

Utbygging i fareområder



Temaveiledning

**SAK
TEK**

Norsk Byggtjenestes forlag

Stensberggt. 27

Postboks 6823 St. Olavs Plass

0130 OSLO

Trykk og innbinding:

KronaTrykk AS, Moss

1. utgave 1. opplag 02-2008

Forsidefoto: Erik Thorberg NTB/SCANPIX



STATENS BYGNINGSTEKNISKE ETAT

Møllergt. 16 • Pb. 8742 Youngstorget 0028 Oslo

Tlf. 22 47 56 00 • Telefaks: 22 47 56 11

E-post: be@be.no • Internett: <http://www.be.no>

Temaveiledning

Utbygging i fareområder

Innhold

1 INNLEDNING.....	6
2 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 68.....	8
2.1 VIRKEOMRÅDE	8
2.2 HVA KAN VEDTAS ETTER § 68?	9
2.3 DELING OG BYGGING.....	10
2.4 FARE ELLER VESENTLIG ULEMPE	10
2.5 TILSTREKKELIG SIKKERHET	11
2.6 FORHOLDET MELLOM PBL § 68 OG TEK	12
3 NATURFARER	14
3.1 SKRED.....	14
3.2 FLOM	17
3.3 STORMFLO	17
3.4 RADON	17
3.5 SIKRINGSTILTAK	18
4 TILBYGG OG GJENOPPBYGGING.....	20
4.1 TILTAK PÅ BESTÅENDE BYGGVERK	20
4.2 GJENOPPBYGGING ETTER BRANN ELLER ANNEN SKADE	20
5 DOKUMENTASJON AV SIKKERHET MOT NATURFARE.....	22
6 ROLLER OG ANSVAR.....	24
6.1 KOMMUNENS OPPGAVER	24
6.2 TILTAKSHAVERS ANSVAR.....	27
6.3 DE ANSVARLIGE FORETAKENES ANSVAR	27
6.4 KLAGERETT.....	27
6.5 OPPSUMMERING	27
7 FINANSIERING AV UNDERSØKELSER OM FARE.....	30
8 INTERNETTADRESSER OG REFERANSER.....	32
VEDLEGG 1:	
<i>RUNDSKRIV T-5/97 FRA MILJØVERNDEPARTEMENTET OG KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENTET.</i>	
<i>AREALPLANLEGGING OG UTBYGGING I FAREOMRÅDER</i>	<i>34</i>
1. INNLEDNING	35
2. AREALPLANLEGGING I POTENSIELLE FAREOMRÅDER	35
3. PLAN- OG BYGNINGSLOVENS BESTEMMELSER OM AREALPLANLEGGING I «FAREOMRÅDER»	38
4. REGLENE I BYGGESAKSDELEN OG DE TEKNISKE FORSKRIFTENE	40
5. DISPENSASJON	44
VEDLEGG 2:	
<i>BREV FRA KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET TIL FYLKESMANNEN I MØRE OG ROMSDAL</i>	
<i>12. FEBRUAR 2008, SAK 07/2505.....</i>	<i>46</i>

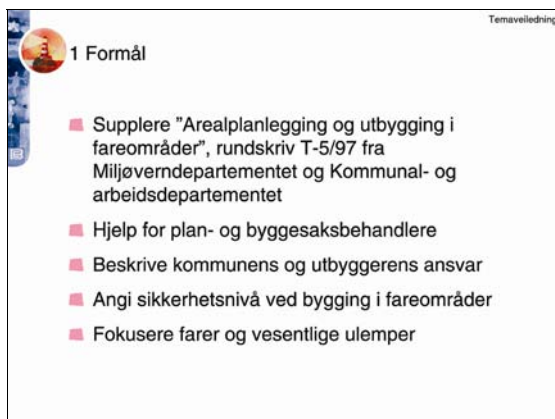
1 Innledning

Denne temaveiledningen er først og fremst ment å være til hjelp for plan- og byggesaksbehandlere i kommunene. Veilederen må ses på som et supplement til Miljøverndepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv T-5/97 «Arealplanlegging og utbygging i fareområder». Rundskrivet er vedlagt denne veiledningen.

Temaveiledningen beskriver kommunens ansvar i forbindelse med byggesaksbehandlingen, utbyggerens ansvar og angir hvilke sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved bygging i fareområder. Videre tar den for seg farer og vesentlige ulemper fra naturen og naturkreftene.

Menneskeskapt farer og menneskeskapt vesentlige ulemper, så som f.eks. støy og forurensning fra avfall, omtales ikke. Ei heller omtales erstatningsansvar generelt eller rettspraksis samlet, men to nyere dommer i erstatningssaker mot kommuner blir referert.

På BEs hjemmesider www.be.no er det lagt ut en presentasjon med illustrasjonene til denne temaveiledningen. Presentasjonen kan eksempelvis brukes som hjelpemiddel ved intern foredragsvirksomhet for kommuner og nettverksgrupper. Presentasjonen finnes i formatene «PDF», «KEY» og «PPT».



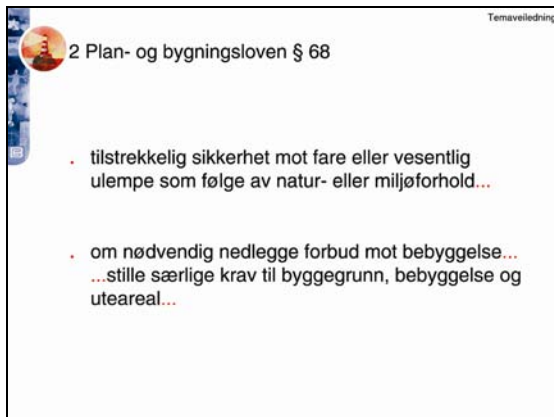
Klimaendringer



Kommunen har et ansvar for å bidra til at det kun bygges i områder som er tilstrekkelig sikre mot naturfarer. Ny kunnskap om potensielle fareområder og effekter av klimaendringer kan føre til at tomter og områder som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for bebyggelse ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i plan- og bygningsloven (pbl) § 68.

Det kommer stadig klarere rapporter fra forskermiljøer om at klimaet endrer seg. På det grunnlaget er det viktigere enn noensinne at de hensyn som ligger bak reglene om vern mot naturfarer blir ivaretatt. På noen områder er det trolig at klimaendringer gjør det vanskelig å vurdere områder ut fra kjente forhold. Store nedbørmengder kan lokalt føre til skredfare i områder der det ikke har vært skadeforekomster tidligere. Utvasking, snauhugst eller skogbrann kan føre til skredfare på nye steder. Heving av havnivået og vannstanden i elver kan føre til behov for å bygge lenger unna sjø og elv, eller å legge inn større sikkerhetsmarginer enn det vi er vant til. Forskningsrapporter vil i økende grad gi hjelp til å finne de riktige marginene. Naturen setter nå krav til mer årvåkenhet enn tidligere ved regulering og ved bygging.

2 Plan- og bygningsloven § 68



2 Plan- og bygningsloven § 68

- tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold...
- om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse... ..stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal...

«§ 68 Byggegrunn. Miljøforhold

Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Pbl § 68 står i lovens kapittel om «Byggetomta», og er en bestemmelse som inngår i saksbehandlingen av alle dele- og byggesaker, på lik linje med eksempelvis pbl § 70, § 74 nr. 2, reguleringsbestemmelser osv.

Bestemmelsen stiller krav til grunn- og miljøforhold ved å fastsette at grunn ikke kan deles eller bebygges dersom det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av naturforhold eller miljøforhold.

Det bakenforliggende hensyn er at fradeling og etablering av nye tomter og oppføring av bebyggelse bare kan skje der byggegrunnen og natur- og miljøforholdene er sikre nok i forhold til det omsøkte tiltak.

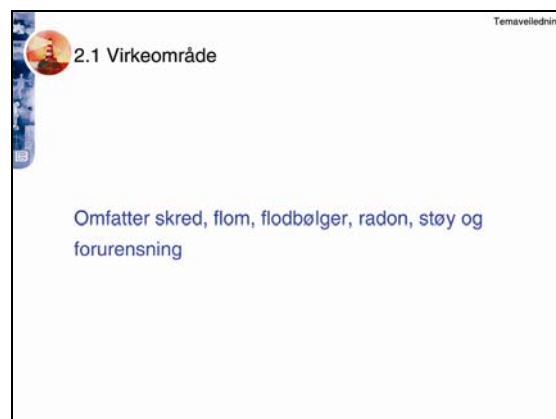
Pbl § 68 gjelder i regulert og uregulert område, se T-5/97 pkt. 4.2. I uregulerte områder (områder som bare er omfattet av kommuneplanens arealdel) og i byggeområder omfattet av eldre reguleringsplaner, må man ta utgangspunkt i at byggegrunn og natur- og miljøforhold gjennomgående ikke er undergitt like grundige undersøkelser som områder med nyere reguleringsplaner.

Erfaringer og ny teknologi har medført at det i dag er langt større kunnskap om farer enn tidligere. Nye forskningsresultater, klimaendringer

og fortetting påvirker beslutninger om tilstrekkelig sikkerhet. Forhold som kommunen på tidspunkt for dele- eller byggetillatelse ikke hadde mulighet til å kunne oppdage, rammes ikke av bestemmelsen. Senere inntrådte forhold kan imidlertid begrunne avslag på senere søknader og eventuelt føre til regulering til fareområde etter pbl § 25 første ledd nr. 5.

Kravet til sikkerhetsnivå som følger av § 68 og lovens tekniske forskrifter (TEK) skal legges til grunn ved arbeid med planer.

2.1 Virkeområde

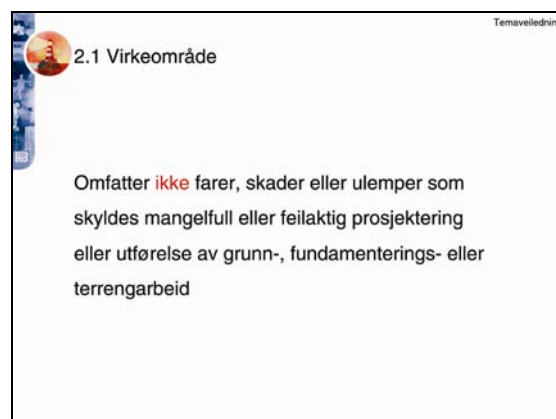


2.1 Virkeområde

Omfatter skred, flom, flodbølger, radon, støy og forurensning

Pbl § 68 omhandler forhold som skred, flom, flodbølger, radon, støy og forurensning. Naturlige og menneskeskapt farer og ulemper behandles prinsipielt på samme måte, men det er forskjeller mellom de enkelte farer og hvordan de håndteres.

Denne veiledningen avgrensner som nevnt mot menneskeskapt forurensning, eksempelvis støy, søppelfyllinger, avfallsdeponier, lukt og liknende.



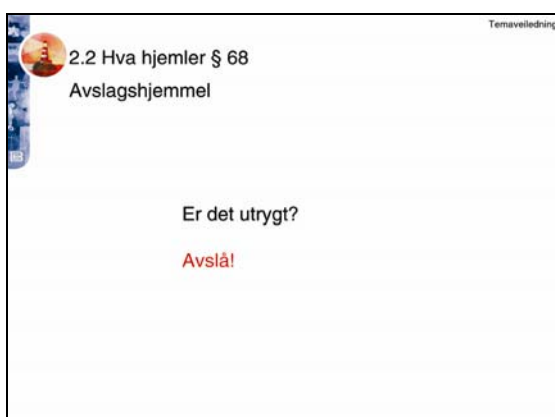
2.1 Virkeområde

Omfatter ikke farer, skader eller ulemper som skyldes mangelfull eller feilaktig prosjektering eller utførelse av grunn-, fundamenterings- eller terrengarbeid

Kravet om tilstrekkelig sikkerhet gjelder fare og vesentlig ulempe «... som følge av ...» natur- eller miljøforhold. Forhold (farer, skader eller ulemper) som skyldes mangelfull eller feilaktig prosjektering eller utførelse av grunn-, fundamenterings- eller terrengarbeid i forbindelse med byggetiltaket faller altså utenfor § 68. Dette er også fastslått av Høyesterett, Rt 2006 s. 1012 («Eigersunddommen»).

2.2 Hva kan vedtas etter § 68?

Avslag



Kommunen skal vurdere forholdet til § 68 som en del av saksbehandlingen for alle bygge- og delesaker, på lik linje med bl.a. pbl §§ 70 og 74, nr. 2. Foreligger det ikke tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe skal kommunen avslå søknaden. Pbl § 68 er derfor en avslags-hjemmel og den inneholder en plikt for kommunen til å avslå der kravene til sikkerhet ikke er tilfredsstillende dokumentert. Et avslag gitt i medhold av § 68 skal begrunnes, jf. forvaltningsloven (fvl) §§ 24 og 25.

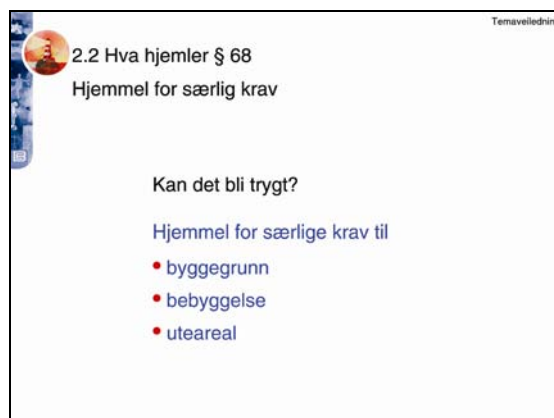
Forbud

Kommunen kan nedlegge forbud mot bebyggelse i områder som ikke har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Dette følger av § 68 annet ledd.

Kommunen kan treffe vedtak om bygge- og deleforbud etter § 68 i påvente av regulering eller rulleringen av arealdelen i kommuneplanen. Forbudet kan gjelde en enkelt tomt eller eiendom eller et større område, og må være tydelig avgrenset i kommunens kartdatabase/kartverk. Bygge- og deleforbud etter § 68 medfører ingen reguleringsplikt for kommunen. Dette i motsetning til vedtak om dele- og byggeforbud i medhold av pbl § 33.

Forbud mot bebyggelse kan nedlegges uten at det er fremmet søknad om byggetiltak. Foreligger det en søknad, må denne avgjøres ved vedtak om avslag som beskrevet i avsnittet foran. Et forbud mot bebyggelse kan med andre ord ikke avgjøre en søknad. Finner kommunen behov for å nedlegge forbud mot bebyggelse, gjøres dette i eget vedtak. Det skal gis forhåndsvarsel til berørte hjemmelshavere om vedtak om byggeforbud, med frist for uttalelse, jf. fvl § 16. Vedtaket skal begrunnes og skal inneholde opplysning om klageadgang og klagefrist, jf. fvl §§ 24-25 og §§ 28 flg.

Stille særlige krav



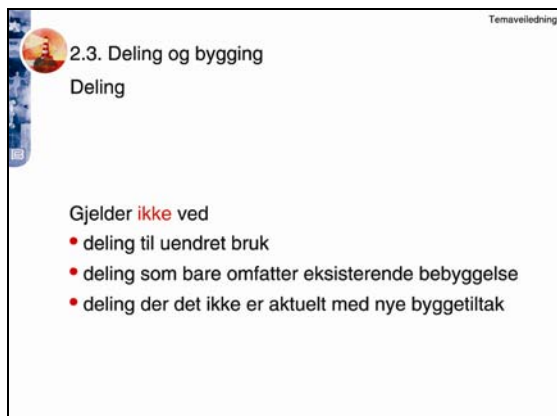
Bestemmelsens annet ledd gir kommunen hjemmel til å stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse eller uteareal. Forutsetningen for å sette vilkår etter annet ledd er at det dreier seg om en fare eller vesentlig ulempe som går inn under første ledd. Særlige krav fastsettes i tillatelsen til tiltaket. Det er hensiktsmessig med trinnvis saksbehandling, slik at vilkårene kan fastsettes tidligst mulig.

Særlige krav refererer til tiltak eller vilkår som oppveier faren eller den vesentlige ulempe. Det kan eksempelvis dreie seg om tiltak i form av flomverk, utforming av bygning eller betingelser som begrenser bruken av utearealer eller bygning/bygningsdeler.

