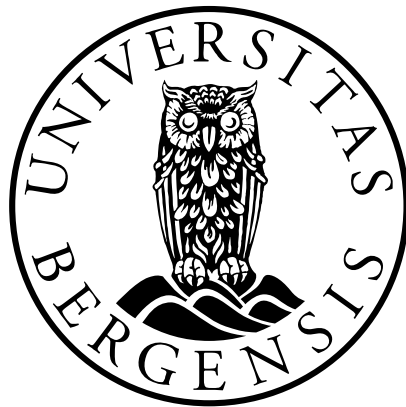


# Kommunens erstatningsansvar ved naturskader

*Hvilke krav stilles til kommunens aktsomhet ved  
behandling av plan- og bygningsloven § 28-1?*

Kandidatnummer: 94

Antall ord: 14544



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

7. juni 2021



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	3
1 Innledning.....	4
1.1 Tema og aktualitet.....	4
1.2 Oppgavens problemstilling og avgrensning .....	6
1.3 Rettskildebildet og juridisk metode.....	8
1.4 Fremstilling videre .....	10
2 Sentrale legislative hensyn .....	11
2.1 Legislative hensyn bak erstatningsreglene .....	11
2.2 Legislative hensyn bak plan- og bygningsloven .....	12
3 Kommunens ansvar for naturfarer etter plan- og bygningsloven.....	14
3.1 Innledende om plan- og bygningsloven .....	14
3.2 Plan- og bygningslovens plandel.....	15
3.2.1 Ansvar for risiko- og sårbarhetsanalyse .....	15
3.2.2 Angivelse av hensynssone.....	16
3.2.3 Statlige planretningslinjer om klimatilpasning .....	18
3.3 Plan- og bygningsloven § 28-1.....	20
4 Kommunalt erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven § 2-1 – Aktsomhetsvurderingen .....	24
4.1 Innledning.....	24
4.2 En mild eller alminnelig aktsomhetsnorm?.....	27
4.3 Gjelder det i dag et skjerpet aktsomhetskrav?.....	28
4.4 Nærmere om aktsomhetsvurderingen.....	31
4.4.1 Innledning.....	31
4.4.2 Kommunens vurdering av byggegrunnens sikkerhet mot naturfarer .....	32
4.4.3 Kommunens kontroll av ekstern utredning av naturfare .....	42
5 Avsluttende betraktninger .....	49
Kildeliste .....	51
Vedlegg .....	57

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er kommunens aktsomhetsvurdering ved kontroll av byggegrunnens sikkerhet mot naturfarer etter pbl. § 28-1, jf. skl. § 2-1 nr. 1.

Klimaet er i endring både globalt og nasjonalt. Temperaturen stiger, is- og bresmelting foregår raskere og nedbørsmengden øker. Som en uunngåelig konsekvens av et endret klima vil risiko for naturfarer øke i takt med endringene. En større nedbørsmengde vil blant annet øke faren for flom og skred, herunder jordskred, snøskred og kvikkleireskred. For bygg, anlegg og infrastruktur vil slike naturulykker kunne medføre store fysiske og materielle skader, kalt naturskader. Naturskader vil i denne oppgaven omfatte materielle skader som oppstår som en direkte følge av en naturulykke, herunder flom, skred og ras. Jordskredet på Hatlestad Terrasse i 2005 og kvikkleirskredet på Gjerdrum i 2020 er eksempler på omfattende og alvorlige naturskader.

Tall fra Finans Norge viser at det ble registrert 7712 naturskader etter flom- og skredulykker mellom 2018 og 2020. Dette utgjorde en samlet erstatningsutbetaling på om lag 1,554 milliarder kroner.<sup>1</sup> Til sammenligning ble det mellom 2008 og 2010 registrert 3017 tilsvarende naturskader med en samlet erstatningsutbetaling på 393 millioner kroner, mens det mellom 1998 og 2000 ble registrert 2275 tilfeller med en samlet erstatningsutbetaling på 304 millioner kroner.<sup>2</sup> Statistikken viser en klar økning i både antall naturskader og naturskadeerstatning de siste årene, noe som illustrerer hvorfor oppgavens tema er relevant.

Erstatning for naturskader dekkes i dag gjennom alminnelige forsikringsordninger, statens naturskadeordning og/eller skaderstatning fra skadevolder. Å tegne forsikring hos et privat forsikringsselskap er en viktig måte å verne seg mot økonomiske tap. Etter lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskedeforsikring (naturskedeforsikringsloven) § 1 første ledd første punktum

---

<sup>1</sup> Finans Norge, «Naturskader», <https://www.finansnorge.no/statistikk/livsforsikringg/skedeforsikring/natur--og-vaer-skader/v2-naturskader---bygninginnbo/>, (lest 21.05.2021); se vedlegg I og II. Erstatningssummen for 2020 vil imidlertid endres etter hvert som skadene etter Gjerdrum-skredet blir endelig kartlagt.

<sup>2</sup> Ibid. (lest 21.05.2021); se vedlegg I og II.

vil bygninger og løsøre som er forsikret mot brannskade, også være forsikret mot naturskader dersom skaden ikke dekkes av annen forsikring. Skader på private eiendeler det ikke er mulig å forsikre gjennom en alminnelig forsikringsordning kan søkes erstattet av Statens naturskadeordning etter lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven). Den tredje og siste måten å få dekket økonomiske tap etter en naturskade kan oppnås ved å gå til erstatningssøksmål mot skadevolder etter lov 13. juni 1969 nr. 26 om skaderstatning (skadeerstatningsloven – skl.).<sup>3</sup>

For å kunne kjennes erstatningsansvarlig for en naturskade må tre kumulative vilkår være innfridd. For det første må det foreligge en erstatningsrettslig relevant skade. Dette vil i all hovedsak omfatte et økonomisk tap eller at skadelidtes formuesstilling reduseres.<sup>4</sup> Videre må det kunne påberopes et ansvarsgrunnlag og en årsakssammenheng mellom skaden og den ansvarsbetingende handlingen. Det vil si at noen på lovfestet eller ulovfestet grunnlag kan holdes ansvarlig for naturskaden, samt at den påstått ansvarliges handling har direkte sammenheng med skaden som har oppstått. Det er erstatningssøksmål mot skadevolder, herunder kravet til ansvarsgrunnlag, oppgaven vil omhandle.

Det spesielle med naturskader er at det ikke er en konkret skadevolder som har forårsaket skaden, men sterke naturkrefter. På bakgrunn av naturkreftenes ødeleggende karakter og mangel på forutsigbarhet rettes erstatningskrav for naturskader på bygg og eiendom ofte mot det organ som har tillatt bebyggelse i området, og den som har stått ansvarlig for utførelsen. Sentrale aktører er her stat, kommune, tiltakshaver, konsulenter og entreprenører. Temaet for denne oppgaven er kommunens ansvar ved slike skader.

Kommunen er plan- og bygningsmyndighet på kommunalt nivå.<sup>5</sup> Det innebærer at det er kommunen som bestemmer *hvor* det kan bygges og *hvilke* bygge- og delingssøknader som tillates. Kommunen er imidlertid bundet av lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.) med tilhørende forskrifter, og kan derfor ikke disponere arealene fritt. Plan- og bygningslovens plandel og byggesaksdel inneholder bestemmelser som pålegger kommunen å forhindre naturskader. Bestemmelsene i

---

<sup>3</sup> Denne erstatningsformen kan også benyttes av forsikringsselskap ved regressøksmål, se skl. § 4-3.

<sup>4</sup> Hagstrøm og Stenvik, *Erstatningsrett* (2019) s. 52.

<sup>5</sup> Se forutsetningsvis pbl. § 3-2 første ledd, § 3-3 og § 21-4.

plandelen (§ 4-3, § 6-2, § 11-8 og § 12-6) gjelder ved kommunal arealplanlegging, mens bestemmelsen i byggesaksdelen (§ 28-1) gjelder for den enkelte bygge- og delingssøknad som tilkommer kommunen. Som jeg kommer tilbake til i punkt 3.1 og punkt 4.1 er det pbl. § 28-1, sammenholdt med skadeserstatningsloven, som utgjør det rettslige grunnlaget ved et kommunalt erstatningsansvar for naturskader. Bestemmelsens første ledd lyder som følger:

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

For å kunne gi byggetillatelse må kommunen dermed sørge for at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker, og tåler den tiltenkte bebyggelsen.

