er dermed ikke klare krav etter denne lovgivningen. Det er også fastslått i rettspraksis at disse veilederne ikke har en formell rettslig status, men må anses som bransjestandarder for gjennomføring av slike vurderinger.⁵⁶ Det vil være mulig å sende inn en annen type dokumentasjon i saken. Kommunen må gjøre en konkret vurdering av om den innsendte dokumentasjonen er dekkende, eller om det kreves ytterligere utredninger.

Kommunen kan be om presiserende eller supplerende opplysninger, og kan eventuelt avvise søknaden hvis søker ikke skaffer de nødvendige opplysningene. Det følger av Prop. 99 L (2013-2014) at:

Kommunen kan ikke avslå søknaden med den begrunnelse at den er mangelfull i stedet for å be om mer dokumentasjon. Kommunen må imidlertid, etter å ha etterlyst nødvendig dokumentasjon, kunne avvise søknaden dersom slik dokumentasjon ikke mottas.

Det er etter dette ingen tvil om at dersom kommunen anser at søknaden ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger, har den ansvar for å be om mer dokumentasjon. Det er også klart at dersom kommunen mottar ytterligere dokumentasjon, men denne ikke viser at tiltaket er i samsvar med lovgivningen, kan kommunen avslå søknaden med hjemmel i pbl. § 21-4.

Når det gjelder det konkrete innholdet i de vurderingene som er gjort av sikkerheten, kan det reises spørsmål om hvor langt inn i detaljene kommunen har ansvar for å gå. Vi viser her til vårt punkt 5.4 med drøftelse av Eivind Junkers artikkel. Junker skriver blant annet i punkt 4.3 i artikkelen at:

Basert på de tilgjengelige kildene, kan det virke som om kravet til intensitet er noe sterkere for planforslag enn søknader. Hovedgrunnen til dette er lovens og forarbeidenes uttalelser knyttet til søknader. Det klare utgangspunkt i byggesaker er at myndigheten skal kunne legge tiltakshavers opplysninger til grunn.

Vi er enige i dette utgangspunktet, og mener at nyere uttalelser fra nasjonale myndigheter trekker i samme retning. Som det fremgår av Kommunal- og distriktsdepartementets uttalelse av 17. mars 2023, er utgangspunktet etter pbl. § 21-4 at kommunen skal vurdere tiltakets «ytre rammer», men som hovedregel ikke de tekniske kravene. Tidligere sa pbl. § 21-4 første ledd at kommunen skulle «legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet.» (vår understreking)

⁵⁶ Se avgjørelse fra Borgarting lagmannsrett, LB-2021-28987.

Ordlyden «dersom ikke forholdene tilsier noe annet» ble fjernet med virkning fra 1. juli 2015. Det kommer frem av forarbeidene til endringen at man dermed fjernet den delen som ga kommunen adgang til å vurdere de tekniske sidene av et tiltak. Dette ville forsterke hovedregelen om at det er tiltakshaver, og ikke kommunen, som har ansvaret for at tiltaket oppfyller tekniske krav.⁵⁷ På samme sted i proposisjonen skrives det imidlertid også:

Men dersom det er åpenbart for kommunen at tiltaket er i strid med de tekniske kravene, skal søknaden avslås. Med åpenbart forutsettes det at det ikke foreligger tvil med hensyn til om kravene er oppfylt. Dette tilsier at dersom kommunen mener at det foreligger tvil om tolkning av funksjonskrav, vil dette være et forhold som bør vurderes i forbindelse med tilsyn, og da i første rekke gjennom krav om fremleggelse av ytterligere dokumentasjon.

Grensen mellom ytre rammer og tekniske krav, og hva kommunen skal vurdere som del av byggesaksbehandlingen, og eventuelt også hva som er «åpenbart» med hensyn til tekniske krav, kan være vanskelig å trekke. Dette vises blant annet i en nylig uttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet om kontroll av utregning av ytre rammer er byggesaksbehandling eller tilsyn.⁵⁸ I uttalelsen presiserer departementet sin ovennevnte uttalelse fra mars 2023 noe, og skriver at det bare er i de tilfellene hvor det ut fra byggesøknaden fremstår *uklart* om de ytre rammene er oppfylt, at kommunen skal kontrollere dette nærmere i byggesaksbehandlingen. Departementet skriver videre at dette for eksempel gjøres ved at kommunen ber om dokumentasjon som viser et oppsett over hvordan beregningene er gjort, uten at kommunen selv foretar beregningen.

Direktoratet for byggkvalitet synes å ha lagt samme utgangspunkt til grunn med hensyn til grensegangen mellom byggesaksbehandling og tilsyn når det gjelder dokumentasjon for sikkerhet mot naturfarer. Direktoratet skriver på sine nettsider:

Dersom innsendt dokumentasjon derimot konkluderer med at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare, er dette også en bekreftelse på bygging i tråd med kravene i TEK17 kapittel 7. Kommunen kan og skal derfor legge dette til grunn i byggesaksbehandlingen, og ikke gå inn i detaljerte vurderinger av foretakenes utredning. Kommunen skal for eksempel ikke selv vurdere geoteknikk eller kontrollregne på det foretakene har kommet frem til i dokumentasjonen. Hvis det er uklart om det er dokumentert at sikkerheten er ivaretatt, kan kommunen be om mer dokumentasjon.⁵⁹ (vår understreking)

Dette tilsier etter vårt syn at utgangspunktet må være at kommunens ansvar i selve byggesaksbehandlingen begrenser seg til å kontrollere om dokumentasjonen viser klart at kravene til sikkerhet er oppfylt, og ikke omfatter inngående vurderinger av de tekniske detaljene og beregningene i dokumentasjonen. Kommunen skal kunne stole på den informasjonen som gis av tiltakshaver, fagkyndige og ansvarlige foretak. Det kan ikke være slik at kommunen i praksis må utføre en ny utredning for å forsikre seg om at kravene er oppfylt. Kommunens ansvar må være å kontrollere at dokumentasjonen viser at de materielle kravene i lov og forskrift er oppfylt.

⁵⁷ Prop. 99 L (2013-2014) s. 102.

⁵⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet, § 21-4 Departementet svarer på spørsmål om kontroll av utregning av ytre rammer er byggesaksbehandling eller tilsyn - plan- og bygningsloven, tolkningsuttalelse av 19. februar 2024.

⁵⁹ [Webinar om sikkerhet mot naturfarer i byggesak - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://dibk.no/webinar-om-sikkerhet-mot-naturfarer-i-byggesak)

Dette henger også godt sammen med forutsetningene om at det er tiltakshaver som har ansvaret for å fremskaffe dokumentasjonen på at sikkerheten er ivaretatt. Det er fastslått uttrykkelig i forarbeidene at

Som Bygningslovutvalget har påpekt, bør hovedansvaret for å fremskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe, ligge på tiltakshaver. Dette vil blant annet innebære at det vil være tiltakshavers ansvar å skaffe til veie, og bære den økonomiske byrden, ved innhenting av rådgivende uttalelser om grunnforholdene på byggetomta, radonforekomster og andre farer som kan være til hinder for utbygging.

Kommunens ansvar handler dermed først og fremst om kontroll av dokumentasjon, og å be om ytterligere utredninger dersom det ikke er klart at tiltaket oppfyller de kravene til sikkerhet som følger av lov og forskrift.

8.3.2 Kommunens utrednings- og informasjonsplikt

Kommunen skal som utgangspunkt vurdere de innsendte søknadene og opplysningene som er gitt der. Kommunen kan imidlertid ikke bare basere seg på det som er angitt i søknadsdokumentasjonen, men har også en selvstendig plikt til å sikre at saken er så godt opplyst som mulig, se fvl. § 17. Denne plikten medfører blant annet at som del av kontrollen av om tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven, forskrifter og arealplaner, må kommunen også gjøre undersøkelser av annet tilgjengelig informasjonsgrunnlag utover selve søknaden.

Dersom det ikke uten videre er klart at området har tilstrekkelig sikkerhet mot naturfarer, betyr dette at kommunen blant annet må undersøke tilgjengelig kartinformasjon, og se om det aktuelle området er omfattet av for eksempel NVEs aktsomhetskart og NGIs faresonekart. Dette gjelder selv om tiltakshaver har opplyst i søknaden at tiltaket ikke skal plasseres i flom- eller skredutsatt område. Kommunen kan ikke utelukkende basere seg på søknadsopplysningene på helt sentrale områder.⁶⁰

Kommunen har videre veiledningsplikt overfor tiltakshaver og ansvarlig søker, se fvl. § 11. Hvis for eksempel tilgjengelige informasjonskilder viser at tiltaket skal utføres i et potensielt fareområde, må kommunen informere tiltakshaver om dette.

I selve plan- og bygningslovgivningen kommer veiledningsplikten klarest frem i reglene om forhåndskonferanse, se pbl. § 21-1 og SAK10 § 6-1. Etter femte ledd i sistnevnte bestemmelse, skal kommunen i forhåndskonferansen gi informasjon om rammeforutsetninger og krav knyttet til en rekke forhold som er aktuelle for saken. Forhåndskonferanse innebærer dermed relativt detaljert veiledning i forkant av søknaden. Det er åpenbart at kommunen etter fvl. § 11 har plikt til å opplyse om alle relevante forhold også underveis i søknadsbehandlingen, ikke bare i forkant av søknaden.

⁶⁰ Det kan her nevnes at Kommunal- og distriktsdepartementet nylig fremmet et lovforslag om en lovfestet plikt til innrapportering av grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre: Prop. 90 L (2023–2024) Endringer i plan- og bygningsloven og åndsverkloven (plikt til innrapportering av grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre mv.).

På samme måte må kommunen også ha ansvar for å informere tiltakshaver om mulig fare som kommunen har kunnskap om på annet vis, for eksempel på bakgrunn av faktiske hendelser. Det kan eksempelvis skje at det faktisk har vært flom eller gått skred i et område, selv om tilgjengelige kart og liknende kilder ikke viser området som skred- eller flomutsatt. Hvis kommunen faktisk har kunnskap om slike hendelser, påligger det kommunen å gi tiltakshaver beskjed om dette.