Når det gjelder sikringstiltak, tilhører det prosjekteringsansvaret å finne frem til de konkrete tiltak eller løsninger som eliminerer faren/den vesentlige ulempe eller reduserer den til det nivået hvor deling/bygging kan tillates. Etter innføringen av ansvarsrettsreformen i 1997, frarådes kommunene å foreslå valg av sikringstiltak. Kommunen skal påse at det fremlegges tilstrekkelig dokumentasjon, og bør i slike saker alltid vurdere å kreve uavhengig kontroll av prosjekteringen, jf. saksbehandlingsforskriften (SAK) § 30.

2.3 Deling og bygging

Deling



2.3. Deling og bygging
Deling

Gjelder **ikke** ved

- deling til uendret bruk
- deling som bare omfatter eksisterende bebyggelse
- deling der det ikke er aktuelt med nye byggetiltak


Kravet til sikkerhet gjelder ved søknad om deling av eiendom. Begrepet «deles» omfatter enhver søknadspliktig deling, uavhengig av om fradelingen skjer til boligformål eller annet formål.

Pbl § 68 gjelder imidlertid ikke ved:

- deling til uendret bruk,
- deling som bare omfatter eksisterende bebyggelse og
- deling der det ikke er aktuelt med nye byggetiltak

Kravene i § 68 er ikke til hinder for deling til uendret bruk, idet uendret bruk ikke skaper ytterligere fare. Eksempelet kan være en deling i forbindelse med overgang fra festetomt til eiet tomt. Derimot vil kravene i § 68 gjelde fullt ut der det søkes om tillatelse til deling med sikte på bebyggelse.

Bygging



2.3. Deling og bygging
Bygging

Gjelder for	Gjelder for
• bygninger	• det søknadspliktige
• anlegg	• det meldingspliktige
• konstruksjoner	• det som er unntatt
• terrenginngrep	
• vei	
• parkeringsplasser m.m.	

Kravet til sikkerhet gjelder for oppføring, tilbygg, påbygg, underbygging og plassering av alle typer byggverk. Dette omfatter bl.a. byg-

ninger, anlegg, konstruksjoner, terrenginngrep, anleggelse av vei og parkeringsplasser m.m.

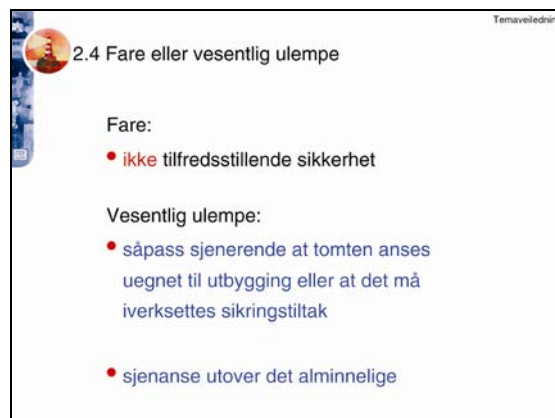
Kravet til sikkerhet gjelder uavhengig av saksstype. Begrepet «bebygges» omfatter ethvert søknadspliktig, meldepliktig og fritatt tiltak etter pbl. Saksbehandlingsformen påvirker ikke kravet til tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe. Dette skyldes at saksbehandlingen kun er den formelle side av tiltaket. Reglene om melding og fritatte tiltak er gitt ut fra at det ikke er nødvendig med søknadsbehandling av små tiltak.

Alle tiltak må imidlertid, uansett størrelse og sakstype, være i samsvar med pbls krav, herunder kravet til tilstrekkelig sikker byggegrunn.

Pbl § 68 gjelder for alle nye tiltak. Bestemmelsen gjelder også for tiltak på bestående byggverk og bruksendringer av bygning, anlegg eller tomt.

Pbl § 68 omfatter ikke eventuell fare eller vesentlig ulempe fra selve det byggetiltaket som søkes oppført på grunnen/byggetomten.

2.4 Fare eller vesentlig ulempe



2.4 Fare eller vesentlig ulempe

Fare:

- ikke tilfredsstillende sikkerhet

Vesentlig ulempe:

- såpass sjenerende at tomten anses uegnet til utbygging eller at det må iverksettes sikringstiltak
- sjenanse utover det alminnelige

Pbl § 68 sidestiller fare og vesentlig ulempe. Begge forhold kan medføre avslag, forbud eller særlige krav. Innholdet i begrepene fare og vesentlig ulempe skal fortsatt oppfattes i tråd med Rundskriv T-5/97, se særlig kap 3.3.1.1 og 4.1.

Fare

I Rundskriv T-5/97 (kap. 4.3.2) er fare definert slik:

«Begrepet «fare» omfatter de situasjoner der det ikke er tilfredsstillende sikkerhet for menneskelig og materielle verdier. TEK § 7-32 stiller nærmere krav til sikkerhet mot naturpåkjenninger jf. 4.3.6 nedenfor. Det må presiseres her at det er fare som oppstår på grunn av de omkringliggende forhold som omfattes av

bestemmelsene. Fare som følger av virksomheten som drives på eiendommen eller tiltaket selv, må vurderes etter §§ 78, 79 og 80.»

Enkelte naturpåkjenninger kan medføre fare. I utgangspunktet kan vi dele disse naturpåkjenningene inn i to kategorier:

- laster som bygninger dimensjoneres for og som er gjenstand for ordinær prosjektering. Dette er laster som snølaster, vindlaster og seismiske laster, og er omhandlet i prosjekteringsstandarder. Slike faller utenfor virkeområdet for § 68
- laster man prøver å unngå ved å plassere bygninger slik at de ikke rammes. Eksempler på denne typen laster er flom og skred. Dette ligger innenfor virkeområdet for § 68

Den sistnevnte typen farer, eksempelvis flom og skred, er de farene som inngår i byggesaksbehandlingen i forhold til § 68.

Vesentlig ulempe

Rundskriv T-5/97 definerer vesentlig ulempe slik:

«Dette 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. For at det kan sies at det foreligger «vesentlig ulempe» må graden av sjenanse overstige det alminnelige. Ved vurderingen må det tas hensyn til formålet med bygningen, om ulempen er til stede permanent eller inntreffer med intervaller og konsekvensene av ulempen. Formålet med bygningen vil også være relevant, herunder om bygningen skal brukes permanent eller bare til visse tider.»

Det skal relativt mye til før en ulempe anses å være vesentlig. I «Eigersunddommen», Rt 2006 s. 1012, er det uttalt at en situasjon med vann i grunnen ikke er tilstrekkelig til at det foreligger naturforhold som når opp til minstenivået, terskelen, for når et slikt forhold anses å dekkes av bestemmelsen. At et hus er utsatt for at det kommer vann inn i undergrunnen er ikke uvanlig. Dette er en situasjon som må løses gjennom en fundamentering som er tilpasset slike forhold. Det er presisert at § 68 annet ledd bare kan anvendes til å sette vilkår i situasjoner som går inn under § 68 første ledd.¹

2.5 Tilstrekkelig sikkerhet

Tilstrekkelig sikkerhet gir anvisning på at det ikke kreves absolutt visshet om at faresituasjon ikke vil oppstå eller at vesentlig ulempe ikke vil forekomme.

I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 57 (1985-86) s. 66-67, står det:

«Det kan ikke settes krav om absolutt sikkerhet til plasseringen av bebyggelsen. Utgangspunktet er at det ikke må bygges på steder hvor det er markert risiko for at fare kan oppstå. ... Det avgjørende må være sannsynligheten for at noe vil skje, og graden av fare/skade som kan oppstå.»

Kravene til sikkerhet i § 68 må ses i sammenheng med kravene til sikkerhet som følger av TEK § 7-32, mfl.

Hva som anses som tilstrekkelig sikkerhet vurderes på bakgrunn av formålet med fradelingen og hvilken type byggetiltak det søkes om (eks. bolig eller kornsilo). Det stilles f.eks. vanligvis strengere krav i saker som gjelder fradeling til boligformål enn til landbruksformål. Likeledes stilles det strengere krav ved oppføring av sykehus og barnehager enn ved små garasjer og uthus.

¹ I «Eigersunddommen» heter det: «Fare som følger 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».

2.6 Forholdet mellom pbl § 68 og TEK

2.6 Forholdet mellom pbl § 68 og TEK

Forskriften presiserer lovens innhold

Ingen innholdsmessig forskjell på
"tilstrekkelig sikkerhet" (pbl § 68) og
"tilfredsstillende sikkerhet" (TEK)

Pbl § 68 må ses i sammenheng med TEK. Eksempelvis følger det av TEK § 7-32 at byggverk skal ha «tilfredsstillende sikkerhet» mot naturpåkjenninger. Forskriften må ses innenfor rammen av § 68 og er en presisering av lovens innhold. Det er ingen innholdsmessig forskjell mellom begrepene «tilstrekkelig sikkerhet» i loven og «tilfredsstillende sikkerhet» i forskriften.

TEK er en funksjonsbasert forskrift som angir et minimum sikkerhetsnivå. Hvordan sikkerhetsnivået skal oppfylles vil avhenge av de konkrete naturforhold.

TEK har detaljerte krav til sikkerhet mot skred, men for flom er det ikke gitt tilsvarende detaljerte sikkerhetsnivå. For flom er det kun et funksjonskrav om «tilfredsstillende sikkerhet». Tallfestet sikkerhetsnivå for flom er gitt i retningslinjer fra Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE.

For å dokumentere at sikkerhetsnivået i TEK er oppfylt gir skredkart og flomsonekart verdifull informasjon. Informasjonen fra slike kart kan holdes opp mot sikkerhetskravet for den aktuelle bygningen. Dersom kartleggingen viser at sannsynligheten for en hendelse er større enn det som er gitt i TEK, må kommunen gi avslag på byggesøknaden eller be om ytterligere dokumentasjon på at sikkerheten likevel er ivaretatt.

Når det gjelder radon er det i TEK gitt et funksjonskrav for å ivareta menneskers liv og helse. Også på dette området finnes det kartlegging som vil være til hjelp i byggesaken og for de ansvarlige foretakene som prosjekterer, se TEK § 8-33 nr 1 og 4.

3 Naturfarer

3.1 Skred

Skredfare dekker alle former for skred som helt eller delvis består av faste stoffer. Skred kan inneholde en større eller mindre andel vann. Typiske eksempler på skred er steinsprang, steinskred, leirskred, kvikkleireskred, løsmasse-skred, flomskred, jordskred, snøskred og fjellskred (også med eventuell påfølgende flodbølge).

Løsmasseskred



Foto: Marit Hommedal/SCANPIX

Flere faktorer kan bidra til å øke faren for skred. Endringer i vegetasjonen, f.eks. ved skogbrann eller hogst, kan medføre at rotsystemet til vegetasjonen råtner og stabiliteten i løsmasser reduseres. Andre endringer, så som terrengbearbeiding, oppfyllinger osv. kan også påvirke stabiliteten i løsmasser. Anleggning av veier og bebyggelse kan endre stabiliteten i nedenforliggende løsmasser. Overflatebehandling, f.eks. asfaltering, kan påvirke hvor nedbør tar veien i terrenget. Nedbør kan samles opp og konsentreres, og derved destabilisere løsmasser der overvann tidligere tok veien mer fordelt gjennom terrenget.

Ved bygging i nærheten av skråninger er det viktig å vurdere stabiliteten, særlig i løsmasser der terrenget er brattere enn 30-40 grader.

Kvikkleireskred



Foto: Erik Thorberg NTB/SCANPIX

Kvikkleire er marint avsatt leire, dvs. leire avsatt i sjøvann. Kvikkleire kan opptre i større eller mindre områder under den marine grense. Salt binder massene sammen og gjør leiren fast. Over tid vaskes imidlertid saltstoffene ut av leiren. Leiren blir kvikk, dvs. flytende, når saltstoffene er borte. Ved tiltak i eller på terrenget kan leiren bli flytende, og skred kan forplante seg raskt, også på betydelige avstander.

Store fjellskred med påfølgende flodbølge

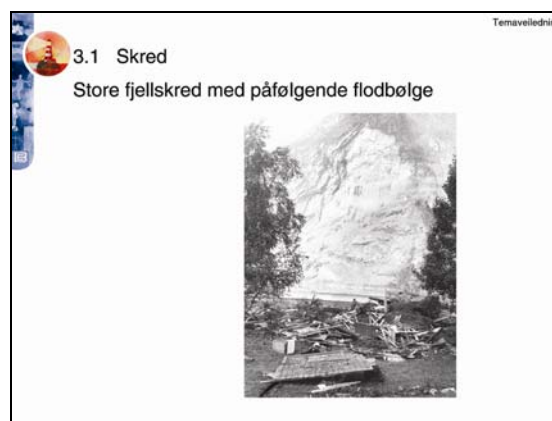


Foto: NTB-arkiv

Store fjellskred har ført til noen av de verste naturkatastrofene vi har hatt i Norge, spesielt på Vestlandet. Dersom store fjellparti løsner fra fast fjell og styrter med enorme krefter ned i fjorder eller innsjøer, vil det føre til store flodbølger. Skader kan dermed også oppstå på steder langt unna skredet. Fare for store fjellskred med påfølgende flodbølge har vært knyttet til områder i Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Troms.

Kommunal- og regionaldepartementet har foretatt avklaringer i sak 07/2505 når det gjelder saksbehandling av tiltak i skredutsatte områder langs Storfjorden på Sunnmøre, se vedlegg 2.

3.1.1 Sikkerhetsnivå for skred

Kravene i TEK § 7-32 gjelder i utgangspunktet alle typer skred, eksempelvis jordskred, steinskred, steinsprang, fjellskred, løsmasseskred, flomskred og snøskred. Kravene gjelder også for sekundære virkninger av skred, som f.eks. flodbølger forårsaket av store fjellskred.

Ved plassering av byggverk i skredfarlige områder er det definert 3 ulike sikkerhetsklasser avhengig av største nominelle årlige sannsynlighet for skred. Sikkerhetsnivåene i TEK er satt ut i fra at sikkerheten skal ivaretas både for menneskeliv og for materielle verdier. Kravet er formulert ut i fra at jo større konsekvensen av et skred kan være, jo lavere nominell sannsynlighet for skred kan aksepteres. Dette gjenspeiles i de 3 sikkerhetsklassene for skred.

Tabell fra TEK § 7-32, sikkerhetsklasser ved plassering av byggverk i skredfareområder:

Sikkerhetsklasse for skred	Konsekvens	Største nominelle årlige sannsynlighet
1	liten	10^{-2}
2	middels	10^{-3}
3	stor	$<10^{-3}$

TEK bruker begrepet nominell sannsynlighet fordi det ikke kan settes krav til at sannsynligheten for skred skal beregnes eksakt. Det vil også kunne brukes en viss skjønnsmessig vurdering i tillegg til de teoretiske beregningsmetodene.

Retningsgivende eksempler på byggverk som kommer inn under de ulike sikkerhetsklasser for skred er gitt nedenfor.

Sikkerhetsklasse 1



Foto: Willy Haraldsen/SCANPIX

Sikkerhetsklasse 1: Denne omfatter byggverk der et skred vil føre til liten konsekvens, dvs. byggverk med lite personopphold. Eksempler på bygninger som kan inngå i denne sikkerhetsklassen vil være mindre garasjer, båtnaust og lagerskur med lite personopphold og brygger for sport og fritid.

Sikkerhetsklasse 2



Foto: SCANPIX

Sikkerhetsklasse 2: Denne vil gjelde byggverk der et skred vil føre til middels konsekvenser. Eksempler på bygninger som kan inngå her er små hus og tilsvarende bygg for næringsdrift, hytter og driftsbygninger i landbruket, samt mindre kaier og havneanlegg.

Sikkerhetsklasse 3



Foto: Knut Falch/SCANPIX

Sikkerhetsklasse 3: Denne gjelder byggverk der konsekvensene av en skredhendelse er stor. Sikkerhetsklassen omfatter andre bygg. Eksempler på bygninger som kan inngå her vil være sykehus, sykehjem, boligblokker, skoler og barnehager. Det forutsettes at sikkerhetsnivået fastsettes i det enkelte tilfelle ut i fra en kvalifisert faglig vurdering.