Kommunens ansvar om å forebygge naturskader presiseres ytterligere av lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot naturskader (naturskadeloven). Etter § 20 plikter kommunen å forhindre naturskader i samsvar med bestemmelsene som fremgår av plan- og bygningsloven.

Oppgaven vil imidlertid, av hensyn til oppgavens tema og omfang, ikke utdype naturskadeloven nærmere.

Dersom kommunens byggesaksbehandlere gir byggetillatelse i strid med pbl. § 28-1 kan kommunen bli erstatningsansvarlig på grunnlag av arbeidsgiveransvaret i skl. § 2-1 nr. 1. Etter bestemmelsen blir kommunen som arbeidsgiver erstatningsansvarlig for de skader arbeidstakerne volder forsettlig eller uaktsomt ved behandling av bygge- og delingssøknader.

Som en følge av økningen i antall naturskader er det nærliggende å forvente at også antall erstatningssøksmål mot kommuner vil øke med tiden. Det er på dette grunnlag et behov for å kartlegge hvilke krav som stilles til kommunale saksbehandlere ved vurderingen av byggegrunnens sikkerhet.

## **1.2 Oppgavens problemstilling og avgrensning**

Oppgavens hovedproblemstilling er hvilke krav som stilles til kommunens aktsomhet til naturfarer ved behandlingen av bygge- og delingssøknader etter pbl. § 28-1, jf. skl. § 2-1 nr.

1. Begrepet *naturfarer* vil i denne oppgaven omfatte den risiko flom og skred utgjør for omgivelsene.

En problemstilling som er sentral i denne sammenheng er hvilken aktsomhetsnorm som gjelder for bygningsmyndigheten ved behandling av pbl. § 28-1. Videre er det vesentlig å vurdere om aktsomhetskravet etter pbl. § 28-1 er skjerpet som følge av generell økt kunnskap om naturfarer. Den tredje problemstillingen oppgaven vil behandle er hvordan kommunen skal foreta den konkrete vurderingen av pbl. § 28-1 for ikke å komme i erstatningsansvar etter skl. § 2-1 nr. 1. Hvilken aktsomhetsnorm og aktsomhetskrav som gjelder vil påvirke terskelen for hvor skjerpet kommunens saksbehandlere må være i sistnevnte vurdering.

Oppgaven tar utgangspunkt i pbl. § 28-1 første ledd første punktum. Det avgrenses derfor mot naturskader som oppstår som en følge av menneskeskapt tiltak etter pbl. § 28-1 første ledd andre punktum. Et eksempel på dette er tilfeller hvor det er lagt rør i grunnen som i ettertid anses som en medvirkende eller utløsende faktor til en skredulykke. Temaet reiser interessante spørsmål, særlig i lys av Gjerdrum-skredet i 2020 og Votlo-ulykken på Osterøy i 2017. Av hensyn til masteroppgavens omfang er dette imidlertid spørsmål som ikke vil bli behandlet i det følgende.

Det vil videre avgrenses mot sammenhengen mellom tiltakshavers reguleringsplan og bygge- og delingssøknader som utarbeides på grunnlag av denne. For større tiltak kan plan- og bygningsmyndigheten stille krav om at tiltakshaver utarbeider en detaljregulering for området i samsvar med pbl. § 12-1 tredje ledd. Hvorvidt reguleringsplanen påvirker kommunens aktsomhetsvurdering av pbl. § 28-1 vil imidlertid ikke vurderes nærmere av hensyn til oppgavens omfang.

Formålet med denne oppgaven er å klargjøre hvilke krav som stilles til kommunens aktsomhet i byggesaksbehandlingen, noe som inngår i kravet til ansvarsgrunnlag. Det vil derfor avgrenses mot erstatningsvilkårene tap og årsakssammenheng ettersom dette er tema som faller utenfor oppgavens kjerne. Av hensyn til oppgavens omfang vil oppgaven videre kun behandle erstatning for tingsskader.

## 1.3 Rettskildebildet og juridisk metode

Oppgavens problemstillinger vil besvares gjennom alminnelig juridisk metode. I dette kapittelet vil jeg belyse rettskildebildet for oppgaven, samt metodiske utfordringer i den forbindelse.

Utgangspunktet for besvarelsen av oppgavens problemstillinger er som nevnt skl. § 2-1 nr. 1 i samhold med pbl. § 28-1. Sistnevnte bestemmelse er en videreføring av lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov (pbl.) § 68.<sup>6</sup> Ordlyden og innholdet i bestemmelsene er i stor grad sammenfallende, noe som gjør at forarbeidsuttalelser og rettspraksis tilknyttet pbl. § 68 vil benyttes i tolkningen av pbl. § 28-1.

For plan- og bygningsloven har forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften – SAK10) og forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – TEK17) særlig relevans for oppgaven.

Byggesaksforskriften (SAK10) omhandler selve byggesaken og har blant annet til formål å sikre at søknader er godt forberedt, samt sikre en «effektiv og forsvarlig saksbehandling av byggesaker», jf. SAK10 § 1-1 bokstav a) og b). Forskriften hjelper på denne måten tiltakshaver til å forstå hvilke krav som stilles til en byggesøknad. Relevant for oppgaven er SAK10 § 5-4 som gir tiltakshaver ansvaret for å legge ved informasjon om byggegrunnens sikkerhet. Som vi vil se har dette betydning for kommunens behandling av pbl. § 28-1.

Formålet med TEK17 er blant annet «å sikre at tiltak [...] oppfyller tekniske krav til sikkerhet», jf. TEK17 § 1-1. I forskriftens kapittel 7 fremstilles nærmere krav til tiltakets sikkerhet mot naturpåkjenninger, herunder sikkerhet mot flom, stormflo og skred. Forskriften presiserer her hvilke krav til sikkerhet som må være tilfredsstillt for at byggesøknader kan godkjennes av kommunen etter pbl. § 28-1. Den nå opphevede forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – TEK10) kapittel 7 var tilnærmet identisk til dagens forskriftskapittel. TEK10 vil dermed også få betydning ved tolkningen av pbl. § 28-1.

---

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 338 og Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 129.



En utfordring for oppgaven er at det er svært lite høyesterettspraksis som gir veiledning til oppgavens problemstillinger. Den eneste høyesterettsdommen som har direkte relevans, er Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård). Underrettspraksis vil dermed benyttes i større grad for å avklare rettstilstanden. Til tross for at dette er avgjørelser som har liten selvstendig rettskildemessig verdi,<sup>7</sup> gjenspeiler de ofte en fast og ensartet praksis. Underrettspraksis skaper med dette forutberegnelighet i rettssystemet.<sup>8</sup>

Det kan videre fremheves at det i 2018 ble vedtatt statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning med hjemmel i pbl. § 6-2 første ledd. På bakgrunn av den relativt nye vedtakelsen vil det være sentralt for oppgaven å fremheve retningslinjens påvirkning på kommunens aktsomhetsvurdering etter pbl. § 28-1. Manglende rettspraksis gjør det imidlertid vanskelig å fastlegge dens betydning. Oppgaven tar derfor utgangspunkt i hvordan retningslinjene trolig vil påvirke aktsomhetsvurderingen i fremtiden. Ettersom de i samhold med pbl. § 6-2 utgjør en ny rettskilde, faller det innenfor *de lege lata*.

I oppgaven benyttes rundskriv og relevante veiledninger. I 2018 ga Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut det reviderte rundskrivet H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*. Formålet med rundskrivet er å gjøre rede for bestemmelsene i plan- og bygningsloven som ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet.<sup>9</sup> Rundskrivet utdyper dermed de bestemmelsene i plan- og bygningsloven som denne oppgaven vil behandle. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ga i 2011 ut retningslinjene *Flaum- og skredfare i arealplanar*, som sist ble revidert i 2014. Det er videre utarbeidet flere veiledninger tilknyttet relevante rettskilder, blant annet til TEK17 og statlige planretningslinjer for klimatilpasning. Formålet med å gi slike retningslinjer og veiledninger må være å rettlede forvaltningen til en riktig og lik forståelse av regelverket. Retningslinjene bidrar dermed til dannelsen av forvaltningspraksis. Det er imidlertid uenighet i teorien om hvorvidt forvaltningens egen praksis utgjør en relevant rettskildefaktor.<sup>10</sup> Rundskrivet og retningslinjene er likevel viktige tolkningsbidrag ettersom de gir uttrykk for hvordan forvaltningen selv ønsker at regelverket skal oppfattes og anvendes. At domstolene har en lik

---

<sup>7</sup> Andenæs, *Rettskildelære* (2009) s. 97.