I de tilfeller kommunen har kunnskap om at det kan foreligge mulig fare eller vesentlig ulempe, må den altså informere tiltakshaver om dette. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig at kommunen bare gir informasjonen, den må også be tiltakshaver om å dokumentere at det enten ikke foreligger fare, eller at det kan oppnås tilstrekkelig sikkerhet. Kommunen kan ikke gi tillatelse før forholdet er avklart.

Selv om kommunen har en plikt til å gjøre undersøkelser av tilgjengelige kilder om hvorvidt det foreligger mulig fare eller ulempe, har kommunen i byggesaksbehandlingen ikke et ansvar for å gjennomføre grunnundersøkelser mv. selv. Dette ansvaret ligger hos tiltakshaver.

8.3.3 Ansvarsbelegging og krav til kvalifikasjoner

Kommunen skal som del av byggesaksbehandlingen også «påse at de angitte ansvarsområdene dekker tiltaket og er plassert i riktige tiltaksklasser, og avgjøre omfanget av uavhengig kontroll», se pbl. § 21-4 tredje ledd.

Ved søknader som krever ansvarlige foretak etter pbl. § 20-3, må kommunen kontrollere at alle de områdene det kreves ansvar for, er dekket i søknaden. For tiltak som skal oppføres i fareområder, kan det for eksempel være aktuelt med ansvarsretter for prosjektering og utførelse av sikringstiltak. Det er dermed viktig at kommunen påser at de nødvendige ansvarsrettene er på plass. Kommunen må nødvendigvis også ta stilling til om søknader om tiltak som i utgangspunktet kan forestås av tiltakshaver selv etter pbl. § 20-4, likevel krever ansvarlige foretak, for eksempel fordi det er behov for sikringstiltak som faller utenfor det tiltakshaver kan forestå selv.

Det er imidlertid viktig å merke seg at grunnundersøkelser mv. ikke nødvendigvis må ansvarsbelegges. Dette må vurderes konkret i den enkelte saken, og kommer blant annet an på om undersøkelsene skal danne grunnlag for videre prosjektering, typisk i forbindelse med sikringstiltak.⁶¹

Enten det er krav om ansvarlige foretak eller utredningene bare skal gjøres av «fagkyndig», kan det oppstå spørsmål om i hvilken grad kommunen skal kontrollere kvalifikasjonene til den eller de som skal utrede sikkerhetsnivået. Det er åpenbart at de som skal stå for slike utredninger må ha visse faglige kvalifikasjoner. Ansvarlige foretak må oppfylle visse krav til utdanning og praksis, som er angitt i SAK10 kapittel 11, og bekrefter gjennom erklæring om ansvarsrett at de oppfyller disse kravene. Regelverket stiller likevel ikke krav om en helt konkret utdanning for å kunne gjøre fareutredninger. Utfordringene blir enda større der utredningene ikke må være ansvarsbelagt, og foretaket ikke forplikter seg gjennom erklæring om ansvarsrett.

⁶¹ Direktoratet for byggkvalitet, Temaveileder «Utbygging i fareområder», punkt 9.2.

NVEs veiledere for utredninger av ulike naturfarer oppstiller klare føringer for hvilken utdanning og kompetanse som kreves.⁶² Det er imidlertid også her slik at NVEs veiledere gir faglig veiledning på området, og ikke stiller forpliktende krav som må legges til grunn etter plan- og bygningsloven, selv om de gir en svært god pekepinn på hvilke kvalifikasjoner som er nødvendige.

Direktoratet for byggkvalitet legger på sine nettsider til grunn at kommunene bare i begrenset grad skal kontrollere foretakenes kvalifikasjoner som del av selve byggesaksbehandlingen:

Hvis dokumentasjonen som er sendt inn er utilstrekkelig, kan kommunen gå i dialog med tiltakshaver og be om mer informasjon for å få avklart at kravene til sikkerhet er oppfylt. Dette vil som oftest være ordinær byggesaksbehandling.

Dersom kommunen vurderer kompetansen til foretakene som er involvert i byggesaken, vil dette som hovedregel være tilsyn, og ikke del av selve byggesaksbehandlingen.⁶³

Vi mener det bør kunne forventes at kommunen som del av byggesaksbehandlingen foretar en viss vurdering av foretakets kvalifikasjoner, slik at man som minimum fanger opp de tilfellene hvor den som har utført utredningen åpenbart ikke er kvalifisert. Det er overveiende sannsynlig at manglende kvalifikasjoner vil gjenspeiles i kvaliteten på dokumentasjonen som sendes inn, slik at kommunen i alle tilfelle vil ha en klar grunn til å følge dette opp overfor foretaket og tiltakshaver. Mer inngående kontroll, eller kontroll av kvalifikasjonene der det ikke foreligger noen indikasjoner på at foretaket ikke er kvalifisert, ligger etter vårt syn utenfor det som kan forventes i selve byggesaksbehandlingen. En slik kontroll vil eventuelt kunne gjøres som et tilsyn etter pbl. kapittel 25, men det kan ikke forventes at kommunen skal føre slikt tilsyn i alle byggesaker.

8.3.4 Kort om tiltaksklasser

Der det er krav om ansvarsbelegging av et område, skal kommunen etter pbl. § 21-4 tredje ledd også påse at ansvarsområdene er plassert i riktige tiltaksklasser. Tiltaksklassene 1, 2 og 3 settes ut fra tiltaket eller oppgavens kompleksitet og vanskelighetsgrad, og mulige konsekvenser mangler og feil kan få for helse, miljø og sikkerhet, se SAK10 § 9-4. Dette kan for eksempel bety at geoteknikk for et større bygg i et område med krevende grunnforhold skal plasseres i tiltaksklasse 3. De ansvarlige foretakene må ha utdanning og praksis på gitte nivåer for å kunne erklære ansvar i de ulike tiltaksklassene, se SAK10 § 11-3.

Kommunen godkjenner tiltaksklasser etter forslag fra ansvarlig søker, se SAK10 § 9-3 andre ledd. Det er lagt til grunn at det bare er i unntakstilfeller at kommunen ikke skal følge ansvarlig søkers forslag. Direktoratet skriver følgende i veiledningen til bestemmelsen:

Overprøving av forslag til tiltaksklasser og/eller tiltaksprofil bør forbeholdes tilfeller der forslaget er åpenbart feil, for eksempel tiltaksklasser er satt kunstig høyt eller ikke er dekkende for oppgaven.⁶⁴ (vår understreking)

⁶² Se for eksempel avsnittet «Kompetanse» i [Hvordan utføre en skredfareutredning - NVE](#)

⁶³ [Webinar om sikkerhet mot naturfarer i byggesak - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

⁶⁴ Se veiledningstekst til § 9-3 på DiBKs nettsider: [§ 9-3. Fastsettelse av tiltaksklasser - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

Vurderingen av tiltakets og oppgavens kompleksitet og vanskelighetsgrad og mulige konsekvenser av feil, kan kreve inngående kunnskap om byggtekniske forhold mv., som er noe ansvarlige foretak må ha, og ikke en kompetanse som det forutsettes at kommunen har. Hovedansvaret for vurderingene her ligger dermed i utgangspunktet hos de ansvarlige foretakene selv. Etter vår oppfatning må det dermed også skulle svært mye til for at kommunen skal komme i erstatningsansvar fordi tiltaksklassen er plassert for lavt.

8.3.5 Uavhengig kontroll

Tiltaksklasseplasseringen har betydning for omfanget av uavhengig kontroll. Dersom tiltaket eller oppgaven er plassert i tiltaksklasse 2 eller 3, er det obligatorisk krav om uavhengig kontroll av blant annet geoteknikk, se SAK10 § 14-2 andre ledd.

I tillegg til de obligatoriske kravene om uavhengig kontroll etter § 14-2, kan kommunen *kreve* ytterligere uavhengig kontroll etter SAK10 § 14-3, se også pbl. § 24-1 første ledd bokstav b. SAK10 § 14-3 første ledd sier:

Kommunen kan etter en konkret vurdering av tiltaket stille krav om uavhengig kontroll også for forhold som ikke faller inn under § 14-2, når det på grunnlag av planbestemmelser, forhåndskonferanse, søknadsbehandlingen eller ved tilsyn anses å foreligge forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i det ferdige byggverket.

Dette betyr at kommunen kan kreve uavhengig kontroll av forhold som ikke er omfattet av SAK10 § 14-2. Bestemmelsen gjelder også for tiltak som skal forestås av tiltakshaver selv etter pbl. § 20-4. Det er altså ikke et krav at tiltaket og søknaden i sin helhet krever ansvarlige foretak. Uavhengig kontroll kan pålegges uavhengig av dette for å sikre kvaliteten i byggverket. Dette vil også omfatte krav om uavhengig kontroll av dokumentasjon fra grunnundersøkelser e.l. som ikke er ansvarsbelagt.

Kommunen har dermed en *mulighet* til å pålegge ytterligere kontroll, for eksempel der den er usikker på om undersøkelsene som er gjort er tilstrekkelige til å fastslå at kravene til sikkerhet er oppfylt. Det er klart at regelen er en skjønnsmessig adgang, og ikke oppstiller noen plikt for kommunen til å kreve kontroll. Det å ikke kreve kontroll, vil i seg selv ikke være et ansvarsgrunnlag. Det vil etter vårt syn likevel kunne være en faktor i vurderingen av kommunens ansvar, for eksempel der kommunen var usikker på om det forelå tilstrekkelig sikkerhet, men ga tillatelse uten å benytte seg av de tilgjengelige mulighetene for kontroll.

8.4 Kommunens adgang til å nedlegge bygge- og deleforbud eller stille særlige krav etter pbl. § 28-1

Det vil i en del tilfeller være klart at grunnen faktisk ikke er sikker. Det følger av pbl. § 28-1 andre ledd at i slike tilfeller «skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.»