Forskriften setter krav til at byggverk i pålitelighetsklasse 4 (se TEK § 7-31) ikke skal plasseres i skredfarlig område. Pålitelighetsklasse 4 omfatter byggverk hvor konsekvensene av en skredhendelse er særlig stor, f.eks. i form av uakseptable konsekvenser for samfunnet, eksempelvis bygninger som må fungere i beredskapssituasjoner.

Kravene til tilfredsstillende sikkerhet i TEK § 7-32 gjelder både for selve bygningen og for tilhørende uteareal.

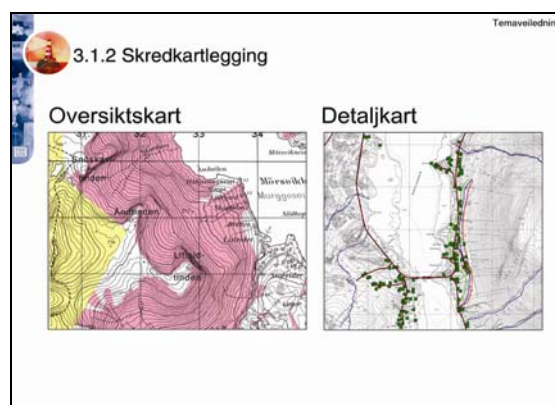
NVE har utarbeidet egne retningslinjer for skredfare knyttet til vassdrag (inkl. kvikkleireskred), se www.nve.no.

Sikkerhetsnivå for kvikkleireskred

Kvikkleireskred opptre som en engangshendelse. Kravene i TEK gjelder i utgangspunktet også for denne type fare, men i praksis vil det være umulig å angi årlig sannsynlighet for kvikkleireskred.

Norges geotekniske institutt (NGI) har i samarbeid med NVE utviklet en metode for sikkerhetsvurdering av områder med fare for kvikkleireskred. Sikkerhetsvurderingen baserer seg på en evaluering av sannsynligheten for skred (faregrad) og en beregning av sikkerhetsfaktor (materialfaktor). Faregradskartene danner grunnlag for å vurdere hvor sannsynlig det er for at det går et skred, men den årlige sannsynligheten blir ikke angitt direkte.

3.1.2 Skredkartlegging



Illustrasjon: NGI

I hovedtrekk kan det skilles mellom to typer kart; oversiktskart og detaljkart.

- Oversiktskart. Det er utarbeidet faresonekart for potensiell snø- og steinskredfare for deler av landet. Disse kartene er en grov kartlegging av fareområder og er ment å gi en første indikasjon på en eventuell skredfare. Kartene opererer med tre ulike soner. Soner med rød farge viser potensielle fareområder, gule soner er områder som ikke er vurdert og soner med hvit farge viser områder hvor det er liten eller ingen fare for skred. Oversiktskartene er grove slik at det kan være områder innenfor rød sone som, etter en detaljkartlegging, likevel viser seg å ha tilfredsstillende sikkerhet
- Detaljkart. Detaljerte faresonekart har stor grad av nøyaktighet. Kartene viser hvilke områder som er utsatt for skredfare relatert til sikkerhetsnivåene i forskriften

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har et statlig, overordnet ansvar for oversiktskartlegging av skredfarlige områder. På Skrednett (www.skrednett.no) presenteres data og informasjon fra en nasjonal skreddatabase. Her finnes det bl.a. oversiktskart over fareområder for snø- og steinskred, kart over områder med fare for kvikkleireskred og kart som viser tidligere skredulykker i Norge.

NVE har i samarbeid med NGI klassifisert kvikkleiresoner etter fare- og risikoklasser. Det brukes 3 ulike typer kart for kvikkleireskred; faregradskart, konsekvenskart og risikokart. Disse kartene danner grunnlag for sikkerhetsvurderingen.

Kommunevise rapporter og mer informasjon om kvikkleire finnes bl.a. hos NVE og på Skrednett sine hjemmesider.

3.2 Flom

Flom opptrer i vassdrag og det skiller mellom stillestående/sakteflytende flom og de hurtigrennende flommene. I de sistnevnte er det gjerne innslag av løsmasser. Flom med svært stor masseføring i et bratt vassdrag kalles flomskred.

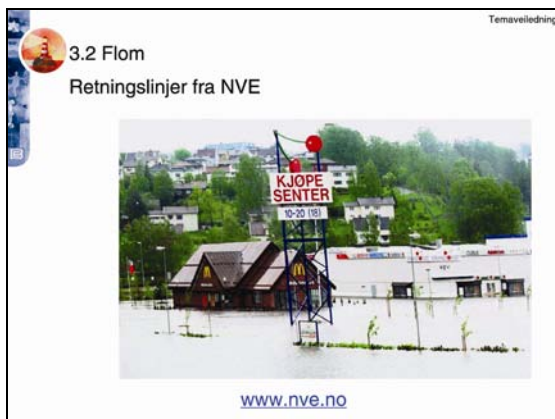


Foto: Morten Hval/NTB/SCANPIX

3.2.1 Sikkerhetsnivå for flom

Teknisk forskrift stiller kun et generelt krav om at byggverk skal plasseres og utformes slik at de har tilfredsstillende sikkerhet mot flom. Med flom menes prosesser i vassdrag, som f.eks. oversvømmelse, erosjon og isgang. Flomfare angis ved gjentakintervaller, og omtales som f.eks. 100-årsflom.

Sikkerhetsnivå ved flomfare langs vassdrag er gitt i retningslinjer fra NVE, som finnes på NVEs hjemmesider.

3.2.2 Flomsonekartlegging

NVE har utarbeidet kart for de mest skadeutsatte strekningene i Norge. Kartene viser hvilke områder som oversvømmes i en gitt flomsituasjon, og med hvilken hyppighet. Kartleggingen gir mulighet for detaljerte svar på hvilke områder som berøres av flom. Det er også oppgitt vannstand for ulike tverrprofiler. I tillegg kan kartene brukes som grunnlag for sikrings tiltak, flomvarsling og beredskapsplanlegging.

Kartene kan lastes ned fra NVEs hjemmesider.

3.3 Stormflo

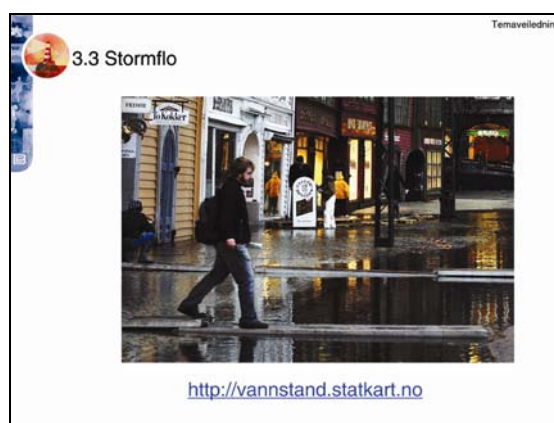


Foto: Marit Hommedal/SCANPIX

Stormflo oppstår når høy vannstand i sjøen, lavtrykk og sterk vind med ugunstig vindretning inntreffer samtidig.

Ved kommunenes behandling av byggesaker forutsettes det at utbyggerne og de ansvarlig prosjekterende har tatt hensyn til mulighetene for stormflo. Sjøkart, tidevannstabeller o.l. samt meteorologisk statistikk og prognoser er tilgjengelig hos de forskjellige fagmyndigheter og fagmiljøer, så som Statens kartverk Sjøkartverket, <http://vannstand.statkart.no>.

Selv om byggverk er plassert eller konstruert under hensyntagen til stormflo, må de prosjekterende vurdere risikoen for skader på byggverk ved uvanlig høy sjøgang samtidig med stormfloen.

3.4 Radon



Foto: SCANPIX

Radon er et radioaktivt grunnstoff. Byggegrunnen er den viktigste radonkilden for norske boliger. Den er i de aller fleste tilfeller hovedårsak til forhøyede radonkonsentrasjoner i inneluften. De høyeste radonkonsentrasjonene finnes i alunskifer og alunskiferrik jord. Visse typer granitt kan også inneholde forhøyede

konsentrasjoner. Lokale grunnforhold er derfor avgjørende for mengden radon som kan trenge inn i en bygning.

Opphold i høye radonkonsentrasjoner over lengre tid gir økt risiko for alvorlig sykdom.

3.4.1 Kravsnivå

TEK § 8-33 nr 1 og 4 stiller krav til at bygningsmessig utførelse skal sikre at mennesker som oppholder seg i et byggverk ikke skal eksponeres for radonkonsentrasjoner i inneluften som kan gi forhøyet risiko for helseskader.

Årsgjennomsnittet av radonkonsentrasjon i rom bør ikke overstige 200 Bq/m³ (becquerel) inne-luft. Konsentrasjoner over denne grensen gir grunn til enkle tiltak, så som bedret ventilasjon og/eller tettesjikt mot terrenget. Ved konsentrasjoner over 400 Bq/m³ må det treffes tiltak som ventilering av grunn i tillegg til tettesjikt.

Radonstråling fra grunnen vil i utgangspunktet ikke gjøre et område ubrukelig som byggegrunn. Det er mulig å prosjektere et byggverk med tilstrekkelig sikkerhet mot for høye konsentrasjoner av radon i inneluften.

Det er det ansvarlige foretaket for prosjektering som skal vurdere radonfaren og angi de tiltakene som er nødvendige for å holde seg innenfor myndighetenes anbefalte verdier.

Kommunens oppgave er i hovedsak å gjøre oppmerksom på kjent fare, og slik fare bør også fremgå av plangrunnlaget.

I en dom fra Ryfylke tingrett 18. desember 2006 ble Strand kommune frifunnet for erstatningskrav pga. radonfare i forbindelse med miljøforhold etter § 68. Retten mener her at forekomst av radon ikke kan anses som et forhold som gjør at terskelen for å nedlegge byggeforbud eller stille særlige vilkår er nådd. I søknaden om tillatelse er det krysset av «ja» i rubrikken for at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av grunnforhold osv.

At bygget ikke er bygget med radonsikring kan kommunen ikke lastes for, og det vises til HR-dom i Rt 2006 s. 1012, der byggherreansvaret ble presisert (for vanninntrengning). Tingretten tiller også betydning at utbygger var godt kjent med problemstillingen. Videre ble veiledning om konkrete radonsikringstiltak ikke ansett som bygningsmyndighetenes oppgave.

3.4.2 Radonkartlegging

Det er gjennomført kartlegging av radon i mange kommuner. Kommunevise rapporter finnes på www.stralevernet.no og www.ngu.no. Kartene gir informasjon for vurderinger av fare for forhøyede radonkonsentrasjoner i inneluften i et aktuelt område. De er et viktig hjelpemiddel i forbindelse med nye byggetiltak.

Det vises for øvrig også til vår temaveiledning HO-3/2001 om radon, se www.be.no, og NBI Byggdetaljblad 520.706 «Sikring mot radon ved nybygging».

3.5 Sikringstiltak



Bygninger kan plasseres i områder der sannsynligheten for skred eller flom er større enn minstekravene. Forutsetningen er da at det gjennomføres sikringstiltak som reduserer sannsynligheten for fare til det nivået som er gitt i TEK.

Eksempler på sikringstiltak er terrengtiltak, dreneringsgrøfter, flomverk, skredvoller, steinsprangnett, mv.

4 Tilbygg og gjenoppbygging

4.1 Tiltak på bestående byggverk



Foto: SCANPIX

Tiltak på bestående byggverk som befinner seg i et fareområde, kan ikke tillates dersom tiltaket kommer «ytterligere i strid» med § 68 enn det er fra før, jf. pbl § 87. Hvilke tiltak som kan tillates på bestående byggverk i et fareområde må vurderes av kommunen i hvert enkelt tilfelle.

En utvidelse av f.eks. areal til varig opphold vil kunne medføre at tiltaket kommer ytterligere i strid med loven. Først og fremst fordi et større areal kan bli oppholdssted for et større antall personer.

Det bør likevel kunne tillates tiltak på eksisterende bygninger, jf. pbl § 88, dersom tiltaket ikke fører til at flere mennesker oppholder seg der eller at opphold vil inntreffe hyppigere. Eksempelvis bør det normalt kunne tillates å bygge på et vindfang eller å utvide kjøkken/stue selv om kravene til sikkerhet ikke er oppfylt. Oppgradering av husets standard vil også kunne være kurant.

Alminnelig vedlikehold vil kunne gjennomføres uavhengig av § 68. Det er arbeider som ikke er omfattet av pbl.

4.2 Gjenoppbygging etter brann eller annen skade



Foto: SCANPIX

Ved gjenoppbygging etter brann eller annen skade gjelder det samme sikkerhetsnivået som for nybygg. Tidligere sto det i veiledningen til TEK at kommunene kunne redusere kravet til nominell årlig sannsynlighet for skred dersom det gjaldt gjenoppbygging etter brann eller annen skade og ved nødvendig utvidelse av eksisterende bygning. Dette er ikke i samsvar med ordlyden i forskriften og er derfor fjernet i veiledningen. Dersom sikkerhetsnivået skal reduseres, krever det dispensasjon.

5 Dokumentasjon av sikkerhet mot naturfare

Dokumentasjonen i byggesaksbehandlingen skal vise at det omsøkte tiltak oppfyller kravene i § 68, der det er aktuelt.

Opplysning om eventuelle farer skal gis i søknaden. I samsvar med dette inneholder søknadsskjemaet egne spørsmål om dette. Dette gjelder både ved papirbasert og elektronisk søknad.

I denne sammenhengen siktes det til dokumentasjon for at det er tilstrekkelig sikkert å tillate bygging i forhold til naturfarene, dvs. en dokumentasjonsplikt der det i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot fare.

Radon skiller seg ut i forhold til de andre farene. Radon skal ivaretas i prosjekteringen, og dokumentasjonen sendes dermed ikke inn som en del av søknaden.

Dokumentasjonsplikten ligger på utbygger-siden. Kommunen skal i utgangspunktet ikke foreta undersøkelser i forbindelse med saksbehandlingen.

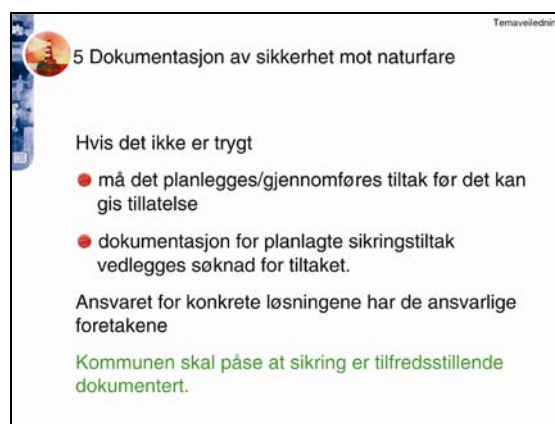
Det skal ligge en kvalifisert vurdering til grunn for opplysningene som gis i søknaden. Der sikkerheten i utgangspunktet ikke er tilfredsstillende, skal dokumentasjonen sendes inn som en del av byggesøknaden. Dersom det i utgangspunktet ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot fare, skal kompensierende tiltak beskrives i søknaden.

I ByggSØKs elektroniske formular står det: «Hvis det ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet må det gjennomføres tiltak før det kan gis tillatelse (for eksempel flomvoll). Dokumentasjon på planlagte sikringstiltak må vedlegges. Er du i tvil må du kontakte kommunen».

Dette er i samsvar med SAK § 19 bokstav f, der det stilles krav om opplysninger om tiltakets sikkerhet mot natur«skade».

I saksbehandlingen skal kommunen ikke kontrollere eller ta standpunkt til eventuelle sikringstiltak eller faglige avveininger i dokumentasjonen. Kommunen skal påse at disse er tilfredsstillende dokumentert. Ansvar for konkrete løsninger ligger til de ansvarlige foretakene.

Derimot kan kommunen ved tilsyn gå nærmere inn i dokumentasjonen. Uansett om kommunen planlegger å føre tilsyn i disse sakene, bør det vurderes å kreve uavhengig kontroll av prosjekteringen i forhold til § 68.