<sup>8</sup> Monsen, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk* (2012) s. 39.

<sup>9</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* (2018) (rundskriv H-5/18), s. 1.

<sup>10</sup> Se Boe, *Rettskildelære under debatt* (2021) s. 64 og s. 436 flg.

tilnærming som forvaltningen selv, bidrar til ivaretagelse av hensynet til likhet og forutberegnelighet.<sup>11</sup> I oppgaven legges det derfor vekt på uttalelsene, særlig på bakgrunn av mangel på rettspraksis.

Ved besvarelsen av oppgaven benyttes også juridisk litteratur og juridiske artikler som bygger på grundig argumentasjon og relevant rettskildemateriale. Tekstene utgjør med dette legitime argumentasjonskilder.<sup>12</sup>

## 1.4 Fremstilling videre

Jeg har delt oppgaven inn i tre deler. I første del tar jeg for meg sentrale legislative hensyn bak erstatningsreglene og plan- og bygningsloven. Hensikten er å gi et innblikk i hva som begrunner bestemmelsene som skal behandles, noe som kan bidra til å besvare de problemstillingene oppgaven reiser.

I oppgavens andre del behandler jeg bestemmelsene i plan- og bygningsloven som pålegger kommunen å ta hensyn til naturfarer, herunder pbl. § 4-3, § 6-2, § 11-8, § 12-6 og § 28-1. Som oppgaven vil vise har samtlige av bestemmelsene betydning for kommunens erstatningsansvar ved naturskader.

Siste del tar for seg det kommunale erstatningsansvaret etter skl. § 2-1 nr. 1, herunder kravet til uaktsom saksbehandling og hva som forventes av kommunens saksbehandlere ved behandling av byggesøknader etter pbl. § 28-1.

Avslutningsvis vil det gis noen korte betraktninger rundt oppgavens tema og problemstillinger.

---

<sup>11</sup> Monsen (2012) s. 39.

<sup>12</sup> Ibid. s. 42.

## 2 Sentrale legislative hensyn

### 2.1 Legislative hensyn bak erstatningsreglene

Erstatningsreglene i norsk rett bygger generelt på to hovedformål. Reglene skal for det første bidra med å forebygge skader (prevensjon), og for det andre kompensere for det økonomiske tapet en skade medfører (reparasjon).<sup>13</sup>

Prevensjonshensynet har til formål å påvirke potensielle skadevoldere mot å volde skade i fremtiden ved å måtte betale erstatning dersom en skade oppstår. På denne måten vil folk flest ønske å etterleve reglene. Dette kalles erstatningsreglenes allmennpreventive virkning.<sup>14</sup>

Reglene virker også individualpreventivt ved at personer som er blitt pålagt et erstatningsansvar ofte vil unngå å havne i en slik situasjon igjen.<sup>15</sup> Erstatningsreglene påvirker på denne måten allmennhetens handlemønster og har en moraldannende effekt.<sup>16</sup>

Reparasjonshensynet springer ut fra grunnleggende rettferdighetsforestillinger om at den som har påført andre en skade, skal gjøre det godt igjen ved å betale en økonomisk kompensasjon for dette.<sup>17</sup> Lovforarbeidene fremhever at «folks rettferdighetsforestillinger bør tillegges atskillig vekt. Folk vil trolig mene at den som har voldt skade eller tap, bør få merke dette i form av erstatningsansvar eller regressansvar når vedkommende har utvist grovere skyld».<sup>18</sup> Peter Lødrup er enig i betydningen av hensynet og hevder at det er reparasjonshensynet som er det bærende hensynet bak erstatningsreglene.<sup>19</sup>

Oppgaven omhandler arbeidsgiveransvaret etter skl. § 2-1 nr. 1. Dette er et objektivt ansvarsgrunnlag som, i tillegg til de to hovedformålene, særlig er begrunnet i pulveriserings- og interessehensynet.

---

<sup>13</sup> Hagstrøm og Stenvik (2019) s. 21.

<sup>14</sup> Kjelland, *Erstatningsrett – en lærebok* (2019) s. 66.

<sup>15</sup> Lødrup, *Lærebok i erstatningsrett* (2009) s. 112.

<sup>16</sup> *Ibid.* s. 115.

<sup>17</sup> *Ibid.* s. 109.

<sup>18</sup> NOU 1977: 33 s. 24.

<sup>19</sup> Lødrup (2009) s. 110.

Pulveriseringshensynet er et hensyn som tilsier at erstatningsansvar skal plasseres der det lettest kan bæres.<sup>20</sup> Forsikringsinstituttet har her en sentral funksjon ettersom man gjennom forsikringsordninger kan pulverisere tapet ved å spre det på dem som har tegnet forsikring i selskapet.<sup>21</sup> Skaden vil på denne måten omdannes fra en stor påkostning for den enkelte, til en liten påkostning for flere.<sup>22</sup> For arbeidsgivere kan erstatningsansvar pulveriseres ved å tegne forsikring eller ved å legge det inn som en kalkulert driftsomkostning.<sup>23</sup> Dersom en slik mulighet foreligger vil arbeidsgiveren være nærmere til å bære risikoen arbeidet medfører, enn den enkelte skadelidte.<sup>24</sup>

Det er videre arbeidsgiver som har interesse i at arbeidstakerne utfører arbeidsoppgavene ettersom det skaper inntekt eller andre fordeler for arbeidsgiver. Interessehensynet tilsier dermed at det er rimelig og rettferdig å klandre arbeidsgiver for fortsettlige og uaktsomme skader som oppstår i forbindelse med arbeidet.<sup>25</sup>

Som vi skal se i punkt 4.1 begrunner de nå gjennomgåtte hensyn i stor grad kommunens erstatningsansvar for brudd på pbl. § 28-1.

## 2.2 Legislative hensyn bak plan- og bygningsloven

Hovedformålet med plan- og bygningsloven er å fremme «bærekraftig utvikling» til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.<sup>26</sup> Formålsbestemmelsen følger opp prinsippet i lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 112 første ledd, hvor det fremgår at alle har «rett til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Bestemmelsen og prinsippet innebærer at myndighetene skal drive frem en utvikling som tar sikte på en langsiktig og forsvarlig utnyttelse av jordens ressurser til det beste for dagens og fremtidens generasjoner.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> Hagstrøm og Stenvik (2019) s. 220.

<sup>21</sup> Kjelland (2019) s. 36.

<sup>22</sup> Hagstrøm og Stenvik (2019) s. 24.

<sup>23</sup> Kjelland (2019) s. 163.

<sup>24</sup> Nygaard, *Skade og ansvar* (2007) s. 21.

<sup>25</sup> Hagstrøm og Stenvik (2019) s. 217 og 233.

<sup>26</sup> Pbl. § 1-1 første ledd.

<sup>27</sup> Pedersen et al., *Plan- og bygningsrett, del 2, byggesaksbehandling, håndhevelse og saknskjoner* (2018b) s. 48.

Innholdet er nærmere presisert i pbl. § 3-1. Etter første ledd bokstav g) skal planer innenfor rammen av § 1-1 «ta klimahensyn gjennom [...] tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport». I arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling må planmyndigheten dermed ta hensyn til forventede klimaendringer ved arealplanlegging i kommunen. Bestemmelsen har nær sammenheng til pbl. § 3-1 første ledd bokstav h) som fastlegger kommunens ansvar til å fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risikoen for skader på blant annet «viktig infrastruktur [og] materielle verdier» gjennom arealplanlegging. Kommunen har med andre ord et ansvar for å beskytte innbyggerne mot farene som klimaendringene medfører. Dette kan blant annet gjøres ved å foreta sårbarhetsanalyser slik at utsatte områder ikke tilrettelegges for utbygging,<sup>28</sup> og iverksette sikringstiltak for å forebygge risikoen for skader.

Formålsbestemmelsen gjelder hovedsakelig for planmyndigheten i deres planlegging av kommunens arealer. Prinsippet gjelder imidlertid også for bygningsmyndigheten.<sup>29</sup> Ved behandlingen av den enkelte bygge- og delingssøknad er det viktig at det tas hensyn til byggets betydning for fremtidige endringer, og om det har en langsiktig utforming. Kun på denne måten kan en sikre at tiltaket får en forsvarlig og tilsiktet levetid.<sup>30</sup> Om ikke vil en risikere at byggetomten senere blir utsatt for ugunstige forhold, som eksempelvis naturskader.

Som vi skal se i det følgende gjenspeiler formålene som her er fremvist i stor grad bestemmelsene i plan- og bygningsloven som har til formål å forhindre slike naturskader.