Bestemmelsen gjelder i tilfeller der det er kjent at grunnen ikke er sikker, og gir ikke kommunen bare en mulighet til å nedlegge bygge- og deleforbud eller å stille særlige krav, men en faktisk plikt. Plikten følger av at bestemmelsen sier at kommunen «skal» gjøre en av

delene dersom det er «nødvendig». Kommunen har altså et ansvar for å følge opp dersom det er klart at sikkerheten ikke er ivaretatt.

Et eventuelt forbud mot å opprette eller endre eiendom eller oppføring av byggverk, vil innebære at det ikke kan utføres nye tiltak i området, verken søknadspliktige tiltak eller tiltak unntatt søknadsplikt. Muligheten til å nedlegge forbud etter pbl. § 28-1 andre ledd gjelder selvstendig i tillegg til midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1. For å kunne nedlegge forbud etter § 28-1, er det en forutsetning at grunnen ikke er sikker. Bestemmelsen stiller, i motsetning til § 13-1, ikke krav om at området må reguleres, og gir heller ingen tidsbegrensning for forbudet.

Det kan stilles spørsmål om hva kommunen skal foreta seg dersom det i ettertid dokumenteres at grunnen likevel er sikker. Det kan etter vårt syn nok trekkes en parallell til naturskadeloven § 22, som gir kommunen adgang til å vedta bygge- og deleforbud i områder hvor det kan oppstå fare for naturskade. Denne bestemmelsens siste ledd sier at «Når faren for naturskade ikke lenger er tilstede, kan vedtak om bygge- og deleforbud kreves opphevet og tinglysingen slettet». Selv om pbl. § 28-1 ikke inneholder samme type formuleringer og ikke gir noe ubetinget krav på at forbudet oppheves, må det kunne legges til grunn at kommunen vil fatte vedtak om oppheving hvis det blir klart at det ikke lenger er grunnlag for forbudet.

Alternativt til å nedlegge forbud, kan kommunen «stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse eller uteareal». Dette innebærer at et tiltak kan tillates selv om kravene i § 28-1 første ledd ikke er oppfylt for grunnen isolert sett, men at kommunen stiller konkrete vilkår tilknyttet sikkerheten i vedtaket, slik at sikkerheten ivaretas. Kravene kan knyttes til både byggegrunnen, bebyggelsen og utearealene. Det er klart at vilkårene som stilles må være for å avhjelpe eller dempe den faren eller ulempen som finnes, og ikke være tilknyttet andre forhold.⁶⁵

I forarbeidene til loven var det opprinnelige forslaget at kommunen kunne stille krav til «byggegrunn, bebyggelse, uteareal eller nødvendige sikringstiltak». Ordlyden om nødvendige sikringstiltak ble ikke vedtatt, men det har liten praktisk betydning at det ikke er inntatt i selve lovbestemmelsen. Når kommunen har adgang til å stille vilkår relatert til byggegrunn, bebyggelse og uteareal for å ivareta sikkerheten, må nødvendige sikringstiltak kunne inngå som en del av disse vilkårene. At kommunen har adgang til å stille krav om sikringstiltak fremgår også av Rundskriv H-5/18, hvor det står følgende på side 20:

Tiltakene må i tillegg være tilstrekkelige til å sikre at faren avverges eller ulempene dempes i en slik grad at eiendommen vil være tilstrekkelig sikret og som sådan lovlig etter § 28-1.

Eksempler på slik sikring kan være skredavledning eller sprenging i fjell der det er rasfare, isolasjon på støyutsatte områder, fjerning eller tildekking av forurenset grunn eller tiltak for å hindre inntrenging av radon ved høye forekomster.

Kommunen bør likevel være forsiktige med å angi konkrete tekniske løsninger for sikringstiltakene. Ansvarsrettssystemet forutsetter at det er prosjekterende foretak som må avklare hvilke konkrete tiltak eller løsninger som vil redusere faren eller ulempen til et

⁶⁵ Se bl.a. rundskriv H-5/18 «Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling», s. 20

forsvarlig nivå i tråd med pbl. § 28-1 og TEK17 kapittel 7. Hvis kommunen påtar seg et «prosjekteringsansvar», kan den komme i erstatningsansvar dersom det viser seg at de valgte løsningene ikke er gode nok.⁶⁶ Det er også klart forutsatt i forarbeidene at tiltakshaver har ansvaret for å avklare hvilke sikringstiltak som må iverksettes og hvordan de skal gjennomføres.⁶⁷

8.5 Muligheten til å gjøre unntak fra kravene til sikkerhet

Det klare utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at et tiltak skal oppfylle alle krav som følger av loven, tilhørende forskrifter, arealplaner, mv. for å kunne tillates. Loven åpner for at det kan gjøres unntak eller gis dispensasjon fra dette i enkelte spesielle tilfeller.

Når det gjelder kravene til sikkerhet etter pbl. § 28-1, er adgangen til å gjøre unntak imidlertid snever. Vi går her ikke i dybden på hvilke vurderinger som må gjøres dersom det søkes om unntak eller dispensasjon fra kravene, men løfter problemstillingene som kommunen må være oppmerksom på.

8.5.1 Unntak fra tekniske krav ved tiltak på eksisterende byggverk, pbl. § 31-4

Tiltak på eksisterende byggverk skal prosjekteres og utføres i samsvar med kravene i lov og forskrift, se pbl. § 31-2. Dette omfatter også kravene til sikkerhet etter pbl. § 28-1 og TEK17 kapittel 7.

Kommunen kan etter søknad gi helt eller delvis unntak fra de tekniske kravene ved tiltak på eksisterende byggverk, se pbl. 31-4. Bestemmelsen kan kun benyttes for å gi unntak fra tekniske krav i lov og forskrift, og ikke fra eventuelle krav som er stilt i arealplan.⁶⁸ For å kunne gi unntak etter bestemmelsen, er det en forutsetning at unntaket anses som «forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø» (vår understreking). I første ledd bokstav a til c er det oppstilt hvilke kriterier kommunen skal legge vekt på i vurderingen av om det kan gis unntak. I forarbeidene skrives det at:

Det er en helhetsvurdering som må ligge til grunn for om det er forsvarlig å gi helt eller delvis unntak. Det avgjørende er at det skjer en forbedring av byggverket, særlig av sikkerhetsnivået.⁶⁹

Videre står det:

Krav som skal ivareta personers liv og helse, som konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet og fare mot flom og skred, bør man være svært tilbakeholdne med å gi unntak fra. Krav som ikke har betydning for sikkerhetsnivået, vil det derimot kunne være mindre betenkelig å gi unntak fra. Det sentrale er at sikkerhetsnivået i eksisterende byggverk ikke reduseres.

Dette tilsier at kun i svært begrenset grad kan gis unntak fra sikkerhetskravene i pbl. § 28-1 og TEK17 etter pbl. § 31-4.

⁶⁶ Se blant annet «Lørenskog-dommen», Rt. 1967 s. 1248.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 45 (2008-2009) s. 339.

⁶⁸ Prop. L 64 (2020-2021) s. 27 flg.

⁶⁹ Prop. L 64 (2020-2021) s. 85.

8.5.2 Dispensasjon etter pbl. § 19-2

Kommunen kan i enkelte tilfeller gi dispensasjon fra bestemmelser i plan- og bygningsloven, arealplan, mv., se pbl. § 19-2. Vilåarene for å gi dispensasjon er for det første at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt. Videre må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene.

Det helt sentrale hensynet bak pbl. § 28-1, reglene i TEK17 kapittel 7, hensynssoner med bestemmelser om sikkerhet mot naturfare o.l., er nettopp sikkerheten. En dispensasjon fra disse kravene vil dermed som hovedregel innebære at hensynet til sikkerhet mot fare og skade faktisk blir vesentlig tilsidesatt, slik at dispensasjon ikke kan gis.

Etter vårt syn skal det også mye til før en dispensasjon fra krav til sikkerhet kan gi fordeler som er «klart større» enn ulempene. Det følger også av pbl. § 19-2 tredje ledd at ved dispensasjon fra loven og tilhørende forskrifter, skal kommunen legge «særlig vekt» på dispensasjonens konsekvenser for blant annet sikkerhet. Samlet sett er kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra selve kravene til sikkerhet dermed svært begrenset.

Det er viktig at kommunen vurderer kravene til sikkerhet også ved dispensasjon fra andre bestemmelser enn selve sikkerhetskravene. For eksempel kan temaet også berøres ved en dispensasjon fra regulerte byggegrenser, fra arealformålet grønnstruktur, LNF, e.l., fordi disse kan være satt helt eller delvis på grunn av hensynet til sikkerhet.

9. Kort om omgjøring av gitt tillatelse

Det kan forekomme at kommunen gir tillatelse til tiltak i den tro at kravene til sikkerhet etter § 28-1 er oppfylt, men at det i ettertid viser seg at dette ikke er tilfelle, og at tillatelsen er gitt på uriktig grunnlag. Dette kan være der søker faktisk har gitt uriktige opplysninger, eller der det har oppstått uventede hendelser i ettertid på grunn av ukjente forhold, slik at det avdekkes at sikkerheten ikke er tilstrekkelig likevel. Spørsmålet blir da hvilket ansvar kommunen har for å følge opp forholdene.

Kommunen har i slike tilfeller adgang til å omgjøre sitt eget vedtak, selv om vedtaket ikke er påklaget. Dette følger av fvl. § 35, hvor første ledd fastslår at

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a. endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller
- b. underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
- c. vedtaket må anses ugyldig.

Det vil som hovedregel være ugyldighet etter bokstav c som vil være aktuell omgjøringsgrunn dersom tillatelsen er gitt på feil grunnlag.