5 Dokumentasjon av sikkerhet mot naturfare

Hvis det ikke er trygt

- må det planlegges/gjennomføres tiltak før det kan gis tillatelse
- dokumentasjon for planlagte sikringstiltak vedlegges søknad for tiltaket.

Ansvar for konkrete løsningene har de ansvarlige foretakene

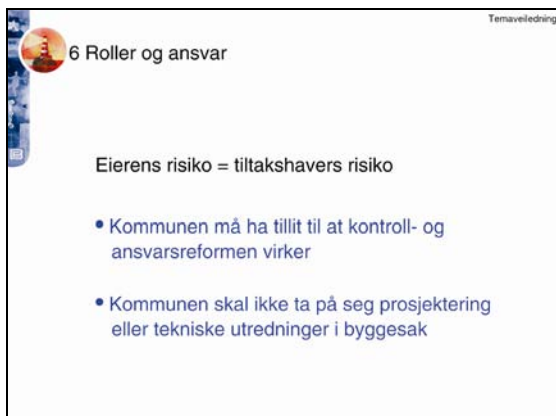
Kommunen skal påse at sikring er tilfredsstillende dokumentert.

Krav til dokumentasjonen

Dokumentasjonen kan f.eks. være rapport eller uttalelse fra rådgivende ingeniør eller arkitekt, eller fra spesialister på de ulike faretyper så som NVE, NGI, NGU eller andre relevante fagmiljøer.

Det vises til «Veiledning til teknisk forskrift» kapittel VI, se www.be.no. Der er det en generell fremstilling av oppbyggingen av dokumentasjon for å verifisere at tekniske byggeregler er oppfylt. Dokumentasjon for at det er tilstrekkelig sikkerhet mot naturfare dokumenteres prinsipielt på samme måte. Oppbygging av og omfang på dokumentasjonen vil variere, bl.a. etter tiltakets kompleksitet og den enkelte faretype.

6 Roller og ansvar



6 Roller og ansvar

Eierens risiko = tiltakshavers risiko

- Kommunen må ha tillit til at kontroll- og ansvarsreformen virker
- Kommunen skal ikke ta på seg prosjektering eller tekniske utredninger i byggesak

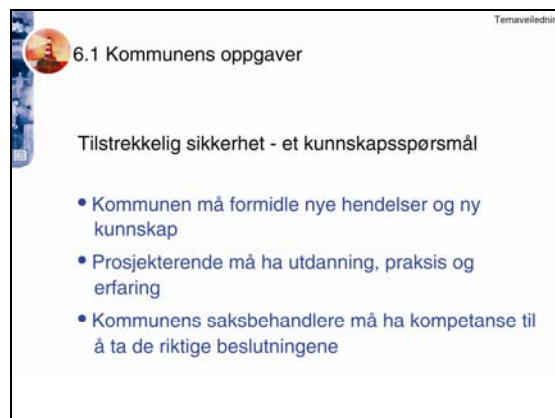
Byggesaksbehandlingen tar utgangspunkt i tiltakshavers byggeinitiativ, og det er utbyggersiden som fyller ut søknader og meldinger. Det er utbyggersiden som har oppgaven med å opplyse saken tilstrekkelig og dokumentere at det omsøkte tiltaket er innenfor regelverket.

Det kan tas utgangspunkt i sakstype når oppgave- og rollefordelingen skal beskrives.

Det vil være ansvarlige foretak i søknadssakene, mens det er tiltakshaver selv som tar seg av utfylling av meldingene. Det er ikke bare forskjellige rolleinnhavere i de to sakstypene, skjemåene har også forskjellig innhold og krav til opplysninger. Mens det i søknadene blir tatt eksplisitt standpunkt til naturfarene, er det ikke en tilsvarende tydelighet i meldingssakene.

Tiltakshaver/foretaket skal skaffe seg kunnskap om naturfarene før søknaden eller meldingen fremmes for kommunen. De krav som stilles til å opptre som ansvarlig foretak, jf. godkjenningforskriften (GOF), skal sikre at disse foretakene har kvalifikasjoner og rutiner for selv å gjøre seg kjent med det plangrunnlaget som gjelder for den aktuelle eiendommen og ta hensyn til alle relevante forhold, herunder farer i forhold til § 68 og kravene til sikkerhet som følger av TEK.

6.1 Kommunens oppgaver



6.1 Kommunens oppgaver

Tilstrekkelig sikkerhet - et kunnskapsspørsmål

- Kommunen må formidle nye hendelser og ny kunnskap
- Prosjekterende må ha utdanning, praksis og erfaring
- Kommunens saksbehandlere må ha kompetanse til å ta de riktige beslutningene

Kommune-, regulerings- og bebyggelsesplaner

Det er i første rekke ved behandling av arealplaner at kommunen har ansvar for at kravene i § 68 blir ivaretatt.

Kommunen har ansvar for at kommuneplanens arealdel utarbeides/rulleres i samsvar med bestemmelsen i § 68. Det innebærer at kjent fare og områder der det er kjent markert risiko fremgår av rettslig bindende planer. Skredutsatte områder kan eksempelvis ikke avsettes som byggeområder og flomutsatte områder må ha bestemmelser om byggegrenser mot sjø eller vassdrag, jf. pbl § 20-4, annet ledd bokstav a. Kommuneplanens arealdel kan sette plankrav, dvs. krav om at det må foreligge reguleringsplan før bygging kan finne sted.

Ved utarbeidelse av regulerings- og bebyggelsesplaner, har kommunen ansvar for å innregulere og ta hensyn til fareområder. Fareområde er et eget reguleringsformål, jf. pbl § 25 nr. 5. Flomutsatte områder reguleres med byggegrenser mot sjø/vassdrag, byggelinjer for plassering av bebyggelse eller reguleringsbestemmelser om utforming av bebyggelse. Dette gjøres i reguleringsbestemmelser fastsatt i medhold av pbl § 26.

Byggesak

Dersom fareområder/områder med vesentlig ulempe ikke er tatt hensyn til i arealplan, kan kommunen i medhold av § 68 treffe vedtak om avslag, vedtak med vilkår om særlige krav til byggegrunn/bebyggelse og uteareal eller vedtak om forbud mot bebyggelse. Alternativt kan det nedlegges byggeforbud etter pbl § 33 for de aktuelle områdene, men dette utløser frist-

belagt reguleringsplikt.

Hvis det ikke har inntruffet hendelser som endrer situasjonen etter at planen ble vedtatt og det ikke er kommet ny kunnskap om naturfarer, vil kommunens rolle være å påse at tiltaket er i samsvar med gjeldende plan.

Kommunen skal ta standpunkt til spørsmålet om sikkerhet mot naturfarer i søknadsbehandlingen, og får på den måten også en anledning til å formidle opplysninger om fare som evt. ikke er tatt hensyn til tidligere i saksforberedelsen.

I de tilfeller hvor det har inntruffet faktiske hendelser eller der det foreligger ny viten, må kommunen ta hensyn til dette i saksbehandlingen. Avhengig av forholdene må kommunen vurdere om det skal gis avslag, om det skal kreves ytterligere undersøkelser, eller om tiltaks- haver skal gis anledning til å oppnå tilstrekkelig sikkerhet ved hjelp av kompenserende tiltak. Kommunen kan ikke gi tillatelse på vilkår av at det foreligger uttalelse fra f.eks. geoteknikk sakkyndig før deling eller igangsetting. Tillatelse på vilkår vil ikke innebære en avklaring av de sikkerhetshensyn som § 68 skal ivareta.²

Kommunen har plikt til å informere om naturfarer som er kjent, særlig der faren ikke fremkommer av plangrunnlaget. Kommunen må formidle kjente opplysninger om grunn- og miljøforhold til utbyggerne i saker der dette er relevant. I motsatt fall vil kommunen kunne komme i erstatningsansvar senere. Formidling av opplysninger om farer bør skje på et tidligst mulig tidspunkt i byggeprosessen, f.eks. i forhåndskonferansen. Kommunen bør dokumentere at opplysningene er formidlet i den enkelte sak.

Kommunen har i utgangspunktet ingen undersøkelsesplikt om hvorvidt det tiltaket som det søkes/gis melding om er plassert trygt i forhold til naturfarene.

En mistanke om manglende sikkerhet gir ikke hjemmel for avslag, men bør utløse krav om dokumentasjon for tilstrekkelig sikkerhet. I slike tilfeller vil det kunne kreves faglige undersøkelser og denne undersøkelsesplikten ligger på utbyggersiden. Undersøkelser vil kunne være del av den prosjekterendes oppgaver.

Det kan være aktuelt å fremheve sikkerhet mot naturfarer på kontrollplanen over viktige og kritiske kontrollområder.

Kommunen kan kreve uavhengig kontroll av denne delen av prosjekteringen, jf. SAK § 30. Dette kan også gjøres i saker med personlig ansvarsrett (GOF § 17 nr. 1) og saker med selvbyggeransvar (GOF § 17 nr. 2).

Søknad

Kommunen kan kreve at forholdet til den aktuelle fare blir fremhevet som et viktig og kritisk område i kontrollplanen, jf. SAK § 29 nr. 3. I slike tilfelle bør kommunen vurdere å gå nærmere inn på spørsmålet om sikkerheten er ivaretatt ved å føre tilsyn med denne delen av prosjekteringen. Dette bør i så fall helst gjøres før igangsettingstillatelse blir gitt.

I søknaden gis det opplysninger om tiltakets ytre rammer og bygningsspesifikasjon. Spørsmålene i søknaden lyder:

«Foreligger det tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av:

- Rasfare eller flomfare
- miljøforhold
- grunnforhold
- forurenset grunn»

Hvis utbygger og kommunen vurderer faren likt, kan det være at det faktisk er tilstrekkelig sikkerhet mot f.eks. skred eller flom. Da er det i praksis ikke noen utfordring i forhold til oppgave- eller ansvarsfordelingen.

Hvis kommunen er uenig i at det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare, bør den kreve uavhengig kontroll. Hvis kommunen vet om en konkret fare, vil kommunen ha plikt til å si fra om denne. Resultatet av søknadsbehandlingen kan da bli avslag, med angivelse av faren som begrunnelse. Men i de tilfellene der det ikke er åpenbart forbudt å bygge, bør det opplyses om at det er anledning til å fremme søknaden på nytt hvis tilstrekkelig sikkerhet kan dokumenteres. Dette vil avhenge av de konkrete forholdene på den aktuelle tomta, hvor sikker faren fremstår og hvilken fare eller risiko den frembyr, hva slags byggetiltak osv.

² Se Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse i sak nr 05/2730:

Fradeling av boligtomt i et område som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til LNF-område med forbud mot spredt bolig- og fritidsbebyggelse. Vilkår i delingstillatelsen om at det må foreligge uttalelse fra geoteknikk sakkyndig om tilstrekkelig stabilitet i forhold til rasfarlig grunn før oppmåling kan skje. Slikt vilkår er ikke ansett å innebære avklaring av de sikkerhetshensyn som § 68 skal ivareta. Når det er grunn til å tro at et område er utsatt for naturbetinget fare, må kommunen påse at det er innhentet fagkyndige uttalelser om faren før fradeling tillates. De materielle krav i § 68 anses dermed ikke oppfylt, og vedtaket er ugyldig.



6.1 Søknadsbehandlingen

Avkrysset i søknadsskjemaet	Kommunen enig	Kommunen uenig
Ja	<ul style="list-style-type: none"> ☉ tillatelse ☉ ikke omgjøring av melding 	<ul style="list-style-type: none"> ☉ avslag ☉ be om dokumentasjon for kompensierende tiltak
Nei	<ul style="list-style-type: none"> ☉ avslag ☉ tillatelse på bakgrunn av innsendt dokumentasjon 	

Hvis det er svart nei på spørsmål om rasfare, flom etc. vil det etter dagens praksis forventes at søknaden også inneholder dokumentasjon som viser at fare- eller ulempenivået likevel er akseptabelt.

Dersom søknaden ikke inneholder dokumentasjon, må kommunen sende tilbake søknaden eller be om dokumentasjon for at tiltaket likevel er sikkert i forhold til farene.

Melding

I meldingssakene reiser ikke alle blankettene/skjemaene spørsmål om det er tilstrekkelig sikkerhet mot naturfarer etter § 68. Tiltakshaver, som ofte vil være uprofesjonell, får derfor ikke alltid oppfordring til å tenke over skredfare eller lignende. I disse sakene har derfor kommunen et særlig ansvar for ikke å la arbeider på grunnlag av meldinger bli gjennomført i områder der kommunen kjenner til naturfare. I områder hvor det er klart at det ikke er mulig å prosjektere seg vekk fra en fare, må kommunen gi beskjed om at meldingsarbeidet ikke kan gjennomføres. Der det er usikkerhet om farenivået, eller der det må antas å være mulig å prosjektere seg unna faren, må kommunen informere om at sikringstiltak må prosjekteres og iverksettes for at meldingsarbeidene kan utføres.

Tiltak som hverken krever søknad eller melding

I disse sakene skjer det ingen saksbehandling. For tiltak som hverken krever søknad eller melding har kommunen kun en generell tilsynsrolle, jf. pbl § 10-1 og SAK § 35. Unntakene nevnt i SAK § 5 gjelder kun fra den formelle saksbehandlingen. De materielle kravene til sikkerhet er de samme for disse tiltakene som i søknadssakene.

Unntak fra saksbehandling for visse tiltak som behandles etter annet lovverk

Veier, tunneler, kraftledninger, vindmøller og andre tiltak som unntas i medhold av SAK § 7 skal ivaretas av vedkommende sektormyndighet.

For tiltak omfattet av SAK § 7, skal forholdet til § 68 være avklart i reguleringsplan (jf. SAK § 7 nr. 1 litra a.), i konsesjonen (jf. SAK § 7 nr. 1 litra b., c. og e.) eller ved behandlingen etter jordloven (jf. SAK § 7 nr. 1, litra d.). Tiltak unntatt saksbehandling er ikke unntatt kravene som følger av TEK, jf. SAK § 7. Kravene til eksempelvis sikkerhetsnivå i TEK § 7-32 gjelder derfor også for veier og tunneler m.m. Kravene skal imidlertid ivaretas av sektormyndigheten.

Kommunen kan føre tilsyn, men har utover dette ingen rolle som bygningsmyndighet i slike saker.

6.2 Tiltakshavers ansvar

Med tiltakshaver menes primært eier av eiendommen eller tiltaket; den som lar tiltaket oppføre.

Søknad

Deling av eiendom (pbl § 93, første ledd bokstav h.) krever ikke ansvarsrett, jf. SAK § 15 første ledd, annet punktum. Der tiltakshaver fremmer delingssøknaden selv, påtar tiltakshaver seg ansvaret for at kravene i § 68 er oppfylt.

Melding

Plan- og bygningslovens system er at meldingsaker etter pbl §§ 81, 85 og 86a kan fremmes av tiltakshaver selv. I og med at § 68 gjelder fullt ut for meldepliktige og fritatte tiltak, påtar tiltakshaver seg ansvaret for at kravet til sikker byggegrunn, natur- og miljøforhold er oppfylt.

Tiltak som hverken krever søknad eller melding

I disse sakene skjer det ingen saksbehandling i kommunen. SAK § 5 inneholder bestemmelser om hvilke tiltak som hverken krever søknad eller melding, dvs. tiltak tiltakshaver kan oppføre selv. Unntak fra saksbehandling forutsetter at tiltaket forøvrig er i samsvar med pbl, og derunder i samsvar med § 68.

Tiltakshaver har også her risikoen for at bygging er i henhold til alle materielle regler, inklusive kravene i § 68 og eventuelle planbestemmelser om naturfarer.

De materielle kravene er de samme for disse tiltakene som for de søknadspliktige tiltakene. Det er tiltakshaver alene som har ansvaret for at kravene i § 68 er oppfylt. Også mindre tiltak

kan medføre store konsekvenser. Eksempelvis har store kvikkleireskred blitt løst ut av mindre utgraving og masseforflytting.

6.3 De ansvarlige foretakenes ansvar

Søknad

I søknader fremmet i medhold av pbl § 93 eller § 95b, tilhører det prosjekteringsansvaret å overholde § 68.