---

<sup>28</sup> Pedersen et al., *Plan- og bygningsrett, del 1, planlegging og ekspropriasjon* (2018a) s. 108.

<sup>29</sup> Pedersen et al. (2018b) s. 48.

<sup>30</sup> Se pbl. § 29-5 tredje ledd.

# 3 Kommunens ansvar for naturfarer etter plan- og bygningsloven

## 3.1 Innledende om plan- og bygningsloven

Som nevnt i punkt 1.1 finnes det bestemmelser som har til formål å forhindre naturskader både i plan- og bygningslovens plandel og byggesaksdel. Ved erstatningssøksmål for naturskader er det imidlertid kun bestemmelsene i lovens byggesaksdel, herunder pbl. § 28-1, som har direkte betydning for kommunens erstatningsansvar. Kommunen er etter bestemmelsen ansvarlig for at den konkrete byggegrunnen er tilstrekkelig sikker før byggetillatelse innvilges, og kan dermed påvirke det enkelte byggeprosjekt ved å stille krav til plassering, utforming og eventuelle sikringstiltak.<sup>31</sup> Arealplanlegging anses likevel ofte som det mest effektive og viktigste virkemiddelet for å forhindre naturskader.<sup>32</sup> Kommunen får her kunnskap om eksisterende naturfarer og kan dermed styre utbygging og infrastruktur til områder som er mindre utsatt for dette.<sup>33</sup> Plandelen utgjør på denne måten et sentralt verktøy og forutsetning for kommunens byggesaksbehandling. Som jeg kommer tilbake til i punkt 4.4.2 får plandelen derfor en viktig betydning for kommunens aktsomhetsvurdering av pbl. § 28-1.

Oppgaven vil på dette grunnlag gjøre rede for bestemmelsene både i plandelen og i byggesaksdelen. For å tydeliggjøre skillet og betydningen for erstatningsansvaret vil imidlertid delene behandles hver for seg i det følgende.

---

<sup>31</sup> NOU 2010: 10 s. 182.

<sup>32</sup> Ibid. s. 182 og Meld. St. 15 (2011–2012) s. 8.

<sup>33</sup> NOU 2010: 10 s. 182.

## 3.2 Plan- og bygningslovens plandel

### 3.2.1 Ansvar for risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved lovendringen i 2008 ble det vedtatt en ny bestemmelse i pbl. § 4-3. Etter første punktum skal planmyndigheten «[v]ed utarbeidelse av planer for utbygging [...] påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse».

Bestemmelsen gjelder først og fremst ved utarbeidelse av «planer for utbygging». Det innebærer at planer som omhandler annet enn utbygging, eksempelvis naturområder, ikke behøver å foreta en risiko- og sårbarhetsanalyse (kalt ROS-analyse). Med «planer» forstås kommuneplanens arealplan og reguleringsplan ettersom det er disse planene som binder fremtidig arealbruk i kommunen.<sup>34</sup>

Kommunens plikt til å «påse [...] eller selv foreta slik analyse» avhenger av hvem som er forslagsstiller til den aktuelle utbyggingsplanen. Dersom kommunen fremmer et planforslag må de også selv utarbeide ROS-analyse. Dette stiller seg annerledes om det er en privat part som har fremmet forslag til en reguleringsplan. I sistnevnte tilfelle har kommunen kun en plikt til å kontrollere at tiltakshaver utarbeider en slik analyse.<sup>35</sup>

En naturlig språklig forståelse av «risiko- og sårbarhetsanalyse» gir antydning til en kartlegging av farlige forhold i planområdet. Etter rundskriv H-5/18 punkt 1.1 innebærer risiko sannsynligheten «for at en uønsket hendelse inntreffer og konsekvensene dersom den inntreffer», mens sårbarhet omfatter «manglende evne til å motstå og tåle negative konsekvenser». Etter bestemmelsens andre punktum skal analysen vise «alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging». Analysen skal dermed kartlegge om det finnes uønskede forhold i området som skaper en særlig risiko eller sårbarhet for utbyggingen, eller om utbyggingen skaper en særlig risiko eller sårbarhet for området. I så fall må kommunen være forsiktig med å utnytte planområdet til utbygging.

---

<sup>34</sup> Se pbl. § 11-6 og § 12-4.

<sup>35</sup> Se rundskriv H-5/18 punkt 2.9.2.

En slik forståelse har støtte i lovforarbeidene, hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å forhindre at arealplanlegging skaper en risiko for blant annet skade og tap av liv, viktig infrastruktur og materielle verdier.<sup>36</sup> Bestemmelsen er dermed et direkte utslag av plan- og bygningslovens formål om å fremme hensynet til samfunnssikkerhet etter pbl. § 3-1 første ledd bokstav h).

Hva som utgjør risiko- og sårbarhetsforhold kan ifølge forarbeidene knytte seg til planområdet på to måter. For det første kan det utgjøre forhold i selve naturen, som at området er utsatt for ras- eller flomfare. For det andre kan det utgjøre forhold ved arealbruken, eksempelvis at bruken av arealet medfører et skadepotensial.<sup>37</sup> Et eksempel på sistnevnte er at bygging på kvikkleire kan øke risikoen for kvikkleireskred. Analysen må dermed foreta en kartlegging av hvilke naturfarer som finnes i planområdet, og om utbygging kan påvirke sikkerheten til liv, helse og materielle verdier i området.

ROS-analysen vil på bakgrunn av dens kartlegging av naturfarer inngå som et viktig grunnlag for planarbeidet. Om risiko- og sårbarhetsforhold oppdages, bør kommunen forkaste planprosjektet eller stille krav om sikringstiltak i området.<sup>38</sup> Forarbeidene fremhever derfor at ROS-analyse bør foretas så tidlig som mulig i planprosessen for å ha den verdi den er tiltenkt.<sup>39</sup>

Dersom det i ROS-analyse oppdages områder i planområdet med risiko for naturulykker, skal dette ifølge pbl. § 4-3 tredje punktum markeres i planen som hensynssonene «faresone» i tråd med pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a) og § 12-6.

Som jeg vil komme tilbake til i punkt 4.4.2 har ROS-analyser en sentral betydning for kommunens aktsomhetsvurdering av pbl. § 28-1.

### **3.2.2 Angivelse av hensynssone**

Ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan kan kommunens planmyndighet etter pbl. § 11-8 og § 12-6 angi hensynssoner for planområdet med tilhørende

---

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 188.

<sup>37</sup> Ibid. s. 188.

<sup>38</sup> Ibid. s. 188.

<sup>39</sup> NOU 2003: 14 s. 257.



bestemmelser eller retningslinjer. Hensynssoner er soner i planområdet som viser forhold det er nødvendig å ta hensyn til ved planlegging av arealene, uavhengig av hvilken arealbruk det er åpnet for.<sup>40</sup>

Etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a) skal planmyndigheten avsette hensynssone «faresone» med angivelse av fareårsak i kommuneplanens arealdel dersom en slik sone foreligger. Hvilke farer som faller inn under hensynssonen fremgår av forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) vedlegg I bokstav B. Dette omfatter blant annet fare for ras, skred og flom.<sup>41</sup> Dersom et område ligger utsatt for jordskred, skal området derfor kartfestes i kommuneplanens arealdel som faresone. For reguleringsplaner skal faresoner som følger av kommuneplanens arealdel alltid videreføres i reguleringsplan.<sup>42</sup> Det kan dermed ikke ses bort fra en faresone i arealplanen ved vedtakelse av område- eller detaljreguleringsplan. Dersom det oppdages nye faresoner ved utarbeidelse av reguleringsplaner, skal disse nedtegnes i planen etter pbl. § 12-6. Som nevnt ovenfor *skal* dette gjøres dersom slike områder oppdages i ROS-analyse etter pbl. § 4-3.

Dersom kommuneplanens arealdel eller en reguleringsplan inneholder faresone i plankartet må bygningsmyndigheten ta hensyn til dette ved behandlingen av den enkelte bygge- og delingssøknad. Kommunens planmyndighet kan imidlertid også sette klare grenser for utbygging ved å gi bestemmelser om forbud eller vilkår for bruk i tilknytning til faresonen etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a). Slike bestemmelser binder arealbruken og er dermed direkte bindende for rettssubjekter. Om det er vedtatt bestemmelse om forbud mot utbygging tilknyttet en faresone kan dette dermed utgjøre en selvstendig avslagshjemmel for byggesøknad i området.