Kommunen må i slike tilfeller gjøre en konkret vurdering av saken, opplysningene som ble gitt i søknaden og hva de faktiske forholdene nå er. Hvis vedtaket er basert på uriktige opplysninger, og det er klart at kravene til sikkerhet etter pbl. § 28-1 faktisk ikke er oppfylt, vil vedtaket fort kunne vurderes som ugyldig fordi de uriktige opplysningene «har virket

bestemmende på vedtakets innhold», se fvl. § 41. Tillatelsen skulle og kunne ikke vært gitt dersom kommunen hadde vært kjent med at kravene i § 28-1 ikke var oppfylt.

I de tilfellene hvor kommunen kommer til at det faktisk foreligger ugyldighet, må den også ta stilling til om forholdene tilsier at vedtaket må omgjøres, slik at tillatelsen avslås.

Det er ikke gitt noen frist for omgjøring på grunn av ugyldighet etter fvl. § 35 første ledd. Sivilombudet har i sak 2012/1080 vurdert at et generelt *utgangspunkt* for grensen for det akseptable er to og et halvt år, men dette er ikke satt som en absolutt frist.

Bestemmelsen i fvl. § 35 gir kommunen en *rett* til å omgjøre, men ikke en *plikt*. Om kommunen i en sak faktisk kan ha plikt til å benytte myndigheten til å omgjøre vedtaket på grunn av ugyldighet, vil avhenge av en helhetsvurdering av den konkrete saken. Ugyldighet på grunn av at de materielle kravene i loven ikke er oppfylt, slik at grunnlaget for å gi tillatelse ikke er til stede, tilsier at kommunen må omgjøre vedtaket. Dette følger av en uttalelse fra Sivilombudet i en sak der avstandskravene i pbl. § 29-4 ikke var oppfylt, og det heller ikke forelå nabosamtykke eller dispensasjon. Fylkesmannen i saken var kommet til at vedtaket var ugyldig, men valgte å ikke omgjøre vedtaket. Sivilombudet skriver:

Når fylkesmannen ikke hadde materiell kompetanse til å gi tillatelse til tiltaket, må denne manglende kompetansen være et tungtveiende argument for omgjøringsplikt. Slik saken er opplyst for ombudsmannen, trekker hensynet til naboens interesse i at avstandskravet overholdes i samme retning. Av avsnittet over fremgår det at ombudsmannen ikke kan se at hensynet til tiltakshavers innrettelse i denne saken kan tillegges særlig vekt.

Etter ombudsmannens syn har fylkesmannen plikt til å omgjøre det ugyldige vedtaket.⁷⁰

Etter vårt syn vil det nok lett kunne bli slik at kommunen anses å ha en plikt til å oppheve vedtaket der det viser seg at kravene til sikkerhet etter pbl. § 28-1 ikke er oppfylt og at vedtaket er ugyldig. Kravene i § 28-1 er som tidligere nevnt materielle krav, slik at det ikke kan gis tillatelse hvis de ikke er oppfylt. Kommunen har da ikke materiell kompetanse til å gi tillatelse, og Sivilombudets uttalelse kan da trolig trekke i retning av at det kan foreligge en omgjøringsplikt for kommunen.

Videre er dette helt sentrale krav som skal ivareta sikkerhet, og hindre tap av liv og materielle verdier. Dette kan også tale for at kommunen må omgjøre et vedtak som er ugyldig på grunn av manglende oppfyllelse av kravene.

Det er også klart at det ikke er tilstrekkelig at kommunen bare informerer tiltakshaver om at det likevel foreligger fare og deretter lar tiltakshaver bygge videre på egen risiko. Kommunen har en plikt til å foreta seg noe der den blir kjent med at det likevel ikke er tilstrekkelig sikkerhet, også når tillatelse allerede er gitt.⁷¹

⁷⁰ Sivilombudets uttalelse 2014/3496.

⁷¹ RG 1986 s. 1039.

10. Oppsummering av plikter i byggesaksbehandlingen

Byggesakene gjelder byggetiltakene som skal gjennomføres, og handler dermed om den faktiske utbyggingen etter vedtatte arealplaner. Byggesaksbehandlingen er derfor helt sentral når det gjelder å eventuelt hindre utbygging i fareområder. Sikkerheten mot naturfarer skal i første rekke håndteres i arealplanleggingen, men klimaendringer mm. kan raskt føre til endrede grunnforhold, og det er dermed viktig å ivareta dette hensynet i byggesaksbehandlingen. Pbl. § 28-1 er i så måte en «sikkerhetsventil» i byggesaker der arealplanene ikke tar tilstrekkelig høyde for naturfarer.

Utgangspunktet i byggesaker er at det er tiltakshaver, eventuelt med hjelp fra ansvarlige foretak, som har ansvaret for at byggesøknaden inneholder alle nødvendige opplysninger, og at byggetiltaket er i tråd med lov, forskrift og arealplaner. Det er dermed også tiltakshavers ansvar å få utredet og kartlagt sikkerheten mot naturfarer.

Kommunens oppgave er først og fremst å vurdere søknadsdokumentasjonen og kontrollere at saken er tilstrekkelig opplyst og at tiltaket er i samsvar med regelverket. Dette innebærer også at kommunen ikke bare kan se på søknadsdokumentasjonen, men at den også har en plikt til selv å undersøke om det foreligger faresonekart, aktsomhetskart, mv. som tilsier at det er behov for ytterligere undersøkelser. Dersom det ikke er sendt inn tilstrekkelige opplysninger om sikkerhet mot naturfare der dette kan være et tema, er det utvilsomt at kommunen har ansvar for å be om ytterligere utredninger før tillatelse kan gis. Kommunen kan ikke innvilge byggetillatelse før det er klart at kravene i pbl. § 28-1 er oppfylt.

Kommunen har også i byggesaker et ansvar for å kontrollere innholdet og kvaliteten av utredninger som er utført av eksterne. På grunn av ansvarsfordelingen mellom tiltakshaversiden og kommunen i byggesaker, må dette ansvaret likevel være i en viss grad begrenset. Systemet er lagt opp slik at kommunen skal kunne stole på de opplysningene tiltakshaver gir. Etter vår oppfatning må kommunens ansvar derfor være å kontrollere at dokumentasjonen fra tiltakshaver viser klart at de materielle kravene til sikkerhet i lov og forskrift er oppfylt, uten at kommunen selv må gjøre inngående detaljvurderinger. Samlet stilles det likevel ganske klare krav til at kommunen må ha en forsvarlig saksbehandling og aktivt ta stilling til sikkerhetskravene, og ikke utelukkende lene seg på søknadsopplysningene.

Der kravene til sikkerhet ikke er oppfylt, kan kommunen ikke gi tillatelse. I utgangspunktet må kommunen da avslå søknaden etter pbl. §§ 21-4 og 28-1. Kommunen har her også et klart ansvar etter § 28-1 andre ledd, og skal enten nedlegge bygge- og deleforbud eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal. Kommunen har utvilsomt et ansvar for å følge opp forholdene i tilfeller der det er klart at det ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet.

Videre bør kommunen utvise forsiktighet med å gi dispensasjon eller andre unntak fra kravene til sikkerhet. Både dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 og regelen i pbl. § 31-4 om unntak fra tekniske krav har som underliggende forutsetninger at sikkerhet skal være ivaretatt. Det å bevisst gjøre unntak fra kravene til sikkerhet, vil lett være i strid med bestemmelsene og innebære at kommunen ikke overholder sine plikter og ansvar.

Del IV: Regler om erstatningsansvar og oppsummering av rettspraksis

11. Erstatningsansvar for kommunene

11.1 Innledning og oversikt

I dette punktet gir vi en oversikt over reglene om erstatningsansvar for kommunene. Som nevnt innledningsvis har ikke plan- og bygningsloven egne regler om erstatningsansvar, og vi må derfor klarlegge koblingen mellom plan- og bygningsloven og erstatningsretten, herunder erstatningsrettslige ansvarsgrunnlag.

Mens det er plan- og bygningsloven som regulerer kommunens oppgaver og ansvar som myndighet i plan- og byggesaker, regulerer den alminnelige erstatningsretten kommunenes mulige erstatningsansvar. I forarbeidene til plan- og bygningsloven er dette omtalt på følgende måte:

Plan- og bygningsloven regulerer altså bare kommunens oppgaver, mens kommunens eventuelle ansvar for mangelfull utøvelse av sine oppgaver kan kun tenkes som et erstatningsansvar som følger av vanlige erstatningsrettslige regler.⁷²

Hvilke oppgaver og plikter som ligger på kommunene i plan- og byggesaker, har vi redegjort for i de forutgående punktene. Formålet i dette kapittelet er å gi en oversikt over de erstatningsrettslige reglene. Det sier seg selv at utredningen, innenfor de rammer som er gitt, ikke kan behandle alle spørsmål like grundig.

Kommunene har mange ulike roller og funksjoner i samfunnet. Vi vil i første rekke konsentrere oss om å redegjøre for ansvarsgrunnlag som kan medføre at kommunene blir erstatningsansvarlig for økonomisk tap som skyldes naturfare, for eksempel skred og flom. Med det som utgangspunkt, er det kommunenes mulige erstatningsansvar for myndighetsutøvelse i strid med reglene i pbl. § 28-1 som vil vies mest oppmerksomhet. Dersom kommunens ansatte gir byggetillatelse i strid med reglene i pbl. § 28-1, jf. TEK17 kapittel 7, kan kommunen som arbeidsgiver bli erstatningsansvarlig for økonomisk tap som senere oppstår som følge av at det ble gitt bygge- eller delingstillatelse på utrygg byggegrunn.

I tillegg til å utøve offentlig myndighet etter plan- og bygningsloven og andre lover, kan kommunene være grunneier, eier av installasjoner og anlegg og selv gjennomføre ulike former for tiltak. Kommunene tilbyr også en rekke tjenester til befolkningen. Avslutningsvis i dette kapittelet vil vi kort behandle kommunenes mulige erstatningsansvar som *eier* av kommunale vann- og avløpsanlegg og som *tiltakshaver* etter vannressursloven. Økt nedbør som følge av klimaendringer kan utfordre kapasiteten i kommunens avløpsanlegg, og stille strengere krav til vedlikehold av tiltak som kommunen har gjennomført i vassdragene. De sentrale reglene om erstatningsansvar for eiere av avløpsanlegg finner vi i forurensningsloven. Regler om erstatningsansvar for skade som skyldes manglende vedlikehold av kommunens egne tiltak i vassdrag, følger av vannressursloven.