Det er ansvarlig søker og tiltakshaver som underskriver søknaden og foreslår plasseringen. Søker skal sørge for at spørsmålene om § 68 er besvart. Det er derimot de prosjekterende som har ansvaret for at kravene i § 68 er innfridd.³ Utbyggersiden velger når prosjekteringen skal gjøres og derved når den skal ansvarsbelegges der det er delt søknad, dvs. søknad om ramme- og igangsettingstillatelse. Den prosjekteringen som gjøres i forbindelse med rammesøknaden skal ansvarsbelegges da, og dette er særlig aktuelt i forhold til spørsmålet om sikkerhet mot naturfare. Det er ansvarlig søker som skal sørge for at all prosjektering er belagt med ansvar, også ved rammesøknad.

6.4 Klagerett

Hvis kommunen avslår en søknad med begrunnelse at det ikke foreligger tilstrekkelig sikkerhet etter § 68, kan avslaget påklages på vanlig måte.

Hvis kommunen, uten å avslå, ber om ytterligere dokumentasjon av grunn- og/eller miljøforhold, kan denne beslutningen ikke påklages idet den er prosessledende.

6.5 Oppsummering

På neste side følger en tabell som skjematisk oppsummerer rolle- og oppgavefordelingen i forhold til § 68.

³ Dette følger av korrespondansen i Kommunal- og regionaldepartementets sak 07/693.



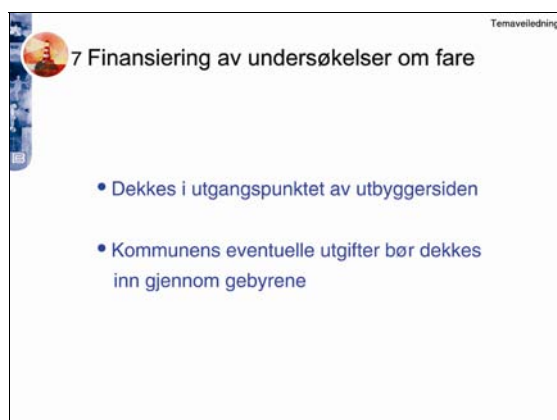
6.5 Oppsummering

	Søknad <ul style="list-style-type: none"> • vanlige tiltak • enkle tiltak 	Melding <ul style="list-style-type: none"> • driftsbygning • tilbygg, garasje m.m. 	Unntak og fritak <ul style="list-style-type: none"> • SAK § 5 • SAK § 6 	Unntak <ul style="list-style-type: none"> • SAK § 7
Tiltaks- haver		<ul style="list-style-type: none"> ☐ sjekk plangrunnlag ☐ dokumenter sikkerhet ☐ eventuelle undersøkelser 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ sjekk plangrunnlag ☐ eventuelle undersøkelser 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ sjekk plangrunnlag ☐ dokumenter sikkerhet ☐ eventuelle undersøkelser
Ansvarlige foretak	<ul style="list-style-type: none"> ☐ sjekk plangrunnlag ☐ dokumenter sikkerhet ☐ eventuelle undersøkelser ☐ prosjektering og utførelse stemmer med TEK 			
Kommunen	<ul style="list-style-type: none"> ☐ saksbehandling ☐ tilsyn 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ saksbehandling ☐ tilsyn 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ tilsyn 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ (tilsyn) Sektormyndighet har ansvaret

7 Finansiering av undersøkelser om fare

Som det fremgår av rolle- og oppgavefordelingen i forrige kapittel, vil de økonomiske byrdene ved undersøkelser av naturfarer falle på tiltakshaversiden.

I forhold til et krav fra kommunen om at sikkerheten må dokumenteres, vil tiltakshaver alltid ha valget mellom å gjøre dette og eventuelt bekoste undersøkelser eller skrinlegge prosjektet/trekke søknaden.



Gebyr

Kommunens utgifter til undersøkelser kan dekkes inn av gebyrinntektene.⁴

Utgiftsdekning ved gebyr gjelder imidlertid bare ved vurderinger av konkrete utbyggingsforslag, slik som innsendte private forslag til reguleringsplan eller søknader/meldinger. I saksbehandlingen knyttet til konkrete utbyggingsforslag kan kommunen benytte seg av sakkyndig bistand, og utgifter til denne typen bistand kan inkluderes i gebyret såfremt bruken av sakkyndige fremstår som nødvendig, jf. pbl §§ 109 og 97 nr. 2.

Som det blant annet fremgår av rundskriv H-5/02 «juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling mv.» s. 22, skal gebyrene gå til hel eller delvis dekning av kommunens utgifter ved behandlingen, i tråd med selvkostprinsippet.

Utgifter som ikke er en direkte følge av kommunens arbeid med behandling av privat innsendt forslag til reguleringsplan, søknad om byggetillatelse eller lignende, kan ikke kreves dekket gjennom gebyrene. Det betyr at kommunens kostnader til egenplanlegging ikke kan dekkes inn gjennom gebyrer.

Utarbeiding av planer

I forbindelse med utarbeiding av kommuneplanens arealdel bør kommunen sørge for at det i nødvendig grad utføres undersøkelser med sikte på å avdekke områder utsatt for skred, flom, kvikkleire, radon og andre farer. Da det er kommunens plikt å utarbeide arealdel til kommuneplanen vil det også tilligge kommunen å bekoste slike undersøkelser.

I reguleringsplansammenheng, hvor private i stor grad står for utarbeidelsen av planene, vil kommunen om nødvendig kunne kreve at det foretas nærmere undersøkelser av området ut fra hensynet til potensiell fare. Slike undersøkelser vil som regel utbygges da måtte dekke. Dersom kommunen selv skal stå for undersøkelsene kan det som nevnt være aktuelt å kreve utgiftene dekket gjennom saksbehandlingsgebyret for det private planforslaget. Forutsetningen er at utgiftene knytter seg til den konkrete planen.

⁴ Det vises til Kommunal- og regionaldepartementets uttalelse (som var samordnet med Miljøverndepartementet) i sak 2006/1231 der det heter:

«Kommunens kostnader til arbeid med vurdering av sikkerhet av byggegrunn i en konkret plan-/byggesak kan inndeckes gjennom gebyr etter plan- og bygningsloven (pbl) § 109. Ordningen bygger på forutsetningen om at kommunen har ansvar etter plan- og bygningsloven for å sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer innen kommunens grenser, jf. rundskriv T-5/97».

8 Internettadresser og referanser

Kommunal- og regionaldepartementet	www.regjeringen.no/nb/dep/krd
Miljøverndepartementet	www.regjeringen.no/nb/dep/md
Norges geologiske undersøkelse (NGU)	www.ngu.no
Norges geotekniske institutt (NGI)	www.ngi.no
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	www.nve.no
Skrednett	www.skrednett.no
Statens bygningstekniske etat	www.be.no
Statens forurensningstilsyn (SFT)	www.sft.no
Statens kartverk Sjøkartverket	http://vannstand.statkart.no
Statens strålevern	www.stralevernet.no

Ot.prp. nr. 57 (1985-86) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

Rundskriv fra Kommunal- og regionaldepartementet H-5/02 «Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling mv.»

Kommunal- og regionaldepartementet sak 06/1231

Kommunal- og regionaldepartementet sak 07/693

Kommunal- og regionaldepartementet sak 07/2505

Norsk Retstidende 2006 s. 1012 («Eigersunddommen»)

Dom fra Ryfylke tingrett 18.12.2006 sak 06-077615TVI-RYFY

Vedlegg 1:

Rundskriv T-5/97 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet

Arealplanlegging og utbygging i fareområder

Rundskriv T-5/97

Til

Fylkesmennene

Fylkeskommunene

Kommunene

Forord

I de siste år har det vist seg at ikke alle bygninger og anlegg i Norge er plassert eller konstruert for de belastninger natur- og miljøforhold kan utsette dem for.

Det er først og fremst en kommunal oppgave å sørge for at arealplanlegging og byggesaksbehandlingen sikrer at tiltak ikke plasseres eller

utformes på en slik måte at de utsettes for unødig fare for mennesker og materielle verdier.

Dette rundskrivet er utarbeidet i fellesskap av Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet for å gi veiledning ved håndtering av denne problematikken.

Miljøverndepartementet

Anne Sæterdal

ekspedisjonssjef

Kommunal- og arbeidsdepartementet

Inger Lindgren

ekspedisjonssjef

1. Innledning

Formålet med dette rundskrivet er å redegjøre for plan- og bygningsloven som styringsverktøy for arealdisponeringen i områder som er særlig utsatt for skade eller ulempe på grunn av naturbetingede og miljømessige forhold. Slike områder vil av den grunn ikke være egnet til bebyggelse, eventuelt må det treffes spesielle tiltak ved bebyggelse. Typiske naturbetingede faremomenter er flom, skred, ras, radon og sterk vind. Miljømessige farer/ulemper vil f.eks. være støy eller luftforurensning mv. Rundskrivet vil ha generell betydning for alle typer farer eller ulemper som skyldes natur- eller miljøforhold.

Rundskrivet må ikke oppfattes som uttømmende i forhold til hvilke farer eller ulemper som har betydning etter loven.

Ny viten kan avdekke flere forhold som utgjør en fare for helse og sikkerhet for brukere av tiltak etter loven.

Rundskrivet er utarbeidet i fellesskap av Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet. Miljøverndepartementet har ansvar for den del av loven som omhandler planbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og Kommunal- og arbeidsdepartementet har ansvar for plan- og bygningsloven § 68 og de relevante forskrifter. Kommunen er både planleggingsmyndighet og bygningsmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK), satt i kraft 1. juli 1997, omhandler også krav vedrørende plassering og utforming av tiltak i utsatte områder. Dette gjelder i forhold til skred, flom, sjø, vind, ras, forurensning og vibrasjoner.

Det er viktig at kommunale plan- og bygningsmyndigheter har en aktiv kommunikasjon med statlige fagmyndigheter, slik at potensielle fareområder blir kartlagt.

Rundskrivet avløser tidligere rundskriv fra Kommunal- og arbeidsdepartementet om «Flom og raskatastrofer i bebygde områder» av 20. mars 1968.

2. Arealplanlegging i potensielle fareområder

2.1 Kommunens ansvar

Kommunen har ansvar etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven for å sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer og bygninger innen kommunens grenser. Kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer

både ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelser. Kommuner med spesiell topografi eller med erfaring fra tidligere naturskader må være særlig oppmerksomme på disse forhold når de tar stilling til arealbruken. Det samme gjelder kommuner med spesielle meteorologiske eller geologiske forhold.

Risikoområder eller potensielle fareområder må undergis en spesiell vurdering i arealplanleggingen. Er det foranledning til å tro at et område kan være utsatt for en naturbetinget fare, må kommunen påse at det er innhentet tilstrekkelig fagkyndige uttalelser om faren før plan vedtas eller byggetillatelse gis. Eventuelt må det foretas ekspertundersøkelse av faren. En slik undersøkelse kan f.eks. omfatte kartlegging av sannsynlighet for skred, faregrenser og utredning av hvilke permanente sikringstiltak som er nødvendig for å avverge faren. Man må også ta stilling til produksjonsanlegg, virksomheter eller andre forhold som kan medføre fare eller ulempe, f.eks. ved utbygging i nærheten av gasskraftverk, oljeforedlingsanlegg, flyplasser eller andre trafikkanlegg.

Faktisk og veiledende informasjon om aktuelle farer/fareområder bør kartfestes. Slik informasjon kan gjøres tilgjengelig enten i form av en påtegning på plankartet eller i egne tema- eller illustrasjonskart. Se under pkt. 3.1 og 3.2.4.

Kommunen er ansvarlig for å foreta de nødvendige forundersøkelser og for at resultatet av disse blir lagt til grunn i den videre planlegging. Skulle det oppstå skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, vil kommunen kunne få et økonomisk ansvar.

Rettstilstanden når det gjelder erstatning for naturskader er imidlertid noe uklar. Også forholdet til andre lover enn plan- og bygningsloven som naturskadeloven, vassdragsloven, uforutsette naturkatastrofer og statlige myndigheters vurderinger/handlinger i en katastrofesituasjon og andre forhold vil kunne spille inn.

Kommunen vil antakelig ikke kunne holdes erstatningsansvarlig for å ha unnlatt å foreta nærmere undersøkelser dersom det på det aktuelle vurderingstidspunktet ikke forelå noen grunn til mistanke om en potensiell fare. Kommunens aktsomhet vurderes ut fra det som er akseptert faregrad da planvedtaket ble fattet.

Den endelige vurderingen av disse forholdene foretas av domstolene.

2.2 Behandling av plansaker

Det er kommunen som har ansvaret for at planleggingen skjer på en faglig og formelt riktig måte etter lovens bestemmelser og i tråd med nasjonale retningslinjer.

En viktig forutsetning for kommunens ansvar for å vedta bindende arealplaner, er at plan- og bygningslovens bestemmelser om samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp, jf. pbl § 16.

Kommunene bør søke å få fram tilstrekkelig grunnlagsmateriale i potensielle fareområder så tidlig som mulig i planprosessen. Informasjon bør innhentes og ekspertundersøkelser foretas før det blir fremmet planforslag. En fagkyndig undersøkelse kan f.eks. omfatte kartlegging av risikograd, utarbeiding av forholdsregler ved akutt flom-, ras- eller skredfare, og utredning av permanente sikringstiltak.

Slik kartlegging vil ikke bare ha til hensikt å fastslå fareområder, f.eks. flomområder, men vil også kunne gi opplysninger av stor økonomisk betydning for kommunene. Ved å legge mer ressurser i planleggingen vil kommunen få grunnlag for å kunne foreta en utbygging som er tilpasset f.eks. en potensiell flomfare.

I kommuner med arealknapphet kan de samfunnsøkonomiske omkostningene ved en restriktiv holdning til utnyttelse av arealene bli meget store. Det er derfor viktig at kommunene på et tidlig tidspunkt fokuserer på problemområdene og vurderer om de skal utnyttes, og i tilfelle til hva og hvordan. En tilpasset utbygging der det investeres i skadeforebyggende tiltak kan være et alternativ i slike områder. Hva som er en fornuftig arealdisponering i potensielle fareområder, beror bl.a. på risikovurderinger og kartlegging av farer foretatt av faglige instanser.

2.2.1 Risikovurderinger ved naturskader

Før man kan fastslå om et område er «fareområde», og hvordan man eventuelt skal innrette seg i forhold til å unngå skader, må det foretas en vurdering av risikoen. Risiko er uttrykk for sannsynlighet og konsekvens av en hendelse, f.eks. en flom.

En risikovurdering vil normalt gi svar på følgende spørsmål:

Hva kan gå galt?

Hva er sannsynligheten for at det går galt?

Hva blir konsekvensene hvis det går galt?

Når det gjelder risikovurderinger i forbindelse med flomfare, er Norges Vassdrags- og Energi-

verk (NVE) fagmyndighet. Regionkontorene til NVE får arealplanene til uttalelse før endelig planvedtak fattes, og fokuserer primært på flom og eventuelle tiltak på flomutsatt areal. NVE har kompetanse når det gjelder vurdering av flom- og erosjonsrisiko. Regionkontorene har også hydrologisk kompetanse og i tillegg viktig kunnskap om lokale forhold som kommunene kan nyttiggjøre seg i sin arealplanlegging.

Når det gjelder skred- og rasfare, må kommunen søke veiledning i den kartlegging som er gjort av Norges Geotekniske Institutt (NGI) og som er tilgjengelig i form av faresonekart, jf. pkt 2.2.2.

2.2.2 Aktuelle faresonekart og annen kartlegging

Enkelte statlige etater utarbeider faresonekart som kan være til hjelp for kommunene i planlegging og arealdisponering.

I den grad det foreligger oversikt over den aktuelle fare i form av kart, f.eks. skredkart, flomsonekart o.l., forutsettes det at disse legges til grunn i den videre arealplanlegging.

I risikoområder bør kommunen i tillegg til dokumenterte opplysninger, også basere seg på den lokalkunnskap som måtte være tilgjengelig.