Eksistensen av hensynssoner effektiviserer saksbehandlingen i kommunen i stor grad, og er et viktig verktøy for bygningsmyndighetens saksbehandling. Hensynssoner har derfor betydning for kommunens aktsomhetsvurdering av pbl. § 28-1, som jeg kommer tilbake til i punkt 4.4.2.

---

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 217.

<sup>41</sup> Se også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 217.

<sup>42</sup> Ibid. s. 232.

### 3.2.3 Statlige planretningslinjer om klimatilpasning

En bestemmelse som i 2018 fikk en sentral betydning ved kommunal arealplanlegging i relasjon til naturfarer er pbl. § 6-2 om statlige planretningslinjer (SPR). Som nevnt er det kommunen som bestemmer over arealene i kommunen. Staten kan imidlertid ta i bruk ulike lovfastsatte virkemidler for å styre det kommunale selvstyret. Plan- og bygningsloven § 6-2 er ett av disse virkemidlene.<sup>43</sup>

Etter bestemmelsens første ledd kan regjeringen ved kongelig resolusjon «gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område». Formålet med å gi slike retningslinjer er å markere nasjonal politikk på områder som det er spesielt viktig at kommunen og andre myndigheter følger opp i planleggingen.<sup>44</sup>

Høsten 2018 ble det med hjemmel i pbl. § 6-2 vedtatt statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (kalt SPR klimatilpasning). En veiledning til retningslinjens del om klimatilpasning ble ferdigstilt i 2019 av Miljøverndepartementet.<sup>45</sup> Formålet med vedtakelsen er blant annet å sørge for at kommuner og andre myndigheter tar hensyn til fremtidige klimaendringer ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.<sup>46</sup> Retningslinjene kan dermed anses som et direkte utslag av hensynet i pbl. § 3-1 første ledd bokstav g) om at planer etter loven skal ta klimahensyn gjennom tilpasning til forventede klimaendringer.

For denne oppgavens formål er det særlig retningslinjenes punkt 4.3 som er relevant å fremheve. Etter underpunktet skal kommunen gjennom planstrategi og planprogram vurdere behovet for å oppheve eller revidere gjeldende planer på bakgrunn av klimaendringene. På denne måten vil farer lettere oppdages på et tidlig stadium og danne et godt grunnlag for kommunens vurdering av naturfarer ved behandling av den enkelte bygge- og delingssøknad.

I retningslinjens punkt 4.3 andre avsnitt fremgår det videre at kommunen, ved vurderingen av klimaendringenes konsekvenser, skal legge til grunn «høye alternativer fra nasjonale

---

<sup>43</sup> Pedersen et al. (2018a) s. 113.

<sup>44</sup> Ot.prp.nr. 32 (2007–2008) s. 196.

<sup>45</sup> Se Miljødirektoratet, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?* (2019).

<sup>46</sup> Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018) punkt 1 tredje avsnitt bokstav a).

klimaframskrivninger». Det fremheves at de fylkesvise klimaprofilene er en viktig del av dette kunnskapsgrunnlaget, og er derfor et sentralt verktøy for kommunens vurdering av klimaendringene. Fylkesvise klimaprofiler er kortfattede sammendrag av fylkers klima, forventede klimaendringer, samt utfordringer tilknyttet disse endringene.<sup>47</sup> Spesielt i forhold til naturfarer er at det i klimaprofilene tillegges et klimapåslag ved elvestrekninger hvor det er fare for flom. For elvestrekninger hvor det forventes en økning i flomstørrelsen skal det gis et påslag på 20 %, og 40 % for elvestrekninger hvor det forventes en stor økning i flomstørrelsen.<sup>48</sup> Hensikten med påslaget er å imøtegå fremtidens økte nedbørmengde. På denne måten vil kommunen planlegge og treffe beslutninger basert på et føre-var synspunkt, noe som kan anses som formålet med den konkrete retningslinjen.<sup>49</sup>

Etter pbl. § 6-2 andre ledd bokstav a) og b) «skal» retningslinjene «legges til grunn» ved «kommunal planlegging» og ved «enkeltvedtak som [...] kommunale organer treffer etter loven». Ettersom bygge- og delingssøknader gjelder rettigheter til en eller flere bestemte personer er det å anse som et enkeltvedtak etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.) § 2 første ledd bokstav b. Kommunen skal derfor legge retningslinjene til grunn ved behandling av bygge- og delingssøknader.

Lovforarbeidene forutsetter i denne sammenheng at kommunen er pliktig til å følge gjeldende retningslinjer.<sup>50</sup> Det er likevel viktig å fremheve at statlige planretningslinjer ikke binder arealbruken i kommunen. Kommunen kan dermed ikke avvise en søknad om bygge- eller delingstillatelse på bakgrunn av SPR klimatilpasning.<sup>51</sup> Lovens forutsetning i slike tilfeller er at kommunen nedlegger et midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1 og endrer plan slik at plan og statlig planretningslinjer samsvarer.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Miljødirektoratet, «Fylkesvise klimaprofiler», <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/klimatilpasning/klimatilpasning-krever-kunnskap/fylkesvise-klimaprofiler/>, (lest 21.04.2021).

<sup>48</sup> Norsk klimaservicesenter, «Klimapåslag», <https://klimaservicesenter.no/kss/laer-mer/klimapaslag>, (lest 21.04.2021).

<sup>49</sup> Se Miljødirektoratet, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?* (2019) Sentrale prinsipper – Legg føre var-prinsippet til grunn (steg 2 av 9).

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 196.

<sup>51</sup> Ibid. s. 196.

<sup>52</sup> Pedersen et.al. (2018a) s. 144–145.

Som jeg kommer tilbake til i punkt 4.3 og 4.4 får retningslinjene en sentral betydning for kommunens aktsomhetskrav og aktsomhetsvurdering etter pbl. § 28-1.

### 3.3 Plan- og bygningsloven § 28-1

Til nå er det gjort rede for bestemmelsene i plan- og bygningslovens plandel som pålegger kommunen å forebygge naturskader gjennom arealplanlegging. Det skal nå ses nærmere på lovens tilsvarende krav til kommunen ved byggesaksbehandlingen.

Etter plan- og bygningslovens byggesaksdel må tiltakshaver søke om byggetillatelse i tråd med pbl. § 21-2, jf. § 20-2.<sup>53</sup> Utgangspunktet etter pbl. § 21-4 første ledd første punktum er at fullstendige søknader skal godkjennes så lenge «tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven». En viktig og klar lovbestemt begrensning er pbl. § 28-1 som hjemler krav til byggegrunnens sikkerhet mot naturfarer. Etter bestemmelsens første ledd første punktum kan «[g]runn bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold». Man kan dermed i utgangspunktet kun bygge på tilstrekkelig sikker byggegrunn.

Det er viktig å påpeke at kommunen må foreta en selvstendig vurdering av byggegrunnens sikkerhet i forbindelse med behandling av den enkelte søknad. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en selvstendig avslagshjemmel, både i regulerte og uregulerte områder.<sup>54</sup>

Bygningsmyndigheten kan dermed ikke lene seg tilbake på de vurderinger som er foretatt på planstadiet. Kommunens planmyndighet kan av ulike grunner ha unnlatt å tegne inn faresoner med tilhørende bestemmelser i vedtatt plan. Eksempelvis var ikke planmyndigheten klar over fareområdet da planen ble vedtatt, eller situasjonen i området har endret seg i ettertid. Sistnevnte er et tilfelle vi trolig kan forvente mer av i fremtiden i lys av klimaendringene.

En naturlig språklig forståelse av «natur- [...]forhold» i pbl. § 28-1 er vag, men tilsier forhold ved naturen i form av dens konstruksjon. Etter lovforarbeidene tilknyttet den tidligere pbl. §

---

<sup>53</sup> Med mindre tiltaket er unnlatt søknadsplikt, se pbl. § 20-5 og SAK10 § 4-1.

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 338.