⁷² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 9.

11.2 Generelt om erstatningsansvar for det offentlige

Erstatningsansvar for private eller for det offentlige er alltid betinget av at tre kumulative grunnvilkår er oppfylt:

- For det *første* må skadelidte påvise en erstatningsrelevant skade, et økonomisk tap. I lys av denne utredningens tema, er det økonomisk tap som følge av skade på, eller verdireduksjon av, fast eiendom som er mest aktuelt.
- For det *andre* må det foreligge et ansvarsgrunnlag. Med ansvarsgrunnlag menes lovfestede og ulovfestede regler som fastlegger når handlinger, unnlater eller myndighetsutøvelse kan medføre erstatningsansvar. Et ansvarsgrunnlag er dermed det rettslige grunnlaget for å kunne knytte erstatningsansvar til en skadevoldende handling, unnlattelse eller myndighetsutøvelse.
- For det *tredje* må det påvises en påregnelig årsakssammenheng mellom det økonomiske tapet og den ansvarsbetingende handlingen, unnlattelsen eller myndighetsutøvelsen.

Vi vil i fortsettelsen begrense oss til å redegjøre for vilkåret om at det må foreligge et *ansvarsgrunnlag* for å kunne ilegge kommunen erstatningsansvar. Når det kommer til ansvarsgrunnlag i norsk rett, går det et viktig skille mellom ansvarsgrunnlag som er betinget av skyld, altså at «skadevolder» har utvist uaktsomhet (kritikkverdig adferd), og objektive ansvarsgrunnlag som ikke er betinget av skyld.

Et kjennetegn når det kommer til det offentliges erstatningsansvar, slik vi behandler det her, er at et eventuelt ansvar skal plasseres hos en offentlig virksomhet, ikke en person. Dette innebærer at de mest aktuelle ansvarsgrunnlagene er: 1) objektive ansvarsgrunnlag for erstatning, og 2) det generelle arbeidsgiveransvaret som er lovfestet i skadeserstatningsloven § 2-1. Nedenfor gir vi en kort redegjørelse for henholdsvis objektive erstatningsansvar og det alminnelige arbeidsgiveransvaret.

11.2.1 Kort om objektivt ansvar uten skyld

Objektivt erstatningsansvar innebærer at en person, en organisasjon eller en offentlig virksomhet kommer i et erstatningsansvar uavhengig av «skyld». Det er på flere områder blitt lovfestet objektivt erstatningsansvar. Dette gjelder for eksempel forurensningsloven § 24a, som slår fast at anleggseier er ansvarlig «uten hensyn til skyld» for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til, eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig.

Det som kjennetegner noen av de lovfestede objektive ansvarene, er at de ikke er helt *rene* objektive ansvar. Som forurensningsloven § 24a illustrerer, er ikke anleggseier etter denne bestemmelsen ansvarlig for *enhver skade* som avløpsanlegg kan forårsake på omgivelsene. Skaden må skyldes utilstrekkelig kapasitet eller at anleggseier ikke har gjennomført et tilstrekkelig vedlikehold. Sistnevnte reiser spørsmål om hvilke krav eller forventninger som må stilles til vedlikehold av avløpsanlegg, og om disse kravene er innfridd av kommunen. Denne vurderingen vil fort kunne minne om uaktsomhetsvurderinger som er utgangspunktet for ansvarsgrunnlag som er betinget av skyld, som f.eks. arbeidsgiveransvaret i skadeerstatningsloven § 2-1. Denne bestemmelsen vil vi komme tilbake til nedenfor i punkt 11.2.2.

I tillegg til de lovfestede objektive ansvarene, er det gjennom Høyesterettspraksis utviklet et *ulovfestet* objektivt ansvar for virksomhet og innretninger som typisk medfører en ekstraordinær skaderisiko, og hvor eier av virksomheten eller innretningen anses nærmest til å bære risikoen for tilfeldige skader fremfor «uskyldige» skadelidte.

Det ulovfestede objektive ansvaret kan også supplere de lovfestede objektive ansvarene. En illustrerende avgjørelse fra Høyesterett er den såkalte Molde-dommen fra 2014.⁷³ Spørsmålet i saken var om Molde kommune kunne holdes erstatningsansvarlig for at en stor stein på uforklarlig vis hadde kommet inn i kommunens avløpsanlegg og skapt tilbakeslag som påførte lekkasjeskader i en bolig. Det kunne i denne saken ikke påvises konkrete brudd på anleggseiers alminnelige vedlikeholdsansvar, og forholdet falt dermed utenfor det *lovfestede* objektive erstatningsansvaret som er fastslått i forurensningsloven § 24a (jf. ovenfor). Kommunen ble likevel holdt ansvarlig etter den *ulovfestede* regelen om objektivt ansvar.

Sentralt for denne utredningen er også kommunenes eventuelle objektive erstatningsansvar for myndighetsutøvelse som ikke har hjemmel i plan- og bygningsloven. Såkalt «ulovhjemlet myndighetsutøvelse» innebærer typisk at forvaltningen har feiltolket hjemmelsloven for et vedtak, med den virkning at vedtaket er ugyldig. Når det kommer til ulovhjemlet myndighetsutøvelse, har Høyesterett på enkelte områder pålagt det offentlige objektivt erstatningsansvar. Utfra rettspraksis er imidlertid dette ansvaret forbeholdt områder hvor særlige hensyn gjør seg gjeldende.

Hvorvidt det også gjelder et ulovfestet objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse på plan- og bygningsrettens område, har blitt behandlet i Høyesterett i Rt. 2010 s. 291 (Vangen Eiendom).

Saken gjaldt spørsmål om Trondheim kommune var erstatningsansvarlig for et ugyldig vedtak om å nekte bruksendring etter plan- og bygningsloven av 1985. Utgangspunktet for saken var at kommunens vedtak om å nekte bruksendring hadde blitt kjent ugyldig på grunn av manglende lovhjemmel. Tiltakshaver (Vangen Eiendom) gikk i ettertid til søksmål mot kommunen med krav om erstatning for det økonomiske tapet selskapet var blitt påført ved at selskapet ikke hadde fått solgt leilighetene til planlagt tid.

For Høyesterett ble det fra skadelidtes side (Vangen Eiendom) anført to grunnlag for erstatning; henholdsvis ulovfestet objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse og ansvar etter det lovfestede arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Det er klart at en kommune kan bli erstatningsansvarlig for myndighetshandlinger etter arbeidsgiveransvaret. Det prinsipielle spørsmålet i saken var om det også gjelder et ulovfestet objektivt ansvar for myndighetsutøvelse på plan- og bygningsrettens område.

Høyesterett innledet med å konstatere at det på daværende tidspunkt ikke fantes eksempler på at det offentlige hadde blitt pålagt objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten. Samtlige tidligere dommer om erstatningsansvar for ugyldige vedtak innenfor denne sektoren, bygget på det alminnelige arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven. Høyesterett uttalte videre:

⁷³ Rt. 2014 s. 656.

Ut fra den rettspraksis som foreligger, må det legges til grunn at det ikke gjelder noen generell regel om objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse. Ulovhjemlet myndighetsutøvelse som består i at forvaltningen har feiltolket en hjemmelslov, står imidlertid i en særstilling, og det kan reises spørsmål om det offentlige *bør* hefte på objektivt grunnlag for feil av denne karakter.

Som nevnt har Høyesterett på enkelte områder pålagt det offentlige objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse. Dette er imidlertid på områder hvor det gjør seg gjeldende særlige hensyn. Etter min mening foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for at det offentlige skal ha objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten. Tvert imot vil et objektivt ansvar for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten kunne medføre at viktige samfunnsmessige hensyn ikke blir tilstrekkelig ivarett.

Med grunnlag i denne avgjørelsen kan vi slå fast at det på plan- og bygningsrettens område ikke foreligger et generelt ulovfestet objektivt ansvar for myndighetsutøvelse som ikke har hjemmel i lov. Som Høyesterett peker på, er det også innenfor plan- og bygningsretten arbeidsgiveransvaret som er det sentrale ansvarsgrunnlaget for et eventuelt erstatningsansvar for kommunene.

11.2.2 Generelt om arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1

Arbeidsgiveransvaret er som nevnt lovfestet i skadeserstatningsloven (skl.) § 2-1. Bestemmelsens første ledd lyder:

§ 2-1. (arbeidsgivers ansvar for arbeidstaker.)

1. Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.

Arbeidsgiveransvaret er på sett og vis et objektivt ansvar, ettersom det ikke forutsetter at *arbeidsgiver selv* har utvist uaktsomhet. For at kommunen som arbeidsgiver skal kunne holdes erstatningsansvarlig, må det likevel påvises at noen innenfor virksomheten har utvist uaktsomhet. Det er dermed handlingene og vurderingene utført av kommunens ansatte, for eksempel byggesaksbehandlere, som står i fokus når erstatningsansvaret etter arbeidsgiveransvaret skal vurderes.

Arbeidsgiveransvaret omfatter også såkalte «anonyme» og «kumulative» feil innenfor arbeidsgivers virksomhet. Med «anonyme» feil siktes det til tilfeller hvor det er på det rene at det er begått en ansvarsbetingende feil blant de ansatte, men hvor det ikke kan påvises hvilken arbeidstaker som har begått feilen. «Kumulative» feil omfatter tilfellene hvor det er begått flere feil som hver for seg ikke er tilstrekkelige til å utløse ansvar, men som til sammen anses ansvarsbetingende.

Av skadeserstatningsloven § 2-1 fremgår det at det i vurderingen av om arbeidstaker har utvist uaktsomhet ved utføringen av arbeid for arbeidsgiver, skal tas hensyn til «...om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt.»