Ras og skred

Kartlegging av potensielle fareområder for ras og skred hører under Miljøverndepartementet. Det utgis to kartserier; faresonekart for kvikkleireskred og faresonekart for snø- og steinskred. Faresonekartene er oversiktskart i målestokk 1:50 000 og er ment å være et hjelpemiddel for kommuner og fylkeskommuner ved planlegging av arealbruk og utbygging, slik at kravene til sikkerhet i henhold til plan- og bygningsloven skal kunne oppfylles.

Kartene er veiledende og angir de mest fareutsatte områdene. Felles for kartseriene er at de angir faresoner for skred (herunder ras). Kartene garanterer ikke at potensielle skred og ras ikke kan nå lengre ut enn til de angitte faresoner.

De to skredkartseriene dekker de mest skredutsatte deler av landet, og opplysninger om dekning kan fås fra Statens kartverk. Kartverket står også for salg av skredkartene.

Flom

Flomsonekart som viser utbredelsen i areal ved en eller flere flommer med gitte gjentakintervall, vil være et nyttig hjelpemiddel i arealplanleggingen i kommunene og som grunnlag for fastsetting av sikringstiltak, men har hittil

ikke vært utarbeidet i særlig grad. Norges vassdrags- og energiverk (NVE) har på oppdrag utarbeidet flomsonekart for noen vassdragsområder her i landet.

NVE har under utarbeidelse retningslinjer som definerer differensierte sikkerhetskrav ved flomsikring. Kravene differensieres i forhold til ulike typer arealbruk/bebyggelse.

Radon

Når det gjelder radonforekomster, er det pr. i dag ingen landsdekkende oversikt over utsatte områder. Det er relativt god oversikt over kjente radonforekomster på regionnivå og til dels på kommunenivå, men det kan være behov for ytterligere kartlegging i områder der geologiske forhold tilsier mulighet for større radonforekomster.

Forurenset grunn

Områder med forekomster av deponier/forurenset grunn bør vurderes regulert til fareområder eller spesialområder.

Statens forurensningstilsyn (SFT) har foretatt en landsdekkende kartlegging av deponier og forekomster av forurenset grunn. Fylkesmannen (miljøvernavdelingen) kan gi opplysninger om lokaliteter av forurenset grunn.

Vind

Ekstrem vind i åpne kystnære områder eller der lokal topografi virker forsterkende, innebærer en fare som bør legges til grunn for arealplanleggingen i den enkelte kommune.

Foruten snaufjellet og ytre kyststrøk, vil lesiden av bratte fjellrygger ofte være utsatt for til dels ekstreme fallvinder. Andre steder med vindforsterkning er markerte fjorder og andre åpne kanaler, nes, hjørner og trakter i terrenget.

Norges byggstandardiseringsråd - NBR – påbegynte høsten -92 i samarbeid med Det Norske Meteorologiske Institutt (DNMI) et vindprosjekt som har som mål å kartlegge ekstremvindforholdene for hele Norge. En ekstremvindanalyse av strekningen Rogaland – Finnmark som avdekket at en del områder var utsatt for ekstrem vind som oversteg tidligere anbefalte verdier, har resultert i endring av Norsk Standard NS 3479. Standarden gir anvisning for dimensjonerende vindlaster og har spesiell angivelse for kystkommunene fra Sogn og Fjordane til Finnmark. Spesielle topografiske forhold vil gi høyere vindhastigheter, og i særlig utsatte områder vil utarbeidelse av spesielle vindkart som tar hensyn til topografiske forhold være nødvendig for arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen.

Rapporter om resultatene av de utførte vindanalyser kan fås ved henvendelse til NBR.

Støy

Miljøverndepartementet har gitt følgende veiledende retningslinjer vedrørende støy:

Retningslinjer for arealbruken i flystøysoner, jf. rundskriv T-22/84. Formålet med retningslinjene er å forhindre støyproblemer i nye boligområder o.l. Kommunenes arealplanlegging og behandling av enkeltsaker i flystøysoner skal skje på grunnlag av støysonkart utarbeidet av Luftfartsverket. (Nye retningslinjer for arealbruken i flystøysoner er under utarbeidelse.)

Retningslinjer for vegtrafikkstøy, jf. rundskriv T- 8/79 har som mål å sikre en forsvarlig areal- og vegplanlegging for å unngå eller begrense støybelastningen fra veier.

Veiledende retningslinjer for begrensnings av støy fra skytebaner, jf. rundskriv T-2/93, har som siktemål å forhindre vesentlige støyulempere forårsaket av nye skytebaner.

Seismisk aktivitet

NBR utarbeider et kartverk som skal vise grader av potensiell seismisk aktivitet i Norge, både på fastlandet og i sjøområdene.

2.2.3 Statlige fagmyndigheter

Gjennom sin medvirkning i den kommunale planprosessen har statlige fagmyndigheter som f.eks. NVE, et ansvar for å påse at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i planen. Plan- og bygningsloven § 9-3 pålegger offentlige organer som har oppgaver vedrørende ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging mv., å gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Dette er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende faglig grunnlag for planleggingen. Kommunen på sin side plikter å ta kontakt med offentlige myndigheter som har interesse i saken og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde, jf. pbl § 10-1 annet ledd.

Det er viktig at kommunene involverer fagmyndighetene på et tidlig tidspunkt i planarbeidet ved å oversende planforslag o.l. På denne måten kan man synliggjøre eventuelle farer og ulemper, og ta hensyn til dette i den videre planleggingen. Vedkommende fagmyndighet har ansvar for å følge opp at interesser som er knyttet til deres fagfelt blir tilstrekkelig ivaretatt i planarbeidet, og kan eventuelt om nødvendig fremme innsigelse mot et planforslag. (Se pkt. 2.2.4 om innsigelse.)

2.2.4 Innsigelse

Planforslag skal sendes til berørte statlige organer mv. til uttalelse, jf. bl.a. pbl § 20-5 annet ledd og § 27-1 siste ledd. Dersom hensynet til nasjonale og viktige regionale interesser ikke er tilstrekkelig ivare tatt i planen, kan fagmyndigheten om nødvendig fremme innsigelse mot planforslaget, jf. pbl § 20-5 femte ledd, § 27-2 nr. 2 og § 28-2 fjerde ledd. Dette kan også omfatte hensynet til sikring mot påpekt fare. Innsigelse innebærer at kommune styrets kompetanse til å treffe rettslig bindende planvedtak faller bort. I så fall skal planen sendes til Miljøverndepartementet som avgjør om innsigelsen skal tas til følge eller om planen skal godkjennes.

Det vises forøvrig til Miljøverndepartementets rundskriv T-4/96 (nynorsk) og T-5/96 (bokmål) om bruk av innsigelse i plansaker. I rundskrivet er det inntatt en oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

2.2.5 Plikt til å revidere planer

Kommunen har plikt til å påse at endrede forutsetninger i plangrunnet kommer til uttrykk i justeringer av den eksisterende plan, jf. pbl § 20-1 og § 27-1. Slike endrede forutsetninger kan f.eks. være at arealforholdene er vesentlig forandret; grunn er rast ut, jorder vasket bort eller grunn og bygninger skadet på annen måte. Selv om det ikke er skjedd noen fysiske endringer i arealgrunnet, kan kommunen ut fra andre vurderinger, f.eks. nye beregninger om flomhyppighet, ras/skred osv., ha en plikt til å endre planen.

3. Plan- og bygningslovens bestemmelser om arealplanlegging i «fareområder»

3.1 Plannivåene

Et av målene for plan- og bygningsloven er å sikre at arealene, herunder de bebygde arealer, blir disponert på en måte som ikke medfører fare. Som følge av dette er det i loven bestemmelser både for planer og det enkelte byggetiltak som gir hjemmel for å nekte bebyggelse og bruk av arealer som er eller kan være utsatte for fare eller ulempe.

Kommunene har mulighet til å vurdere og styre arealdisponeringen på tre stadier i planleggingen:

I arealdelen av kommuneplanen, jf. pbl § 20-4, som er rettslig bindende for arealbruken etter pbl § 20-6 og som angir

rammene for arealbruken i kommunen.

I reguleringsplan, jf. pbl § 25, og/eller i bebyggelsesplan, jf. § 28-2, som er rettslig bindende for arealbruken etter § 31 nr. 1.

Ved søknad om byggetillatelse, jf. pbl § 68 og eventuelle bestemmelser i TEK.

Potensielle fareområder bør synliggjøres så tidlig som mulig i planprosessen og helst tas med på oversiktsplannivå. Pbl § 68 kommer inn dersom det ikke i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til faren i planarbeidet eller det ikke foreligger plan.

Arealbruken må fremgå av plankartet. Dersom det i et område er f.eks. flomfare eller skredfare, må dette området særskilt avmerkes. I reguleringsplan og bebyggelsesplan kan fareområder (jf. pbl § 25 første ledd nr. 5) vises som hvit skravur på formålsfarge med tegnforklaring om hva slags fare som foreligger. Arealer i kommuneplanen som er båndlagt med tanke på senere regulering til f.eks. fareområde, vises med rød skravur på formålsfargen med tegnforklaring om at dette er båndlagt som fareområde.

Fareutsatte områder kan også markeres på plankartet som en veiledende opplysning uten rettsvirkning. Det kan f.eks. være ønskelig å markere flomfarlige områder i et LNF-område. Se pkt 3.2.4.

Rådighetsinnskrenkninger som innføres gjennom kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan medfører i utgangspunktet ikke erstatningsplikt.

3.2 Kommuneplanens arealdel, § 20-4

3.2.1 Båndlagte områder, § 20-4 nr. 4

I kommuneplanens arealdel bør områder som er særlig utsatt for fare i form av flom, ras, skred o.l., i nødvendig utstrekning båndlegges med henblikk på senere regulering til fareområde,

Jf. pbl § 20-4 nr. 4, jf. § 25 nr. 5. Ved bruk av arealbrukskategori områder som skal båndlegges, gjelder unntak fra hovedregelen om at rettsvirkningen av arealplanen er ubegrenset i tid. Båndleggingen er tidsbegrenset til 4 år med mulighet til å søke om ytterligere 2 års forlengelse for å få gjennomført reguleringsarbeidet, jf. pbl § 20-6 annet ledd tredje punktum og fjerde punktum. Det er derfor viktig at kommunen sørger for at de nødvendige reguleringsplaner blir utarbeidet innen utløpet av disse frister.

3.2.2 Landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område), § 20-4 nr 2

Områder som i mindre grad er utsatt for fare, og som det ikke er aktuelt å båndlegge med tanke på regulering til fareområde, kan f.eks. i kommuneplanens arealdel disponeres som landbruks-, natur- og friluftsområde, (LNF-område). Virkningen av at et område legges ut som LNF-område i arealplanen, vil være at bygge- og anleggstiltak samt fradeling til formål i strid med planen, f.eks. tiltak som nevnt i pbl § 93, ikke er tillatt.

Tiltak i tilknytning til tradisjonell landbruksvirksomhet vil i utgangspunktet være i samsvar med arealbruken og kan ikke nektes med hjemmel i planen. Men også landbrukstiltak omfattes av vurderingen etter pbl § 68. I forbindelse med melding om oppføring av landbruksbygg (§ 81) vil kommunen kunne stille krav om plassering og fundamentering/sikring, og om nødvendig kunne nekte tiltaket oppført. Se forøvrig omtalen av § 68 og de tekniske forskrifter i kapittel 4.

En eventuell spredt utbygging i LNF-områder vil kunne styres ved å gi bestemmelser som angir omfang og lokalisering av bebyggelsen, jf. pbl § 20-4 annet ledd bokstav c. Dette vil i mange tilfelle være tilstrekkelig til å holde farlige områder unna utbygging.

3.2.3 Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, § 20-4 nr. 5

Områder langs elvebredder der det er fare for flom og utrasing, kan i arealdelen av kommuneplanen legges ut etter pbl § 20-4 nr. 5 – «Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag». Supplert med bestemmelser etter pbl § 20-4 annet ledd bokstav f vil vegetasjon etc. kunne bevares med tanke på å hindre erosjon og utrasing.

Det knytter seg ofte spesielle interesser til 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Hvis det er behov for ytterligere styring av arealbruken langs vassdrag i LNF-områder, kan det med hjemmel i pbl § 20-4 annet ledd bokstav f, gis bestemmelser som fastsetter at det skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak. Denne bestemmelsen gjelder bare bestemt angitte tiltak i navngitte vassdrag der det er behov for ytterligere styring.

3.2.4 Supplerende kartopplysninger av veiledende art

Uansett hvilken arealbrukskategori et område er lagt ut til i planen, kan det i arealdelen markeres hvilke områder som er utsatt for farer i form av flom, skred, ras, vind osv. En slik

markering kan enten skje i form av egne tema- eller illustrasjonskart, eller ved beskrivelse i planen. Det kan f.eks. markeres i eget tekstfelt til høyre for plankartet: «Supplerende kartopplysninger av veiledende karakter/tegnforklaring av veiledende karakter». En slik markering vil ikke ha rettsvirkning, men vil være veiledende retningslinje i forhold til eventuell regulering eller der det søkes om dispensasjon fra planen med henblikk på bolig- og hyttebygging mv.

3.3 Reguleringsplan, § 25

3.3.1 Reguleringsformål

3.3.1.1 Fareområder, § 25 nr. 5

Områder som på grunn av ras-, skred- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygget eller bare skal bebygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten, kan med hjemmel i pbl § 25 nr. 5 legges ut til fareområde. De mest typiske eksempler er flom-, ras-, og skredutsatte områder.

Formålet «fareområde» nyttes for arealer som er utsatt for fare på grunn av naturgitte forhold og/eller på grunn av miljømessige farer (ulemper og farer skapt ved menneskelig aktivitet), som f.eks. forurensning i luft og grunn, ildsfarlig opplag o.l. Slike arealer skal i utgangspunktet ikke bebygges.

Regulering til «fareområde» innebærer at alle byggetiltak innenfor planen er forbudt eller bare tillatt på spesielle vilkår. Det er reguleringsmyndigheten som ut fra en vurdering basert på faglige kriterier avgjør hvilke restriksjoner som skal innføres. Det følger av pbl § 68 at grunn bare kan deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Kriteriene som legges til grunn etter § 68 skal samsvare med de retningslinjer som praktiseres for behandling av reguleringsplan. Det vises til pkt. 4.3 i rundskrivet.

Vindlast og høye forekomster av radon vil som regel være prosjekteringsforutsetninger ved dimensjonering av konstruksjoner. Det vil i så tilfelle være mulig å bygge dersom forutsetningene oppfylles. Springflo kan forekomme langs hele kysten, og vil bare være en særlig fare i sammenheng med andre laster som f.eks. bølger.

Det er i utgangspunktet adgang til å kombinere «fareområde» med andre arealbrukskategorier, jf. pbl § 25 annet ledd. Områder langs høyspentanlegg som legges ut som fareområde, kan f.eks. kombineres med arealbruksformålet friluftsområde. Loven hjemler også adgang til å

kombinere ulike formål i tid, f.eks. slik at man først regulerer et forurenset område til fareområde, og deretter skifter til et annet formål når forurensningen er fjernet.

3.3.1.2 Landbruksområder § 25 nr. 2

Et område kan reguleres til landbruk, med planbestemmelser om at det ikke kan bebygges, men at det fortsatt kan drives landbruksvirksomhet f.eks. ved oppdyrking av arealene. En slik regulering vil ikke ha konsekvenser for eksisterende byggverk, men for fremtidig bygging og disponering av arealene.

Reguleringsformålet «landbruk», jf. pbl § 25 nr. 2, kan kombineres med reguleringsformålet «fareområde», jf. pbl § 25 nr. 5. F.eks. kan et flomutsatt område langs en elvebredd legges ut til fareområde (flom) og kombineres med landbruksformålet.

3.3.1.3 Andre arealbruksformål

Andre arealbruksformål som kan være aktuelle å regulere til avhengig av type fare og graden av fare, er: Vernebelter, friluftsområder, naturvernområder, friområder, parkeringsplasser mv.

3.3.2 Reguleringsbestemmelser, § 26

I forbindelse med utarbeiding av reguleringsplan kan det i medhold av pbl § 26 «i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen».