68 omfatter uttrykket blant annet flom og ras.<sup>55</sup> Videre uttales det i rundskriv H-5/18 punkt 3.1.1 at naturforhold innebærer «naturgitte omstendigheter ved tomte og omgivelsene som gjør at bebyggelse av eiendommen medfører fare eller ulempe». Dette eksemplifiseres som ulike former for skred. Naturhendelser som flom, skred og ras faller dermed inn under vilkåret «naturforhold». Det vil i oppgaven derfor avgrenses mot uttrykket «miljøforhold» som er ment å omfatte «fysiske tiltak i det ytre miljø som er skapt eller følger av menneskelig aktivitet».<sup>56</sup> Dette gjelder eksempelvis veier, flyplasser og forurenset grunn.<sup>57</sup>

Naturforholdet må videre utgjøre en «fare eller vesentlig ulempe». Ordlyden av «fare» tilsier at naturforholdene må utgjøre en risiko eller trussel for byggegrunnen. Etter lovforarbeidene til pbl. § 68 av 1985 omfatter vilkåret «både fare for menneskelig og materielle verdier».<sup>58</sup> I Rt. 2006 s. 1012 A (Egersund) uttalte førstvoterende at ikke ethvert naturforhold falt inn under vilkåret. Spørsmålet om naturforholdet utgjorde en fare var «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» (avsnitt 39). Sett i lys av naturhendelsene flom, skred og ras sin ødeleggende og ukontrollerbare karakter, vil slike naturforhold klart utgjøre en «fare» etter bestemmelsen.

Det sentrale og avgjørende vilkåret i pbl. § 28-1 er at det må foreligge en «tilstrekkelig sikkerhet» mot at byggegrunnen utsettes for naturfarer. Dersom slik sikkerhet ikke foreligger, vil ikke kommunen kunne gi byggetillatelse i tråd med pbl. § 21-4. Byggegrunnens sikkerhet utgjør på denne måten en forutsetning for hele utbyggingen.

Ordlyden av «tilstrekkelig sikkerhet» gir antydning til en skjønnsmessig vurdering. Uttrykket «tilstrekkelig» tilsier videre at det ikke er krav om fullstendig trygghet. En slik forståelse har støtte i lovforarbeidene hvor det fremgår at det ikke er mulig å stille absolutte krav til byggegrunnens sikkerhet. Det avgjørende er «sannsynligheten for at noe vil skje, og graden av fare/skade som kan oppstå».<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Ot.prp. nr. 57 (1985–1986) s. 66.

<sup>56</sup> Rundskriv H-5/18 punkt 3.1.1.

<sup>57</sup> Ibid. punkt 3.1.1.

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 57 (1985–1986) s. 66.

<sup>59</sup> Ibid. s. 66–67.

Bestemmelsen inneholder ikke en nærmere redegjørelse om hvordan vilkåret er innfridd. Etter tredje ledd kan departementet imidlertid gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå. Dette er gitt i byggt teknisk forskrift (TEK17) kapittel 7. Etter § 7-1 første ledd skal «byggverk» plasseres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade. Det legges i denne sammenheng til grunn at «byggverk» og «tilfredsstillende sikkerhet» i TEK17 er sammenfallende uttrykk med «byggegrunn» og «tilstrekkelig sikkerhet» i pbl. § 28-1.<sup>60</sup> Hva som anses som tilfredsstillende sikkerhet mot flom, stormflo og skred fremgår av §§ 7-2 og 7-3. Bestemmelsene opererer med tre ulike sikkerhetsklasser, inndelt etter hvilken konsekvens naturfaren har på ulik bebyggelse. I Direktoratet for byggkvalitet sin veileder til TEK17 fremgår det hvilke typer bygg som faller inn under de ulike sikkerhetsklassene.<sup>61</sup> For hver sikkerhetsklasse er det angitt hvilken største nominelle årlige sannsynlighet som tolereres for den bestemte naturfare og bebyggelse. Om sannsynligheten for naturfare overstiges, vil det ikke foreligge «tilfredsstillende sikkerhet» etter TEK17 og pbl. § 28-1.

Dersom byggegrunnen ikke er tilstrekkelig sikker mot naturfarer skal kommunen avvise søknaden etter pbl. § 28-1 første ledd. Alternativt kan det etter bestemmelsens andre ledd nedlegges et tidsubestemt bygge- og deleforbud eller stilles særlige vilkår til byggegrunn, bebyggelse og/eller utearealet.

Ettersom det er tiltakshaver som sender inn byggesøknad er det også vedkommende som må fremskaffe nødvendig dokumentasjon på at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker. Dette følger forutsetningsvis av pbl. § 23-1, og er nærmere presisert i SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav g). Etter sistnevnte bestemmelse skal tiltakshaver legge ved «relevante» opplysninger om tiltakets sikkerhet mot naturfarer og behovet for eventuelle sikringstiltak i byggesøknaden. Ettersom det er kommunen som avgjør når tiltaket er tilstrekkelig opplyst, er det også kommunen som bestemmer hva som er «relevante» opplysninger for søknaden. Tiltakshaver kan derfor pålegges å innhente ytterligere informasjon før en eventuell byggetillatelse innvilges.

---

<sup>60</sup> Steinar Taubøll, «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder» *Kart og plan* (2015) nr. 1 s. 35–50, s. 40.

<sup>61</sup> Se Direktoratet for byggkvalitet, *Byggt teknisk forskrift (TEK17) med veiledning* (2017) kommentarer til kapittel 7 Sikkerhet mot naturpåkjenninger.

Ifølge lovforarbeidene er det tiltakshaver som må bære de økonomiske kostnadene en innhenting av dokumentasjon medfører.<sup>62</sup> Det er tiltakshavers interesse å bygge på eiendommen. Det er da rimelig at det er vedkommende som bærer de økonomiske kostnadene utbyggingen medfører. Kommunens vurdering av pbl. § 28-1 er dermed utelukkende av kontrollerende art i form av å sørge for at den dokumentasjon tiltakshaver vedlegger, tilfredsstillende lovens krav til sikkerhet.

Dersom kommunen har konkret kunnskap om naturfarer, følger det av SAK10 § 6-1 femte ledd at dette må meddeles tiltakshaver. Tiltakshaver må da dokumentere at naturfaren ligger innenfor sikkerhetskravene etter TEK17, eller gi forslag til sikringstiltak som gjør at de blir innfridd.<sup>63</sup> Dersom tiltakshaver ikke gir slik dokumentasjon, skal kommunen avslå søknaden. Bygningsmyndigheten kan ikke i slike tilfeller gi byggetillatelse under forutsetning av at tiltakshaver bygger på eget ansvar.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 214.

<sup>63</sup> Pedersen et al. (2018b) s. 615–616.

<sup>64</sup> Ibid. s. 616. Se også RG 1986 s. 1039 (Frostating) s. 1043–1044.

# 4 Kommunalt erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven § 2-1 – Aktsomhetsvurderingen

## 4.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis stilles det krav til ansvarsgrunnlag for å kunne kjenne kommunen erstatningsansvarlig for naturskader. Det aktuelle ansvarsgrunnlaget for kommunen ved brudd på pbl. § 28-1 er den lovfestede erstatningsregelen om arbeidsgiveransvar etter skl. § 2-1 nr.

1. Bestemmelsens første ledd første punktum lyder som følger:

«Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt.»

Det vil dermed være den enkelte arbeidstakers handlinger som står i fokus når erstatningsansvaret vurderes.

Uttrykket «arbeidsgiver» blir i bestemmelsens andre avsnitt definert som blant annet «det offentlige». Dette omfatter all statlig, kommunal og fylkeskommunal virksomhet.<sup>65</sup>

Kommunen, som plan- og bygningsmyndighet, er dermed å anse som en «arbeidsgiver» etter bestemmelsen. «Arbeidstaker» defineres i skl. § 2-1 nr. 3 som «enhver som gjør arbeid [...] i arbeidsgivers tjeneste». En saksbehandler i bygningsmyndigheten som behandler innkomne bygge- og delingssøknar på vegne av kommunen er derfor klart å anse som kommunens «arbeidstaker». Innleide byggesaksbehandlere faller også inn under definisjonen. Det er imidlertid under forutsetning av at de blant annet stiller sin personlige arbeidskraft til disposisjon for kommunen samt underordner seg kommunens ledelse og kontroll.<sup>66</sup>

Det sentrale for oppgaven er at et kommunalt erstatningsansvar er avhengig av at saksbehandlerne har handlet «forsettlig eller uaktsomt» ved behandlingen av den enkelte

---

<sup>65</sup> Lødrup (2009) s. 201.

<sup>66</sup> Se Kjelland (2019) s. 209.



bygge- eller delingssøknad. I vurderingen skal det tas hensyn til «om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt».<sup>67</sup> Det er her pbl. § 28-1 gjør seg gjeldende ved å oppstille de krav som forventes å være innfridd før byggetillatelse innvilges.

At noe gjøres «forsettlig» innebærer at en handling gjøres med viten og vilje. Det interessante for oppgaven er derimot de tilfellene hvor saksbehandlerne opptrer «uaktsomt».