Hvorvidt denne aktsomhetsnormen i bestemmelsen er overtrådt vil være det sentrale ved erstatningsvurderingen. I den såkalte Furunkulose-dommen fra 1992,⁷⁴ uttaler Høyesterett at bestemmelsen har «en standard som krever en vurdering som i alle tilfeller må finne sted ved bedømmelsen av om en myndighetsutøvelse er forsvarlig».

Forarbeidene til skl. § 2-1 legger til grunn at det for visse offentlige servicevirksomheter, rednings- og bistandsytelser og rådgivningsvirksomheter gjelder en såkalt «mild» uaktsomhetsnorm.⁷⁵ Den milde uaktsomhetsnormen henviser til en *strengere* terskel for at det offentlige skal komme i erstatningsansvar, som i praksis betyr at det er større rom for feil på visse områder der det offentlige er arbeidsgiver.

Utfra rettspraksis er det imidlertid ingen holdepunkter for at det gjelder en mild uaktsomhetsnorm for vurdering av kommunalt erstatningsansvar for tap som følge av at det er gitt byggetillatelse på utrygg byggegrunn. Spørsmålet har blitt behandlet i en lagmannsrettsavgjørelse fra 2018,⁷⁶ hvor det fra kommunens side ble anført at kommunens myndighetsutøvelse i byggesaksbehandling måtte vurderes etter en mild aktsomhetsnorm. Med henvisning til Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Nissegård-saken fra 2015,⁷⁷ avviste lagmannsretten at det på dette området av plan- og bygningsretten gjelder en mild aktsomhetsnorm.

11.3 Kommunens erstatningsansvar ved myndighetsutøvelse i strid med pbl. § 28-1

11.3.1 Innledning og oversikt

Erstatningsansvar for økonomisk tap som følge av at kommunen har gitt bygge- eller delingstillatelse på utrygg byggegrunn, vurderes som nevnt med utgangspunkt i arbeidsgiveransvaret etter skl. § 2-1.

Ovenfor i kapittel 2 og 8 har vi sett at pbl. § 28-1 oppstiller en begrensning for kommunens adgang til å innvilge bygge- eller delingssøknader for byggegrunn som ikke er tilstrekkelig sikker mot naturfarer.

Det avgjørende vilkåret i pbl. § 28-1 er at det må foreligge en «tilstrekkelig sikkerhet» mot at byggegrunnen utsettes for naturfarer. Dersom slik sikkerhet ikke foreligger, skal kommunen avstå fra å gi byggetillatelse etter pbl. § 21-4. Når byggegrunnen anses som «tilstrekkelig sikker» er, som vi har sett, nærmere presisert i byggteknisk forskrift (TEK17) kapittel 7, særlig §§ 7-2 og 7-3.

Det er viktig å merke seg at kommunene alltid må foreta en selvstendig vurdering av byggegrunnens sikkerhet i forbindelse med behandlingen av byggesøknader. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en selvstendig avslagshjemmel, både i regulerte og i uregulerte områder. Bygningsmyndigheten kan dermed ikke lene seg bare på de vurderinger som eventuelt er foretatt på planstadiet.

⁷⁴ Rt 1992 s. 453.

⁷⁵ Ot.prp.nr. 48 (1965-1966) s. 79.

⁷⁶ LE-2008-10723.

⁷⁷ Rt. 2015 s. 257 (Nissegård-dommen) hvor det ikke legges til grunn en «mild» aktsomhetsnorm.

Gjennom plan- og bygningslovgivningens bestemmelser med krav som forventes å være innfridd før kommunen gir byggetillatelse, etableres også en kobling til aktsomhetsstandarder i skl. § 2-1. Den konkrete aktsomhetsvurderingen etter skl. § 2-1 må som nevnt ta utgangspunkt i de krav «skadelidte med rimelighet» kan stille til kommunens oppgaver i byggesaksbehandlingen.

Hvilke krav som forventes til kommunens kontroll av byggegrunnens sikkerhet mot naturfarer etter plan- og bygningslovgivningen, er behandlet i flere avgjørelser for domstolene. Fra rettspraksis kan det utledes enkelte generelle momenter som har betydning for vurderingen av kommunens aktsomhet.⁷⁸

11.3.2 Utgangspunkter og sentrale momenter i uaktsomhetsvurderingen

Tidspunktet for aktsomhetsvurderingen

Det er innledningsvis viktig å merke seg at vurderingen av om kommunen har utvist erstatningsbetingende uaktsomhet etter skl. § 2-1, jf. pbl. § 28-1 skal tidfestes til *vedtakstidspunktet*. Dette innebærer at kommunens aktsomhet må vurderes ut fra de kravene og den kunnskapen som forelå om naturfare da det aktuelle vedtaket, for eksempel en byggetillatelse, ble truffet.

En illustrerende sak er en lagmannsrettsavgjørelse fra 2006 (Ullsfjord-dommen).⁷⁹ Saken gjaldt 5 hytter som i 2000 ble totalskadet av et større snøskred. Tre av hyttene hadde fått byggetillatelse i 1983, mens de to siste hadde fått byggetillatelse om lag 10 år senere, i 1992. Lagmannsretten kom til at kommunen ut fra den kunnskap som forelå i 1983, hadde handlet aktsomt da det ble gitt byggetillatelse til de tre første hyttene. Når det gjaldt hyttene fra 1992, kom lagmannsretten til at det på dette tidspunktet forelå kunnskap, i form av et faresonekart, som tilsa at kommunen burde ha gjort ytterligere undersøkelser før det ble gitt byggetillatelse. Lagmannsretten kom derfor til at kommunen hadde handlet uaktsomt da den ga byggetillatelse til de to siste hyttene.

Som Ullsfjord-saken viser, kan domstolsavgjørelser som tar stilling til krav om erstatning for økonomisk tap som følge av naturfarer som skred eller flom, knytte seg til byggetillatelser og andre vedtak som er truffet en god stund tilbake i tid. For å unngå et *fremtidig* erstatningsansvar, er det de forventninger som «skadelidte med rimelighet» må kunne stille til kommunene *i dag*, som er utgangspunktet. Kunnskapen om naturfarer og risiko har utviklet seg mye de siste årene. Dette har gitt seg utslag også i lovgivningen, blant annet gjennom reglene om ROS-analyse i pbl. § 4-3 og gjennom vedtakelsen av statlige planretningslinjer for klima og energiplanlegging og klimatilpasning i 2018.⁸⁰ Det at kunnskapsgrunnlaget i dag er bedre, øker igjen forventningene til at kommunen foretar forsvarlige vurderinger i tråd med denne kunnskapen.

⁷⁸ Se også f.eks. Steinar Taubøll, «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder», I: *Kart og Plan*, 2015.

⁷⁹ RG 2006 s. 107.

⁸⁰ FOR-2018-09-28-1469.

Sentrale momenter i aktsomhetsvurderingen

For å kunne foreta en vurdering av byggegrunnens sikkerhet etter pbl. § 28-1, må kommunene i alle tilfelle først danne seg en oppfatning av hvorvidt det kan foreligge risiko for naturfare som kan true sikkerheten til det aktuelle tiltaket. Rettspraksis viser at naturfarens synbarhet og historikk kan skjerpe eller lempe kravene til aktsomhetsvurderingen til kommunen. Dersom naturfare er synbar, eller området har en historikk med for eksempel flom eller skred, kan dette gi indikasjoner på at det må innhentes ekspertvurderinger.

I Rt. 2015 s. 257 (Nissegård-dommen) formulerte Høyesterett aktsomhetsvurderingen som et spørsmål «om det var aktsomt av kommunen å slå seg til ro» med den kunnskapen den hadde om skredfare i området. Saken gjaldt erstatningskrav mot Lom kommune og et forsikringselskap for tap som følge av at Lom kommune hadde innvilget byggetillatelse til oppføring av sommerhytter i et område som senere viste seg å være mer snøskredutsatt enn det regelverket tillater. Saken er noe spesiell, ettersom erstatningskravet ikke knyttet seg til materiell skade som følge av et intruffet snøskred, men tap ved å ha investert i utbygging i et snøskredutsatt område.

Rettspraksis viser at et sentralt moment i vurderingen av kommunens aktsomhet er om det forelå statlige faresonekart, eller andre sakkyndige vurderinger av risikoen for naturfare for området på vedtakstidspunktet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) forvalter flere typer av kart som skal være til hjelp for kommunenes vurdering av om et område er eller kan være utsatt for flomfare, henholdsvis aktsomhetskart og faresonekart. Faresonekart er kommunale oversiktskart av områder med fare for flom, kvikkleireskred, og skred i bratt terreng.⁸¹ For områder hvor det er utarbeidet faresonekart, vil disse kunne gi en indikasjon på om det bør innhentes en nærmere sakkyndig vurdering av byggegrunnen før det gis byggetillatelse.

I den tidligere nevnte Ullsfjord-dommen fra 2006 ble faresonekart tillagt betydelig vekt i vurderingen av om det var aktsomt å gi byggetillatelse til de to siste hyttene i 1992. Da byggetillatelsen til disse to hyttene ble gitt i 1992, forelå det et statlig faresonekart fra 1988 over Ullsfjord som viste at samtlige fem hytter lå innenfor «rød sone - potensielt fareområde for stein- og snøskred». Lagmannsretten kom til at kartet utarbeidet 1988 ga kommunen en sterk oppfordring til å undersøke forholdene nærmere før det ble gitt byggetillatelse.

Ullsfjord-dommen illustrerer også behovet for å sikre gode rutiner for informasjonsflyt på tvers av kommunenes avdelinger og etater. Lagmannsretten uttaler følgende:

Det er videre, for aktsomhetsvurderingen, ikke av betydning hvilken etat i kommunen som mottok dette kartet. Lagmannsretten finner at Tromsø kommune, uttrykt gjennom plansjefens brev av 18.02.1990, var fullt ut kjent med kartets betydning også i enkeltvedtakssaker om fradeling og bygging, og ikke bare som redskap i planprosessen.