Reguleringsbestemmelser brukes for å få en forsvarlig og presis styring med utforming og bruk av arealer og bygninger, f.eks. der naturforhold krever en spesiell lokalisering av bygninger o.a.

Til formålet fareområde, jf. pbl § 25 nr. 5, kan det med hjemmel i pbl § 26 settes vilkår om nærmere bestemte sikringstiltak, f.eks. om steinsatte diker og jordvoller eller om rasoverbygg og murer/voller. Sikringstiltakene, sikringssonene o.l. må vises på plankartet og beskrives nærmere i bestemmelsene til planen. Til reguleringsformålet byggeområde, pbl § 25 nr. 1, kan det gis rettslig bindende bestemmelser om bl.a. sikringstiltak, og det kan stilles vilkår om samtidig ferdigstillelse av bebyggelse og sikringstiltak.

3.4 Bygge- og deleforbud, § 33

Etter pbl § 33 kan det faste utvalget for plan-saker nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud for eiendommer i potensielle fareområder inntil spørsmålet om regulering er endelig avgjort. Et

slikt forbud gjelder i to år. Fristen kan i særlige tilfelle forlenges av fylkesmannen etter søknad fra kommunen.

Dette kan også gjøres i forhold til revisjon av kommuneplan.

4. Reglene i byggesaksdelen og de tekniske forskriftene

4.1 Innledning

De krav som stilles til bygninger direkte i plan- og bygningsloven og i de tekniske forskriftene har som formål å ivareta helse, miljø og sikkerhet i det bygde miljø. Plan- og bygningsloven § 68 er i så måte en sentral bestemmelse. Paragrafen uttrykker det grunnleggende prinsipp at tiltak ikke skal plasseres der det foreligger forhold som utgjør en fare eller en vesentlig ulempe for beboere eller brukere. Tiltak skal heller ikke plasseres på grunn der de er i fare for å bli skadet eller ødelagt. Hovedelementene i nåværende plan- og bygningslov § 68 forelå allerede i bygningsloven av 1924. I bygningsloven av 1965 ble dette videreført med visse tillegg i § 68.

I 1986 fikk pbl § 68 en tilføyelse om at bestemmelsen ikke bare gjaldt ved bygging, men også ved deling av eiendom. Videre ble området for bestemmelsen utvidet. Fra bare å omfatte farer og ulemper som følge av naturforhold, ble bestemmelsen utvidet til også å ramme negative konsekvenser av andre forhold i det ytre miljø.

Videre ble det vedtatt et nytt annet ledd. Tilføyelsen ga bygningsmyndighetene adgang til å nedlegge byggeforbud, eller sette særskilte vilkår for utbygging i utsatte områder direkte i bestemmelsen.

Plan- og bygningsloven § 68 lyder:

«Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal».

Kravene i § 68 gjelder generelt. En rekke forhold er regulert i forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) av 22.01.97, ikrafttrådt 01.07.97.

4.2 Bestemmelsenes virkeområde

Pbl § 68 og kravene i TEK gjelder både regulert og uregulert område. Der området er regulert må det likevel tas stilling til om det i planen er

tatt hensyn til eventuelle forhold som faller inn under bestemmelsen, og om de tiltak som følger av planene er tilstrekkelige. Det kan være at man ved utarbeidelsen av planen ikke var klar over at det forelå slike omstendigheter, eller at ny viten eller endrete forhold tilsier at området ikke bør utbygges eller at det må tas særskilte forholdsregler ved utbygging.

En byggherre kan således ikke påberope planen som grunnlag for rett til utbygging i strid med § 68. Bestemmelsens formål er å sikre at det ikke igangsettes utbygging der forholdene i området kan innebære en fare for liv eller helse. Disse hensyn vil slå igjennom i forhold til den fastsatte arealbruk i arealplaner.

Bestemmelsen er av materiell art, og således en selvstendig avslagshjemmel. Forholdet til § 68 og de relevante bestemmelser i TEK er en del av vurderingstemaet ved behandling av enhver søknad eller melding. Hvor framtreddende dette forhold er vil selvsagt avhenge av det omsøkte tiltaks plassering.

Videre vises det til at «bebyggelse» i § 68 og TEK ikke bare omfatter bolig og næringsbebyggelse. Alle slags bygninger omfattes. Fritidsboliger etter lovens § 82, og driftsbygninger i landbruket etter § 81 rammes også av bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder også for andre tiltak enn bygninger. Konstruksjoner og anlegg rammes av bestemmelsen når tiltaket plasseres i områder der det foreligger fare for mennesker eller anlegget i seg selv. For eksempel vil § 68 omfatte et kaianleggs plassering. Unntak må selvfølgelig gjelde for anlegg hvis funksjon forutsetter at de utsettes for fare som f.eks. vannkraftanlegg, flomvoller og bølgebrytere mv. Disse anleggene må likevel konstrueres og oppføres slik at de er i stand til å tåle den belastning deres funksjon vil medføre.

Ved bruksendring vil tiltaket måtte vurderes i forhold til § 68 og TEK § 7-3. Skal f.eks. et lagerbygg ominnredes som produksjonshall, må bygningsmyndigheten vurdere om den nye bruken kan tillates, sett hen til at man vil få en mer permanent tilstedeværelse av mennesker i bygningen. Dersom kravene ikke kan oppfylles må søknaden avslås.

4.3 § 68 første ledd

4.3.1 Deles eller bebygges

Som det framgår av ordlyden gjelder § 68 både for deling av grunn og søknad om bebyggelse. Det er deling av eiendom til bebyggelse som rammes.

4.3.2 Fare

Begrepet «fare» omfatter de situasjoner der det ikke er tilfredsstillende sikkerhet for menneskeliv og materielle verdier. TEK § 7-32 stiller nærmere krav til sikkerhet mot naturpåkjenninger jf. 4.3.6 nedenfor. Det må presiseres her at det er fare som oppstår på grunn av de omkringliggende forhold som omfattes av bestemmelsene. Fare som følger av virksomheten som drives på eiendommen eller tiltaket selv, må vurderes etter §§ 78, 79 og 80.

4.3.3 Vesentlig ulempe

Dette 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. For at det kan sies at det foreligger «vesentlig ulempe» må graden av sjenanse overstige det alminnelige. Ved vurderingen må det tas hensyn til formålet med bygningen, om ulempen er til stede permanent eller inntreffer med intervaller og konsekvensene av ulempen. Formålet med bygningen vil også være relevant, herunder om bygningen skal brukes permanent eller bare til visse tider.

4.3.4 Naturforhold

Naturforhold er de naturgitte omstendigheter ved tomta og omgivelsene som gjør at bebyggelse av eiendommen medfører fare eller ulempe. Eksempler på dette er ras, herunder jord, snø, stein og leirras. Likeledes vil det gjelde flomutsatte områder eller steder med forekomster av radon.

4.3.5 Miljøforhold

Begrepet viser til fysiske tiltak i det ytre miljø som er skapt eller følger av menneskelig aktivitet. Eksempler på slike tiltak er veier, flyplasser, søppelfyllinger mv. Det er ikke nærheten til tiltakene i seg selv som rammes av bestemmelsen, men den effekt disse kan ha på de aktuelle tomter. Som ulemper/fare regnes støy, lukt, luftforurensing mv.

4.3.6 Tilstrekkelig sikkerhet

Om dette sies det Ot.prp. 57 (1985-86):

«Det kan ikke settes krav om absolutt sikkerhet til plasseringen av bebyggelsen. Utgangspunktet er at det ikke må bygges på steder hvor det markert risiko for at fare kan oppstå. Vedrørende ras er dette nærmere bestemt i byggeforskrift 1985 kap. 51:3. Vedrørende andre farer er det ikke satt noe tallbestemt krav.

I vurderingen av hvorvidt tomten kan bebygges eller ikke må bygningsrådet i nødvendig utstrekning legge vekt på ekspertuttalelser. Men dette utelukker ikke at bygningsrådet til slutt skal foreta en selvstendig totalvurdering av risikomomentene. Det avgjørende må være sannsynligheten for at noe vil skje, og graden av fare/skade som kan oppstå».

Ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig må man ta i betraktning hvilken funksjonstid det aktuelle tiltak må forutsettes å ha. Dette må vurderes i forhold til det enkelte tiltak og dets formål. En må ta stilling til hva som er påregnelige hendelser et tiltak blir utsatt for. Et klart tilfelle som rammes ville være om det foreligger en statistisk sannsynlighet for at en bygning vil kunne gå fullstendig til grunne i løpet av sin påregnelige levetid som følge av en fare. Det må også sees hen til om det vil oppstå forhold som kan karakteriseres som ulemper flere ganger i løpet av tiltakets levetid. F.eks. at det er påregnelig at kjelleren vil bli fylt av vann på grunn av flom en gang hvert 5-6 år. Et slikt tilfelle vil rammes av pbl. § 68.

De bestemmelser i byggeforskriften som er nevnt i Ot.prp. 57, og byggeforskrift 1987 kapittel 51:4, er videreført fra og med 01.07.97 i forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK).

I sistnevnte forskrift oppstiller § 7-32 nr 1 krav om at byggverk skal plasseres slik at de ikke utsettes for fare fra skred, flom, sjø og vind.

I § 7-32 nr 2, jf. § 7-31 angis hva som anses som tilfredsstillende sikkerhet i forhold til skredfare. Klassifisering av akseptabel fare i forhold til bruk av bygninger vil likevel kunne gi veiledning i forhold til sammenlignbare farer, som flom mv. Viktige vurderingstemaer blir således hyppigheten av det foreliggende fare/ulempe-momentet, varslingsstid og dens skadevoldende egenskap.

Kommunen må i sin vurdering kunne bygge på de faremomenter som man vitenskapelig har akseptert som reelle eller sannsynlige på det tidspunkt vedtaket fattes. Bygningsmyndighetene kan således ikke holdes ansvarlig der det er gitt en tillatelse i et område der det etter dagens viten må anses trygt, og det i ettertid viser seg at forholdene i området medfører fare.

4.4 § 68 Annet ledd

Annet ledd gir bygningsmyndighetene adgang til både å nedlegge forbud mot bebyggelse, og til å pålegge tiltak som avverger faren eller ulemper.

4.4.1 Adgangen til nedlegge byggeforbud

I Ot.prp. nr. 57 (1985-86) presiseres det at adgangen til å nedlegge forbud mot bebyggelse av bestemte eiendommer, gjelder uavhengig av om det er innkommet søknad eller ikke.

Formålet med bestemmelsen er å gi bygningsmyndighetene hjemmel til å gå inn på et tidlig stadium og forhindre utbygging uten å gå veien om arealplan først. Derved vil man kunne avklare byggespørsmålet før presset blir utløst ved en innkommet søknad.

4.4.2 Særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Pbl § 68 2. ledd gir bygningsmyndighetene retten til å sette vilkår for bebyggelse eller deling av et areal som i utgangspunktet ville omfattes av forbudet i 1. ledd. Myndighetene behøver derved ikke å gå veien om dispensasjon med vilkår eller pålegge visse tiltak i reguleringsplan. De vilkår som kan gis må ha direkte sammenheng med den foreliggende fare/ulempe. Kravene må være knyttet til grunnen, bebyggelsen eller utearealet. Bestemmelsen gir således ikke anledning til å sette andre vilkår dersom det ikke har som formål å avverge eller dempe aktuelle farer eller ulemper som har sammenheng med natur eller miljøforhold.

Etter TEK §§ 8-33-42 nr 6, 8-43, 8-53 skal bygning plasseres og utformes slik at radonkonsentrasjoner, utendørs støykilder, vibrasjoner, forurensing i grunnen mv. ikke utgjør en helseisiko, medfører ulemper eller virker forstyrrende på de aktiviteter byggets formål forutsetter.

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 § 68.

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

Dersom byggetillatelse er gitt, og det viser seg at de pålagte tiltak ikke er tilstrekkelige, vil bygningsmyndighetene måtte omgjøre vedtaket etter forvaltningsloven § 35. Tillatelsen vil kunne omgjøres etter bestemmelsens 1. ledd dersom den er ugyldig. Om de foreliggende omstendigheter ikke tilsier ugyldighet, vil vedtaket likevel kunne omgjøres etter § 35, 3. eller 4. ledd. I sistnevnte tilfeller kan man ikke se bort fra at bygningsmyndighetene vil kunne komme i erstatningsansvar.

I forskrift om saksbehandling og kontroll av 22.01.97 (SAK) § 14 nr 4 c er det stilt krav om at byggesøknaden skal inneholde en beskrivelse av grunnforhold, rasfare og miljøforhold.

4.5 Bygningsmyndighetenes plikt til å håndheve pbl. § 68

Etter foreliggende rettspraksis har domstolene gått langt i å pålegge bygningsmyndighetene ansvar for ikke å ha fulgt opp forbudet i plan- og bygningsloven på en tilstrekkelig aktsom måte.

I Rettens gang 1988 side 499, er det gjengitt en dom i en erstatningssak etter daværende bygningslovs § 68. A hadde vist stor iherdighet i sitt ønske om å få bebygge en tomt. Bygningsrådet avsto hans søknad under henvisning til at tomten lå rasfarlig til og ba om at A foretok nærmere undersøkelser.

A forhørte seg deretter hos to lokale beboere om de kjente til at det hadde forekommet snøskred i området. Dette ble besvart negativt. På grunnlag av dette ga bygningsrådet sin tillatelse.

A bygde et bolighus og flyttet inn.

Fire år etter ble huset skadet av et snøras. A ville ikke lenger bli boende i huset og krevet erstatning av kommunen fordi bygningsrådet hadde tillatt ham å oppføre hus på tomten. Hverken A eller kommunen innhentet noen faglig uttalelse om snøskredfaren og bygningsrådet hadde ikke foretatt befarings. Retten fant at kommunen hadde handlet uaktsomt ved å tillate A å bebygge tomten uten at det var innhentet faglig uttalelse om snøskredfaren.

Det ble videre uttalt at kommunen ikke kunne fri seg fra plikten etter § 68 ved å opplyse tiltakshaver om at det forelå snøskredfare. Bygningsrådet måtte selv foreta undersøkelser dersom det var sannsynlighet for en slik fare. Retten dømte kommunen til å erstatte A verdien av huset. Det ble ikke funnet grunnlag for nedsettelse av erstatningen på grunn av skadelidtes medvirkning.

I Rettens gang 1986 side 999 ble kommunen frifunnet da det ikke ble ansett å foreligge uaktsomhet ved å gi byggetillatelse til en tomt. Ut fra den situasjon som forelå, kunne det ikke bebreides kommunen at den ikke engasjerte fagkyndige for å undersøke rasfare så lenge det ikke forelå noen grunn til mistanke om rasfare.

Kommunen ble også frifunnet i en upublisert rettsavgjørelse avsagt av Eidsivating lagmannsrett i 1992. Huseier krevde erstatning etter å ha fått huset skadet av flom. Kommunen hadde

etter rettens vurdering ikke utvist uaktsomhet ved behandling av søknaden om byggetillatelse. Det ble lagt vekt på at kommunen hverken hadde vært selger av tomten eller opptrådt som reguleringsmyndighet. I foreliggende tilfelle hadde deres oppgave kun vært av kontrollerende art.

Det sentrale ble om det forelå særlige forhold som kommunen hadde eller burde hatt kunnskap om og som det måtte kreves at kommunen underrettet byggherren om og burde vært vektlagt ved behandling av søknaden om byggetillatelse. I denne saken var både eieren og byggmesteren lokalkjente i området. Etter forholdene ble de ansett for å være nærmest til å ta risikoen for at det ikke ble innhentet nærmere opplysninger fra folk i området som eventuelt kunne medføre en annen løsning.

Andre dommer som omhandler spørsmålet kan leses i Rettens gang (RG) RG 1979 s.107, RG 1984 s. 565, RG 1986 s. 503, RG 1987 640, RG 1990 s. 1248 og 1991 s. 951.