En naturlig språklig forståelse av uttrykket «uaktsomt» tilsier en feil eller en forsømmelse som er klanderverdig. For at kommunen skal kunne gå fri fra ansvar må kommunens saksbehandling med andre ord ha vært forsvarlig ut fra forholdene i det aktuelle tilfellet. Etter lovforarbeidene og langvarig sikker rettspraksis er det den ulovfestede subjektive skyldregelen – culpaansvaret – som er utgangspunktet for aktsomhetsvurderingen etter skl. § 2-1 nr. 1.<sup>68</sup>

Culpaansvaret består av en objektiv og subjektiv vurdering.<sup>69</sup> Det objektive elementet består av at en gitt handling eller unnlattelse må anses som rettsstridig. Dette innebærer at skadevolder har gått ut over handlefrihetens rettslige grenser.<sup>70</sup> Skyldregelens subjektive element beror derimot på en vurdering av om skadevolder burde handlet på en annen måte slik at utfallet hadde blitt et annet. Dette knytter seg i stor grad til en vurdering av skadevolders kunnskaper og personlige forutsetninger.<sup>71</sup> Tradisjonelt har utgangspunktet for den subjektive aktsomhetsvurderingen vært knyttet til en *bonus pater familias*-standard. Det vil si hva en fornuftig og forsvarlig person ville gjort i en tilsvarende situasjon.<sup>72</sup> I lys av samfunnets kompleksitet må imidlertid vurderingstemaet i større grad knyttes til det alminnelige atferdsmønsteret på det enkelte livsområdet.<sup>73</sup> I Rt. 2004 s. 1942 A (Kinaputtdommen) oppstilte førstvoterende vurderingstemaet slik: «Aktsomhetsvurderingen må således knyttes til de krav og forventninger man med rimelighet kan stille til gutter i denne aldersgruppen» (avsnitt 32). Det må dermed foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering som

---

<sup>67</sup> Se skl. § 2-1 nr. 1 første punktum.

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 48 (1965–1966) s. 77.

<sup>69</sup> Hagstrøm og Stenvik (2019) s. 77.

<sup>70</sup> Ibid. s. 77.

<sup>71</sup> Ibid. s. 159.

<sup>72</sup> Kjelland (2019) s. 68.

<sup>73</sup> Lødrup (2009) s. 131.

tar utgangspunkt i hva man med rimelighet kan forvente av en fornuftig og forsvarlig person som opptrer på det aktuelle området.<sup>74</sup> Det er situasjonen forut for skaden som danner grunnlaget for vurderingen.<sup>75</sup>

Å gi byggetillatelse på byggegrunn som ikke er tilstrekkelig sikker mot naturfarer er klart å anse som en objektivt rettsstridig handling. Plan- og bygningsloven § 28-1, sammenholdt med pbl. § 21-4, slår fast at kommunen i et slikt tilfelle skulle ha avvist byggesøknaden. Det interessante, og som utgjør kjernen i oppgaven, er culpanormens subjektive element: om saksbehandlernes subjektive vurdering av byggegrunnens sikkerhet var forsvarlig.

Hensynene bak et kommunalt arbeidsgiveransvar etter pbl. § 28-1 kan særlig ses på bakgrunn av interesse- og prevensjonshensynet. Det er kommunen som offentlig myndighet som har interesse i å forvalte arealene i kommunen, og dermed ha ansatte i sin tjeneste. Det er da naturlig at kommunen står ansvarlig for de saksbehandlingsfeil som forekommer i arbeidstiden. Et erstatningsansvar vil videre forebygge naturskader ettersom kommunen da blir særlig påpasselig med å ansette kvalifiserte saksbehandlere, samt gi dem den opplæring og trening som behøves for å foreta en forsvarlig vurdering av byggegrunnens sikkerhet.

Kommunen har også en mulighet til å pulverisere tapet ved å tegne forsikring i et forsikringsselskap. Reparasjonshensynet gjør seg videre gjeldende når en tredjeparts eiendom er påført en naturskade. Om det derimot er tiltakshaver som saksøker kommunen, vil ikke hensynet gjøre seg like gjeldene. Her har tiltakshaver selv hatt ansvaret for å sørge for at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker i samsvar med pbl. § 23-1. For å bøte på denne motstriden kan imidlertid tiltakshavers erstatningskrav nedsettes på grunnlag av medvirkningsregler etter skl. § 5-1. Et kommunalt erstatningsansvar for brudd på pbl. § 28-1 kan i tillegg ses på bakgrunn av at det er kommunen som har det overordnede ansvaret for innbyggernes og byggegrunnens sikkerhet. Det er da rimelig og fornuftig at kommunen pålegges et erstatningsansvar ved uaktsom saksbehandling.

Av hensyn til oppgavens tema og omfang er det kun vilkåret om at skade må være voldt «forsettlig eller uaktsomt» som vil bli behandlet i det følgende. Det vil i punkt 4.2 gjøres rede

---

<sup>74</sup> Lødrup (2009) s. 131.

<sup>75</sup> Nygaard (2007) s. 174.

for hvilken aktsomhetsnorm som gjør seg gjeldende i relasjon til pbl. § 28-1, samt stilles spørsmål om generell økt kunnskap om naturfarer påvirker kommunens aktsomhetskrav i punkt 4.3. Jeg vil så i punkt 4.4 ta for meg hvordan kommunens saksbehandlere skal foreta den konkrete aktsomhetsvurderingen etter pbl. § 28-1 for ikke å komme i erstatningsansvar etter skl. § 2-1 nr. 1.

## 4.2 En mild eller alminnelig aktsomhetsnorm?

Til forskjell fra det alminnelige culpaansvaret skal det i vurderingen av arbeidstakerens subjektive aktsomhet etter skl. § 2-1 nr. 1 legges vekt på «om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt». Ordlyden gir antydning til en form for justering av skadelidtes forventinger, sett i lys av hvilken virksomhet det er tale om. En slik forståelse har støtte i lovforarbeidene hvor det fremgår at formuleringen skal begrense kommunens ansvar for visse kontroll- og servicevirksomheter.<sup>76</sup> Departementet var av den oppfatning at det ikke alltid ville være rimelig å statuere ansvar hvor det offentlige hadde voldt skade ved uaktsomhet.<sup>77</sup>

I rettspraksis er det på grunnlag av sistnevnte uttalelse lagt til grunn at vilkåret innebærer en mildere aktsomhetsnorm for enkelte former for kontroll- og servicevirksomhet.<sup>78</sup> Det vil si at det skal mer til for å anses uaktsom. Med kontroll- og servicevirksomhet forstås offentlige organer som har til oppgave å utføre kontrollerende arbeid, samt yte bistand og råd til andre. Som tidligere nevnt er bygningsmyndighetenes behandling av pbl. § 28-1 av kontrollerende art. Ifølge Rt. 2000 s. 253 A (Asfaltkant) er dette imidlertid «ikke i seg selv [...] et tilstrekkelig argument for at det skal anvendes en mildere aktsomhetsnorm» (s. 265). I dommen uttaler annenvoterende, som representant for flertallet, at spørsmålet om den milde aktsomhetsnormen kommer til anvendelse beror på en vurdering hvor det «blant annet [må] tas hensyn til hvilke skaderisiko som generelt gjelder på vedkommende område, hvilke økonomiske ressurser som står til myndighetenes rådighet, arten av de skadede interesser og

---

<sup>76</sup> Ot.prp. nr. 48 (1965–1966) s. 43 og 79.

<sup>77</sup> Ibid. s. 79.

<sup>78</sup> Se bl.a. Rt. 1992 s. 453 A (Furunkulose), Rt. 2000 s. 253 A (Asfaltkant), Rt. 2002 s. 654 A og Rt. 2011 s. 991 A (Ulmebrann).

hvilke muligheter skadelidte har til å forsikre seg mot skade». <sup>79</sup> Høyesterett uttrykker videre i Rt. 1992 s. 453 A (Furunkulose) at en «mild aktsomhetsnorm» kun gjelder for offentlig kontrollvirksomhet i vanlig forstand. Dersom virksomhetens feil derimot kan få alvorlige virkninger for samfunnet, gjelder ikke en slik mild norm (s. 478). Et lignende synspunkt kommer til uttrykk i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) hvor det uttales at «[a]ktsomhetskravet vil avhenge av hva slags tjenesteområde man befinner seg på» (avsnitt 32).