Uttalelsen viser at det forventes at kommunens enheter samordner seg internt, og at informasjon deles på tvers. Det at vesentlig informasjon om skaderisiko ikke er

⁸¹<https://www.nve.no/naturfare/utredning-av-naturfare/flom-og-skredfare-i-din-kommune/faresonekart-kommuner/>.

videreformidlet fra for eksempel kommunens planavdeling til byggesaksavdelingen, vil ikke fritta kommunen fra ansvar.

I Nissegård-dommen fra 2015 var spørsmålet for Høyesterett om kommunen hadde opptrådt uaktsomt etter plan- og bygningsloven av 1985 ved å gi byggetillatelse uten å foreta ytterligere undersøkelser av faren for snøras i området. Her ble *manglende* faresonekart trukket frem som et argument for at kommunen hadde vært aktsom i vurderingen av byggegrunnens sikkerhet.

Høyesterett uttaler:

Da kommunen godkjente utbyggingen på Nissegården, var det derfor ikke noe statlig farekart å ta utgangspunkt i. Ut fra de statlige prioriteringene var det heller ikke grunn til å tro at behovet for noen rasutredning i Lom var påtrengende. Det var imidlertid kjent at det enkelte steder i kommunen kunne komme skred, og dette hadde kommunen tatt hensyn til i forbindelse med andre byggesaker. Kommunen var altså oppmerksom på rasfaren generelt, men hadde på den tida ikke grunnlag for å anta at det var slik fare på Nordre Vike.

Det er viktig å understreke at manglende statlige faresonekart for et område ikke i seg selv frittar kommunen fra å foreta ytterligere utredninger av risiko for naturfare. NVE utarbeider bla. også nasjonale *aktsomhetskart*. Dette er landsomfattende kart som viser områder som kan være utsatt for naturfarer, herunder flom eller skred. Betydningen av aktsomhetskart har enn så lenge ikke vært oppe for behandling i rettspraksis. Etter vårt syn er det grunn til å tro at NVEs aktsomhetskart vil tillegges noe vekt i vurderingen av kommunens aktsomhet. Selv om aktsomhetskartene er mindre detaljerte, utgjør også disse kartene en del av kunnskapsgrunnlaget om risiko for naturfare.

Når det først er gjennomført «ekspertvurderinger» av risiko for naturfare, er det som nevnt kunnskapen som forelå på vedtakstidspunktet som er avgjørende. Dette kan illustreres ved en nyere lagmannsrettsavgjørelse fra 2018.⁸² Saken gjaldt krav om erstatning som følge av at en kommune i 2011 ga tillatelse til gjenoppbygging av bolighus som var skadet av flom, og hvor huset to år senere i 2013 på nytt ble skadet av flom.

Lagmannsretten la i denne saken til grunn at kommunen, i tråd med flomberegning foretatt av NVE, hadde vurdert søknaden om gjenoppbygging etter de krav som på daværende tidspunkt gjaldt for sikkerhetsklasse F2 i TEK10 (som nå er avløst av TEK17). I saken ble det anført at kommunen i lys av ny kunnskap, særlig etter den nye flommen i 2013, burde ha vurdert byggesøknaden med utgangspunkt i de krav som gjaldt for sikkerhetsklasse F3. Lagmannsretten la til grunn at vurderingen av om kommunens saksbehandling var erstatningsbetingende uaktsom måtte bygge på kunnskapen om sikringstiltak og flomfaren som forelå i 2011, da byggetillatelsen ble gitt. Lagmannsretten skriver videre:

Med dette som utgangspunkt kan lagmannsretten ikke se at kommunen ved behandlingen av Helge Hansens byggesøknad høsten 2011 – av eget tiltak – burde ha vurdert sikkerhetsrisikoen etter sikkerhetsklasse F3, eventuelt innhentet sakkyndig ekspertise for å få dette utredet.

⁸² LE-2018-10723.

Avgjørelsen trekker også i retning av at kommunene normalt må kunne legge til grunn uttalelser og utredninger foretatt av myndigheter og institusjoner med særlig ekspertise og kompetansen innenfor naturfare, slik som NVE og NGU.

Også vurderinger og resultater fra ROS-analyser vil tillegges vekt i aktsomhetsvurderingen. Som vi har sett ovenfor i punkt 5.3 skal det i forbindelse med planer om utbygging gjennomføres en ROS-analyse etter pbl. § 4-3.

I Nissegård-dommen la Høyesterett vekt på at kommunen i 1998 hadde deltatt i utarbeidelse av en ROS-analyse og at faren for snøskred her var karakterisert som en farehendelse med bare «normalt akseptabel risiko». I ROS-analysen hadde det også blitt lagt til grunn at kommunen på grunn av innlandsklima og lite nedbør, var mindre rasutsatt enn topografien skulle tilsi. Sett i lys av de signalene som senere er blitt gitt blant annet i statlige planretningslinjer for klima om å ta hensyn til fremtidige klimaendringer, er det nok grunn til å tro at ROS-analysen ville ha fått en annen betydning for aktsomhetsvurderingen dersom byggetillatelsene hadde blitt gitt i dag.

Man bør merke seg at det i enkelte av dommene som omhandler tillatelser som er gitt for en god stund siden, uttales at kommunen burde ha gjort nærmere undersøkelser, som kan gi inntrykk av at det er kommunen selv som skal undersøke grunnforholdene. Det klare utgangspunktet etter dagens regelverk er at det er tiltakshaver som er ansvarlig for å utrede byggegrunnen, og tiltakshaver skal dokumentere at sikkerhetskravene etter pbl. § 28-1 er oppfylt under byggesaksbehandlingen. Dette følger av pbl. § 23-1.

I punkt 8.3 har vi likevel sett at kommunen når de mottar en byggesøknad også må kontrollere utredningen som er foretatt av, eller på vegne av, tiltakshaver. Kommunen kan også pålegge tiltakshaver å foreta nærmere utredning av byggegrunnens sikkerhet. Dette reiser spørsmål om hvor grundig og omfattende kontrollen må være for at kommunen ikke skal risikere et eventuelt senere erstatningsansvar. Hvilke forventinger som stilles til kommunens kontroll av utredninger foretatt av private aktører, har foreløpig ikke blitt behandlet i domstolene. Som et minimum må det nok forventes at kommunen kontrollerer at aktøren som har utarbeidet utredningen, kan dokumentere tilstrekkelig kompetanse og kvalifikasjoner til å utrede naturfare.

11.3.3 Oppsummering

I saker for domstolen som gjelder kommunens erstatningsansvar på plan- og bygningsrettens område, kobles ansvarsgrunnlagene i erstatningsretten mot de krav og plikter som følger av plan- og bygningslovens egne regler. Det er som vi har sett, aktsomhetsnormen etter skadeerstatningsloven § 2-1 som er utgangspunktet for vurderingen av kommunens erstatningsansvar i saker som gjelder tillatelser til utbygging i områder som utsettes for naturfarer som skred, flom, mv.

Vurderingen av hvilke krav «skadelidte med rimelighet» kan stille til kommunen, må på dette området ta utgangspunkt i de kravene som følger av pbl. § 28-1 og TEK17, samt plan- og bygningslovens særlige utredningsregler, som blant annet KU og ROS-analyser. Også kunnskap frembrakt av andre myndigheter og aktører, som NVE, vil stå sentralt i vurderingen. Gjennomgangen av rettspraksis viser at spørsmålet om erstatningsansvar alltid beror på en

konkret vurdering. Denne vurderingen vil i stor grad ta utgangspunkt i hvilken kunnskap som var, og burde ha vært, kjent for kommunen på vedtakstidspunktet, og om det ut fra forholdene i den enkelte sak var grunn til eventuelt å innhente ytterligere ekspertvurderinger av risiko for naturfare før byggetillatelsen ble gitt.

Som vi har pekt på, vil «forventinger som med rimelighet kan stilles» til kommunen på dette området, kunne endre seg i takt med eventuelle skjerpede krav i lovgivningen, og for eksempel nye signaler fra statlige myndigheter med hensyn til hva som forventes å inngå i utredninger av naturfare i arealplanlegging.

11.4 Oversikt over kommunens mulige erstatningsansvar som eier av avløpsanlegg og for gjennomføring av vassdragstiltak

11.4.1 Innledning og oversikt

Ovenfor har vi sett at det på enkelte områder er lovfestet *objektivt ansvar*. For kommunens virksomhet og oppgaver, er det særlig viktig å være kjent med de objektive ansvarene etter henholdsvis forurensingsloven (forurl.) § 24a og vannressursloven (vrl.) § 47.

Mens forurensningsloven § 24a lovfester et objektivt erstatningsansvar for skade som skyldes kapasitets- og vedlikeholdsmangler ved avløpsanlegg, regulerer vannressursloven § 47 blant annet erstatningsansvar for skade som skyldes mangler ved utførelsen eller vedlikeholdet av vassdragstiltak.

I likhet med forurensningsloven § 24a, knytter det objektive ansvaret etter vrl. § 47 seg blant annet til mangler ved vedlikeholdet. Selv om erstatningsansvar etter vrl. § 47 ikke er betinget av «skyld», vil vurderingen, på samme måte som etter arbeidsgiveransvaret, i stor grad knytte seg til om tiltakshaver har oppfylt de krav og forventninger som bla. lovgivningen stiller til nettopp vedlikehold av vassdragstiltak. Enkelte av bestemmelsene i vrl. § 47 er dermed også eksempler på det vi har pekt på innledningsvis, nemlig at ikke alle lovfestede objektive ansvar er *rene* objektive ansvar.

Nedenfor i punkt 11.4.2 gir vi først en oversikt over reglene om erstatningsansvar for avløpsanlegg i forurl. § 24a, før vi i punkt 11.4.3 behandler vannressurslovens regler om vassdragstiltak i § 47.