Etter ovennevnte rettspraksis har kommunen en aktivitetsplikt når det søkes om bygge- og delingstillatelser i utsatte områder. Har kommunen konkret kunnskap om at det foreligger en fare eller ulempe som faller inn under plan- og bygningsloven § 68, skal søknaden avslås eller sikringstiltak påbys. Det må ansees tilstrekkelig for kommunen å henvise til kartmateriale eller annet som påviser en fare for ras, radon e.l. Likeledes vil man kunne bygge på at det erfaringsmessig har forekommet ras eller lignende i område. Det er ikke anledning for kommunen til å automatisk avslå alle bygge- og delesøknader inntil søker kan påvise at det ikke foreligger fare. Det må kunne påvises en slik fare i den konkrete sak.

Når kommunen har påvist at det foreligger en sannsynlighet for at eiendommen ikke kan deles eller bebygges, må det være tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger, eller at det kan motvirkes ved sikringstiltak. Når det gjelder sikringstiltak begrenser kommunens ansvar seg til å kontrollere at sikringstiltakene er tilstrekkelige til å avverge faren eller redusere ulempene til et akseptabelt nivå. Det er således søker selv som må engasjere den konsulenthjelp som er nødvendig for å avklare hvilke tiltak som må gjøres, og hvordan de skal gjennomføres.

Kommunen kan neppe gi bygge- /deletillatelse på betingelse av at tiltakshaver bebygger grunnen på eget ansvar. En slik ansvarsfraskrivelse ble ikke godkjent i RG 1988 s. 499.

Det må i denne sammenheng presiseres at bygningsmyndighetene ikke har et generelt ansvar for å iverksette eller bekoste tiltak slik at tomter kan bebygges i kommunen. Ansvaret er begrenset til å forhindre at de tomter som ikke oppfyller kravene i pbl § 68 blir bebygget, eventuelt at det iverksettes tilfredsstillende sikringstiltak. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at de pålagte sikringstiltak blir utført i tråd med de spesifikasjoner som ligger til grunn for tillatelsen. Likeledes er vedlikehold av sikringstiltakene eiers ansvar.

5. Dispensasjon

Det kan med hjemmel i § 7 gis dispensasjon fra byggeforbud i plan eller lov dersom kravet til «særlige grunner» er oppfylt.

Når et område er båndlagt med sikte på regulering til fareområde, eller er regulert til slikt område, bør kommunen være meget varsom med å innvilge dispensasjon. Ved spørsmål om dispensasjon i fareutsatte områder skal statlig fagmyndighet få mulighet til å uttale seg før saken blir avgjort.

Går fagmyndigheten i mot en dispensasjon, vil det sjelden kunne sies å foreligge «særlige grunner», noe som er en forutsetning for å kunne dispensere.

De særlige grunner som påberopes må være spesielt tungtveiende. Det vises til at bestemmelsen er satt for å sikre liv og helse og beskyttelse av eiendom. Det skal absolutt ikke være kurant å få dispensasjon fra slike bestemmelser. Som det framgår ovenfor kan bygningsmyndighetene komme i erstatningsansvar dersom det viser seg at byggherre blir utsatt for tap som følge av at en eiendom som omfattes av § 68 allikevel er blitt bebygget. Det vises videre til pkt 2.2.3 ovenfor om samråd med fagmyndigheter før et eventuelt vedtak treffes. Det påpekes at selv om f.eks. brukere av fritidsboliger enkelte steder bare vil utsettes for fare visse deler av året, skal pbl § 68 og forskriftene også beskytte materielle verdier. Dette taler mot at det gis dispensasjoner i slike tilfeller.

Rundskrivnet er konvertert fra Kommunaldepartementets datafil.

Vedlegg 2:

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Fylkesmannen i Møre og Romsdal 12. februar 2008, sak 07/2505



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

KOPI

Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkeshuset

6404 MOLDE

Dykkar ref
2007/836

Vår ref
07/2505-2 ELO

Dato 12 FEB 2008

Avklaringar i samband med sakshandsaming av plan- og byggjesaker i dei fjordnære områda langs Storfjorden på Sunnmøre

Departementet syner til brev av 24.10.07 om behov for avklaring når det gjeld handsaming av søknader og meldingar om tiltak i skredutsatte område. Då brevet tek opp forhold som høyrer inn under arbeidsområdet til både Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, har dei to departementa funne det føremålstenleg å gje eit felles svar.

1. Plan

Kommunal- og regionaldepartementet har fått uttale frå Miljøverndepartementet som er innarbeidd nedanfor:

Etter systemet i plan- og bygningslova er det kommunane som i utgangspunktet skal stå for den fysiske arealplanlegginga og som skal fastleggje kva dei einskilde areala innanfor kommunen skal nyttast til. Kommunen må såleis ta omsyn til potensielle fareområde og gjere ei vurdering av om områda kan byggjast ut eller ikkje. Dersom statlege fagstyresmakter, fylkeskommunen eller nabokommunar ut i frå nasjonale eller viktige regionale omsyn har motsegn til kommunen sin plan, kan det reisas motsegn til planen. Planen må då handsamast og avgjerast av Miljøverndepartementet.

I samband med utarbeiding av plan for eit potensielt fareområde kan kommunen vurdere om det er mogeleg å avbøte farerisikoen ved å fastsetje krav om risikoreduserande tiltak i beredskapsmessig samanheng i tilknytning til planen. Miljøverndepartementet syner til brevet sitt av 9. mai 2006 til fylkesmannen i Møre og Romsdal kor departementet finn at dette i plansamanheng kan vere mogeleg.

Postadresse:
Postboks 81 12 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 / 22 24 71 01
Org. nr.:
972 417 858

Bustad- og
byggnadsavdelinga
Telefaks:
22 24 27 36

Saksbehandlar:
Else-Karin Øvernes
22 24 71 58

Miljøverndepartementet gjer likevel merksam på at føresegna i § 68 i plan- og bygningslova gjeld både i regulerte og uregulerte område. Dette betyr at planen ikkje kan tillate bygging i strid med nasjonale føresegner.

Om noko er uklart eller treng meir avklaring, ber vi Dykk ta kontakt med Miljøverndepartementet.

2. Byggjesak

2.1 Utgangspunkt

Det følgjer av pbl § 68 at tiltak ikkje kan plasserast der det ligg føre forhold som utgjer ein fare eller ei vesentleg ulempe for bebuarar eller brukarar. Tiltak skal heller ikkje plasserast på grunn der det er fare for at dei blir skadde eller øydelagde. Pbl § 68 er nærare presisert i teknisk forskrift (TEK) § 7-32. Hovudføremålet med reglane er å sikre mot tap av liv, men reglane skal òg hindre større materielle tap. Krava som følgjer av pbl § 68 og TEK § 7-32 skil såleis i utgangspunktet ikkje mellom personleg og materielle tryggleik. Departementet understrekar likevel at det er ein svært låg aksept for fare for tap av menneskeliv, mens skade på materielle verdiar i større grad kan akseptrast. Nivåa for tryggleik i TEK må dermed bli forstått slik at dei må kunne vurderast strengare for forhold som kan utgjere fare for liv og helse enn der det berre er fare for skadar på materielle verdiar. Dette samsvarer òg med skiljet som gjeld mellom materiell og personell tryggleik f. eks. i brannkrava i pbl og TEK, ved at det i reglane om brannseksjonering og brannvarsling blir lagt til rette for at personar kan evakuere byggverk som er i brann, medan byggverket eller ein brannseksjon kan brenne ut.

2.2 Nærare om nivåa for tryggleik i TEK

Pbl § 68 er som nemnt presisert i TEK § 7-32 som seier at byggverk skal ha *tilfredsstillande tryggleik* mot å bli skadd av naturpåkjenningar. Korleis dette nivået skal oppfyllest vil avhenge av dei konkrete naturforholda. Det er tre tryggingssklassar for skred i TEK, sortert etter konsekvens og største nominelle årlege sjanse for skred. Krava er formulert ut i frå at dess større konsekvensen av eit skred kan vere, dess lågare nominell sjanse for skred kan akseptrast. For hjelp til kartlegging av fjellskredfare kan Norges Geologiske Undersøkelse (NGU) kontaktast – www.ngu.no. NGU kan gje vurderingar som kan brukast ved utbygging for å dokumentere at nivået for tryggleik i TEK er oppfylt. Krava til tilfredsstillande tryggleik vil vere oppfylt når krava til nominell årleg sjanse for skred er overhalde, slik desse krava er formulert i TEK § 7-32.

Rettleiinga til TEK gjev eksempel på ulike byggverk som kjem inn under dei 3 tryggingssklassane for skred:

Til dømes er småhus (einebustader) og hytter/fritidsbustader plassert i tryggingssklasse 2 (nominell årleg sjanse på 1/1000). Dette betyr at ein etter dagens regelverk ikkje kan tillate at det bli sett opp nye bygg av denne typen i skred- og flodbølgjeutsette område der nominell sjanse er 1/1000.

Garasjar, båtnaust, lagerbygningar med lite eller utan opphald av personar, og mindre brygger/kaianlegg er plassert i tryggingssklasse 1 (nominell årleg sjanse for skred 1 / 100). Slike byggverk kan det gjevast løyve til å byggje.

2.2.1 Etablerte byggjeområde

Etter departementet si vurdering kan det gjevast løyve til å føre opp mindre tiltak i skredutsette område, slik som tilbygg og påbygg på byggverk i etablerte byggjeområde under den klare føresetnad at det ikkje blir laga til ei ny buening. Tilsvarande meiner departementet at det også kan gjevast løyve til *mindre* utvidingar av etablerte lokale for næring. Ei slik utviding vil i arealomfang kunne vere større enn i bustadsituasjonen. Det vil likevel vere naudsynt å vurdere konkret om utvidinga blir av ein slik karakter at den vil krevje dispensasjon. Relevante moment i denne vurderinga er til dømes auken i talet på arbeidstakarar og sjølve kroneverdien av utvidinga. Fleire arbeidstakarar og plassering av dyre tekniske installasjonar i tilbygget vil begge vere sjølvstendige moment som talar for at tiltaket krev dispensasjon. Departementet vil presisere at dei unntaka som her er nemnt, berre gjeld for området langs Storfjorden på Sunnmøre. Departementet syner til at situasjonen med fjellskred og påfølgjande flodbølge er sær eigen sidan dette vil vere ei eingongshending i motsetnad til område som til dømes er utsett for flom med stadig gjentakingsfare. Etter departementet si meining vil vurderinga i slike tilfelle vere annleis.

Når det gjeld vanleg vedlikehald, mindre utbetringar og endring av fasade av eksisterande byggverk, kan dette gjennomførast uavhengig av pbl § 68.

2.3 Dispensasjon etter pbl §§ 7 og 88

Det må leggjast til grunn at dei aktuelle kommunane er vel kjent med moglegheita til å gje dispensasjon etter pbl § 7 frå byggjeforbodet i § 68 og/ eller TEK § 7-32. Føresetnaden for å kunne gje dispensasjon er at krava til særlege grunnar er oppfylt. Dei særlege grunnane som blir gjort gjeldande, må vere spesielt tungtvegande. Pbl § 68 er gitt for å sikre liv og helse og for å sikre eigedom. Det skal såleis ikkje vere kurant å få dispensasjon frå desse reglane.

Departementet vil ikkje tilrå bruk av dispensasjon. Vi stiller oss tvilande til om det vil vere fagleg forsvarleg å dispensere frå krava i og med at dette vil kunne auke faren for tap av menneskeliv eller skade på menneske og eigedom. Det vil likevel vere opp til den

einskilde kommunen å vurdere om pbl § 7 skal nyttast, men departementet minner om at statleg fagstyresmakt fyrst skal ha fått høve til å uttale seg.

Departementet vil likevel understreke at kommunen ikkje under noko omstende må gje dispensasjon for byggverk der konsekvensane av ei skredhending er særstør, slik som for bustadblokker, barnehagar, sjukeheimar og sjukehus. Det vil heller ikkje vere aktuelt å gje dispensasjon for plassering av byggverk i tryggingssklasse 4, jf TEK § 7-31, i fareutsatte område. Tryggingssklasse 4 omfattar byggverk der konsekvensane av ei skredhending er særleg stor, f.eks. i form av uakseptable konsekvensar for samfunnet, eksempelvis bygningar som må fungere i beredskapsituasjonar.

For at ein dispensasjon skal vere lovleg, gjer departementet merksam på at det er naudsynt med ei grunngeving som inneheld ei konkret vurdering av dei faktiske forholda som taler for og imot dispensasjon, medrekna konsekvensane for lokalsamfunnet av eit totalt byggjeforbod. Eit moment i denne vurderinga vil kunne vere forholdet til utviklinga av næringslivet i eit område.

Kommunane må også vurdere om det er mogleg å realisere tiltaket på ei annan og tryggare stad, for eksempel lenger opp frå strandkanten. Departementet understrekar at dersom det finst alternative areal som er mogeleg å byggje ut, vil det ikkje vere ein særleg grunn at desse tomtene av andre omsyn er mindre eller lite attraktive. Private omsyn er berre i heilt spesielle tilfelle relevant ved vurderinga av dispensasjon. Det må kunne påvisast at det ikkje finst andre område som er rekningsvarande å byggje ut.

Det at det finst eit apparat for varsling og evakuering som sikrar at liv ikkje går tapt, er aleine ikkje tilstrekkeleg til å kunne gje dispensasjon. Det er likevel eit særstør viktig moment som kan takast med i vurderinga. Konsekvensane ved eit stort fjellskred med følgjande flodbølge vil vere svært dramatisk. Ved dispensasjon må derfor dei aktuelle kommunane ta høgde for at det vil vere naudsynt at det til ei kvar tid ligg føre ein operativ beredskap av høg kvalitet for å sikre menneskeliv.

2.4 Erstatningsansvar

Dersom kommunen har konkret kunnskap om at det ligg føre fare eller ulempe som fell inn under § 68, kan søknad normalt ikkje bli godkjent. Eventuelt må det krevjast sikringstiltak. Kommunen har ikkje høve til å gje byggje- /deleløyve på vilkår av at tiltakshavar byggjer på eige ansvar, jf. RG 1988-499. Rettspraksis tilseier at aktløyse ved vedtak av planar eller ved handsaminga av byggjesaker etter § 68, vil medføre erstatningsansvar for kommunen.

Om noko skulle vere uklart på desse punkta, ber vi Dykk ta kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet.

3. Vidare arbeid

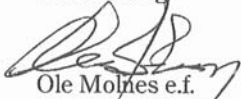
Kommunal- og regionaldepartementet er vel kjent med dei konsekvensane eit tilnærma byggjeforbod fører med seg. Departementet er derfor i gong med å gjennomføre ei todelt utgreiing:

- Vurdering av negative konsekvensar som følgje av auka skader på materiell og person ved ein naturkatastrofe opp mot positive konsekvensar for samfunnsutviklinga ved å tillate utbygging
- Vurdering av korleis ein lov-/forskriftsfesta aksept av fare for materiell skade vil vurderast etter erstatningsrettslege reglar, medrekna om løyve frå kommunen i samsvar med reglane vil kunne medføre erstatningsansvar.


Vi forventar at arbeidet med dette vil vere ferdig fyrste halvår av 2008, og konklusjonane vil danne grunnlag for ei vidare vurdering av om det bør gjennomførast endringar i teknisk forskrift.

Vi gjer óg merksam på at det er avslutta eit interdepartementalt utgreiingsarbeid, leia av Landbruks- og matdepartementet, som har vurdert staten sitt engasjement knytt til store fjellskred og ras elles. Arbeidet er no vidareført i ei ny interdepartemental arbeidsgruppe under leiing av Olje- og energidepartementet. Det blir arbeidd mot å få fram forslag bl.a. til ein ny statleg "skredetat" tidleg i 2008.

Med helsing



Ole Molnes e.f.
fung.ekspedisjonssjef



Knud Fr. Rasmussen
seniorrådgjevar

Kopi til:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Fiskeridirektoratet Region Møre og Romsdal
Hareid kommune
Justis- og politidepartementet
Kystverket
Landbruks- og matdepartementet
Miljøverndepartementet
Norddal kommune

Side 5

Skodje kommune
Statens bygningstekniske etat
Statens vegvesen Sunnmøre distrikt
Stordal kommune
Stranda kommune
Sula kommune
Sykkylven kommune
Ørskog kommune
Ørsta kommune
Ålesund kommune