11.4.2 Kort om lovfestet objektivt erstatningsansvar for skade som skyldes avløpsanlegg etter forurensingsloven

Kommunene er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen.⁸³ Klimaendringer fører til hyppigere og kraftigere nedbør. De siste tiårene har overvann forårsaket store skader på viktig infrastruktur som for eksempel veier og bygninger. Når avløpsnettene ikke er dimensjonert for den økende mengden overvann, kan det føre til oversvømmelser og/eller tilstopping av avløpsnettene.

Forårsaker det kommunale avløpsanlegget skade på omgivelsene, kan kommunen i kraft av å være anleggseier bli holdt erstatningsansvarlig. De sentrale reglene om erstatningsansvar for eiere av avløpsanlegg finner vi som nevnt i forurensingsloven § 24 a, som lyder:

⁸³ Se forurensingsloven § 24 og vass- og avløpsanleggslova § 1.

§ 24 a. (særlige erstatningsregler for avløpsanlegg)

Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. §§ 57-61 gjelder tilsvarende.

Begrepet «avløpsanlegg» er nærmere definert i forurensingsloven § 21. Med «avløpsanlegg» menes alt anlegg for «transport og behandling» av avløpsvann og overvann. Anlegg for transport og behandling omfatter bla. ledninger, renseanlegg, pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til slike anlegg. I Rt. 2012 s. 820 (Sør-Trøndelag) ble det slått fast at også veigrøfter med rister, kummer og stikkrenner skal anses som «avløpsanlegg».

Bestemmelsen skiller mellom to ulike årsaker til skade. Den første er at «kapasiteten ikke strekker til». Den andre er at «vedlikeholdet har vært utilstrekkelig».

Det er viktig å være oppmerksom på at kommunene gjennom sine abonnementsvilkår til en viss grad kan fraskrive seg det objektive erstatningsansvaret for utilstrekkelig kapasitet. At lovens objektive erstatningsansvar delvis kan fravikes ved avtale, ble slått fast av Høyesterett i den såkalte Stavanger-dommen fra 2007.⁸⁴ Høyesterett kom her til at anleggseier kan fraskrive seg ansvar for skader som skyldes manglende kapasitet til å ta unna «uvanlig store nedbørmengder». Skaden var i denne saken forårsaket av kraftig regnvær. Avløpsledningen, som var dimensjonert for gjentakintervall for regnvær for 10 år, hadde ikke tilstrekkelig kapasitet til å ta unna vannet, noe som førte til tilbakeslag hos en abonnent.

Om det også er anledning til å fraskrive seg lovens objektive erstatningsansvar for manglende *vedlikehold*, ble behandlet av Høyesterett noen år senere i Rt. 2011 s. 1304 (Alta). Under dissens kom Høyesterett til at forurensingsloven § 24a ikke åpner for at eier av avløpsanlegg kan fraskrive seg ansvaret for skader forårsaket av utilstrekkelig vedlikehold.

Rettspraksis viser at selv om kommunene har anledning til å fraskrive seg det objektive ansvaret, så er adgangen forholdsvis snever. I Stavanger-dommen aksepterte Høyesterett en ansvarsfraskrivelse for skader forårsaket av at avløpsnettets ikke var dimensjonert til å ta unna uvanlig store nedbørmengder, altså en risiko som også for anleggseieren var av mer ekstraordinær karakter. I Alta-dommen godtok derimot ikke Høyesteretts flertall at en eier av avløpsanlegg helt generelt kunne fraskrive seg det objektive ansvaret for skader forårsaket av utilstrekkelig vedlikehold.

Manglende vedlikehold kan eksempelvis føre til at avløpsrør tettes slik at det oppstår tilbakeslag i boliger. Alta-dommen fra 2011 gjaldt nettopp krav om erstatning for oversvømmelse i en kjeller som følge av ansamlinger av grus og sand i kommunens avløpsrør.

11.4.3 Kort om objektivt erstatningsansvar etter vannressursloven

Økt nedbør og vannføring kan, i kombinasjon med mangelfullt vedlikehold, føre til at kommunens vassdragstiltak forårsaker vannskader på for eksempel nærliggende eiendommer. Det er vannressursloven som regulerer tiltak i vassdrag («vassdragstiltak»⁸⁵) Slike tiltak kan eksempelvis være lukking, åpning og omlegging av naturlige bekkeløp.

⁸⁴ Rt 2007 s. 431.

⁸⁵ «Vassdragstiltak» er definert i vannressursloven § 3 første ledd bokstav a.

Vannressursloven § 47 andre ledd bokstav a slår fast at tiltakshaver er ansvarlig «uten hensyn til skyld» for skade fra vassdragstiltak og som enten skyldes feil eller mangler ved tiltakets utførelse eller tiltakets vedlikehold. Kommunen kan etter disse reglene pålegges erstatningsansvar for skade som skyldes «vassdragstiltak» som kommunen selv har gjennomført. Som det fremgår av § 47 kan både mangler ved *utførelsen* av vassdragstiltak og mangler ved det senere *vedlikeholdet* av vassdragstiltak medføre erstatningsansvar.

Erstatningsansvar for mangler ved *utførelsen av vassdragstiltaket* må ses i sammenheng med aktsomhetskravene som følger av vrl. § 5. Bestemmelsen slår fast at vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres på en måte som medfører «minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser», og at tiltaket må fylle «alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom». En illustrerende avgjørelse er RG. 2007 s. 486. I denne saken hadde kommunen ledet overflatevann fra nærliggende utbyggingsområder i rør, til en bekk. Vassdragstiltaket medførte økte vannmengder i bekken, noe som resulterte i at tre boliger fikk inntrenging av vann i kjelleren når det oppsto større nedbørmengder. Lagmannsretten kom til at kommunen var erstatningsansvarlig og la blant annet vekt på at det ikke forelå dokumentasjon eller andre opplysninger som tydet på at kommunen hadde vurdert eventuelle konsekvenser av å lede overflatevannet i rør til bekken.⁸⁶

Skal ansvar ilegges for manglende vedlikehold, er det et vilkår at det konstateres at vedlikeholdet objektivt sett har vært mangelfullt, og at det er dette som har vært årsaken til at skaden har inntrådt. Bestemmelsen må særlig ses i sammenheng med at vrl. § 37 fastslår en alminnelig vedlikeholdsplikt for vassdragstiltak som kan volde skade. Vedlikeholdsplikten innebærer at anlegget «til enhver tid» skal være «i forsvarlig stand». Forsvarlighetsstandarder må ses i lys av skaderisiko, slik at jo større skadepotensialet er, desto strengere vil kravet til vedlikehold være.⁸⁷

Hvilke krav som stilles til kommunens vedlikehold av egne vassdragstiltak, kan illustreres ved to avgjørelser fra lagmannsretten.

Den første er en avgjørelse fra Eidsivating lagmannsrett fra 2015.⁸⁸ Saken gjaldt krav om erstatning mot Lillehammer kommune for vannskader påført fire boligeiendommer etter at en bekk flommet over. Ved innløpet til en bekkelukking hadde kommunen montert en rist. Da denne gikk tett under et kraftig regnvær, tok vannet en annen retning og forårsaket skader på boligeiendommene. At bekkelukkingen og bekkeristen var å anse som et «vassdragstiltak» i vannressurslovens forstand,⁸⁹ var ikke bestridt i saken.

Spørsmålet i saken var om kommunen som «tiltakshaver» hadde overholdt sin plikt til å vedlikeholde bekkeristen etter vannressursloven § 37, jf. § 47. Etter lagmannsrettens syn tilsa både flomvarslene og nedbøren i den aktuelle perioden en *skjerpet tilsynsplikt* for kommunen

⁸⁶ Kommunens ansvar ble likevel begrenset til 75 prosent siden det også var en annen medvirkende årsak til oversvømmelsene.

⁸⁷ Jf. Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 252.

⁸⁸ LE-2015-161076.

⁸⁹ Se vrl. § 3.

med hensyn til de vassdragstiltak som kommunen var ansvarlig for. Lagmannsretten kom likevel etter en konkret vurdering til at kommunen i denne saken hadde gjennomført et tilstrekkelig og forsvarlig tilsyn med vassdragstiltakene. Det ble i den forbindelse lagt vekt på at den aktuelle bekkeristen i liten grad hadde vært utsatt for tilstopping tidligere. Saken skiller seg på dette punktet fra en annen avgjørelse avsagt av Frostating lagmannsrett.⁹⁰

Saken for Frostating gjaldt krav om erstatning mot Trondheim kommune for manglende vedlikehold av en kulvert dekket med en jernrist etter dagjeldende vassdragslov § 115 (som nå er avløst og videreført av vannressursloven § 47.) Under en flom ble jernristen på åpningen av kulverten tildekket, slik at vann trengte inn i en bolig og gjorde store skader både på boligen og innboet.

Lagmannsretten konstaterte mangler både med tilsynet og vedlikeholdet av kulverten fra kommunens side, og ila kommunen erstatningsansvar. Det ble lagt vekt på at «rusk og rask regelmessig samlet seg opp på jernristen slik at denne var delvis dekket, og at det med mer eller mindre jevne mellomrom var oversvømmelser». Den økte risikoen for tilstopping tilsa etter lagmannsrettens syn at det var strengere krav til hyppigheten av kommunens tilsyn.

Sakene over illustrerer at kommunen må sikre gode rutiner for tilsyn og vedlikehold for å unngå erstatningsansvar for skade som skyldes egne vassdragstiltak. Dette gjelder spesielt vassdragstiltak hvor naturgitte forhold eller tidligere hendelser gir holdepunkter for at det foreligger en særlig risiko for skader ved manglende tilsyn og vedlikehold. I begge avgjørelsene ble det også lagt til grunn at kravene som stilles til tilsyn er avhengig av konkrete omstendigheter, for eksempel værforhold og flomvarsler fra NVE. Også betydelig snøsmelting er et eksempel på et faresignal som kan gi tiltakshaver en skjerpet plikt til å føre tilsyn med vassdragstiltaket.

⁹⁰ RG 1992 s. 1158.