Plan- og bygningsloven § 28-1 er en bestemmelse som har til formål å sikre liv, helse og økonomiske verdier. Dersom kommunen ikke foretar en vurdering av naturfarer i forbindelse med den enkelte bygge- og delingssøknad, vil det kunne få et stort skadepotensial både for tiltakshaver selv og utenforstående. <sup>80</sup> Konsekvensen av feil er dermed svært alvorlig, noe som taler sterkt imot en mild aktsomhetsnorm. En slik forståelse ser Høyesterett ut til å legge til grunn i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) ettersom den ikke behandler spørsmålet om eksistensen av en mildere norm. At det ikke eksisterer en mild aktsomhetsnorm ved behandling av pbl. § 28-1 er også lagt til grunn i en rekke underrettsavgjørelser. <sup>81</sup>

Det er dermed en alminnelig aktsomhetsnorm som gjelder for kommunens vurdering av byggegrunnens sikkerhet. Sett i lys av en generell økt kunnskap om naturfarer kan det imidlertid stilles spørsmål om innholdet i aktsomhetsnormen er blitt skjerpet.

### **4.3 Gjelder det i dag et skjerpet aktsomhetskrav?**

I de siste årene har kunnskapsnivået om naturfarer økt betraktelig. Dette kan særlig ses på bakgrunn av nye metoder og ressurser for utredning, noe som har ført til en oppblomstring av ekspertvurderinger. Samtidig har vi fått atskillig bedre kunnskap om klimaendringenes påvirkning på naturfarer. Den økte kunnskapen har gitt utslag i lovgivningen ved vedtakelsen av pbl. § 4-3 og SPR klimatilpasning etter pbl. § 6-2.

---

<sup>79</sup> Rt. 2000 s. 253 A (Asfaltkant) s. 265.

<sup>80</sup> LE-2018-10723.

<sup>81</sup> Se bl.a. LE-2018-10723, LH-2014-170593 og RG 2001 s. 238 (Hålogaland) (Flakstad).

Som en følge av utviklingen kan det stilles spørsmål om det i dag eksisterer et skjerpet aktsomhetskrav for kommunens behandling av pbl. § 28-1. Det vil si om terskelen for hva som anses som aktsom saksbehandling etter den alminnelige aktsomhetsnormen er hevet.

Når en ser på lovutviklingen er ordlyden i pbl. § 28-1 tilnærmet identisk med pbl. § 68 av 1985. Byggeteknisk forskrift kapittel 7 gir uttrykk for en tilnærmet lik utvikling av forskriftens krav til byggverkets sikkerhet. Verken pbl. § 28-1 eller TEK17 gir dermed uttrykk for at det i dag gjelder skjerpede krav for kommunens behandling av pbl. § 28-1.

Eksistensen av et skjerpet aktsomhetskrav kommer imidlertid til uttrykk i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård). Saken gjaldt spørsmålet om Lom kommune var erstatningsansvarlig for at det rundt år 2000 var gitt en rekke byggetillatelse i et område som senere viste seg å være rasutsatt. Flertallet kom etter en helhetsvurdering til at kommunen hadde opptrådt aktsomt, til tross for at det ikke var innhentet ekspertvurdering av kjent rasfare i området over eiendommen. Mindretallet (én dommer) hevdet derimot at kommunen i et slikt tilfelle skulle krevd en sakkyndig vurdering av rasfaren før byggetillatelse ble gitt. Dette ble særlig begrunnet med at kommunen burde stilt seg spørsmålet om ras kunne nådd eiendommen «under spesielt ugunstige forhold» (avsnitt 66). Mindretallet ser med dette ut til å legge til grunn et skjerpet aktsomhetskrav på bakgrunn av kommunens kunnskap om rasfare i området. Sett i lys av klimaendringene er dette et rettmessig synspunkt.

At flertallet legger til grunn et alminnelig aktsomhetskrav må imidlertid ses i lys av at det er «situasjonen på vedtakelsestidspunktene» som danner utgangspunktet for kommunens aktsomhetsvurdering.<sup>82</sup> Det innebærer at kommunens aktsomhet vurderes ut fra den kunnskap og de forutsetninger som eksisterte da vedtaket ble truffet. Etter rundskriv H-5/18 punkt 3.1.1. kan kommunen derfor «ikke holdes ansvarlig der det er gitt en tillatelse i et område der det etter dagens viten må anses som trygt, og det i ettertid viser seg at forholdene i området medfører fare». Ifølge flertallet hadde ikke kommunen i år 2000 grunnlag for å vurdere rasfaren annerledes enn den gjorde. Kommunen kunne derfor ikke pålegges et ansvar for manglende sakkyndig utredning. Et sentralt poeng som kan utledes av dette, og som

---

<sup>82</sup> Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) avsnitt 52.

gjenspeiles gjennomgående i dommen, er at det er tilgangen til informasjon som skjerper kommunens aktsomhetskrav.

I motsetning til hva som var tilfellet rundt år 2000 har vi i dag en relativt stor tilgang til informasjon om et områdes naturfarer. For det første stilles det krav på planleggingsstadiet gjennom ROS-analyse, samt hensynssone «faresone» med tilhørende bestemmelser. For det andre gjør ny teknologi at tilgangen til ekspertvurderinger har økt betraktelig. Det er i dag en relativt enkelt prosess å foreta slike utredninger, og det finnes flere anerkjente konsulentfirma som tilbyr dette. Videre bidrar en økende statlig kartlegging til at flere kommuner får informasjon om fare- og aktsomhetssoner i kommunen.<sup>83</sup>

At vi i dag sitter med et større kunnskapsgrunnlag øker igjen forventningene til at kommunens bygningsmyndighet innretter seg etter informasjonen og foretar en forsvarlig vurdering i tråd med denne kunnskapen. Dette ses særlig eksempler på etter Gjerdrum-skredet hvor journalister satt søkelyset på befolkningens bekymring for økning av risiko for naturskader.<sup>84</sup> Denne forventningen vil trolig kunne oppleves som en skjerpelse av aktsomhetsnormen.<sup>85</sup> Hva som anses som *bonus pater familias* innad i bygningsmyndigheten endrer seg derfor i samsvar med tilgjengelig informasjon.

En slik forståelse får støtte av førstvoterende i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård). I avsnitt 50 gir vedkommende tydelig uttrykk for en endring i kommunens saksbehandling ettersom det med en terskel for rasrisiko på 1/1000 «i praksis bare [vil] være mulig å avdekke rasfaren gjennom sakkyndige undersøkelser». Uttalelsen gir antydning til at det stilles skjerpede krav til kommunens aktsomhet ved vurderingen av rasfare. Dette gjelder særlig for fremtiden ettersom det er kunnskapen på vedtakstidspunktet som er utgangspunktet for vurderingen.

Ved vedtakelsen av SPR klimatilpasning i 2018 ble kravene som stilles til kommunen ytterligere forsterket. I retningslinjens punkt 4.2 pålegges kommunale organer innenfor sine ansvarsområder å «anvende tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvenser av disse, i tillegg til kunnskap om tiltak for tilpasning». Det er dermed ikke

---

<sup>83</sup> Se mer om statlige faresone- og aktsomhetskart i punkt 4.4.2.

<sup>84</sup> Se bl.a. Hauso og Gustavsen, «Ekteparet visste ikkje at dei bur i eit område med kvikkleire», <https://www.nrk.no/vestland/nve-om-kartlegging-av-kvikkleire-i-norge-1.15328594> (lest 24.05.2021).

<sup>85</sup> Eivind Junker og Steinar Taubøll, «Kravene til kommunens aktsomhet ved mulig naturfare», *Kart og plan* (2015) nr. 2 s. 191–198, s. 196.

lenger tilstrekkelig å anvende den kunnskap man en gang har hatt. Data om klima skal være relevant og oppdatert.<sup>86</sup> Det innebærer blant annet at kommunen må revidere planer, noe som påpekes i retningslinjenes punkt 4.3. Etter min mening skjerper retningslinjen kommunens aktsomhet ved arealplanlegging og vedtakelse av enkeltvedtak ettersom kommunen blir nødt til å anvende ny tilgjengelig kunnskap.

At det økte kunnskapsnivået tilsier en skjerpelse av aktsomhetskravet har videre støtte i prevensjonshensynet. Kommunen vil ved et skjerpet aktsomhetskrav bli presset til å holde seg oppdatert på klimasituasjonen og hvordan dette påvirker faren for naturskader. Videre må kommunen sørge for å gi den opplæring og trening til ansatte som er nødvendig for å etterleve den nye kunnskapen. Å tillegge kommunen et skjerpet aktsomhetskrav vil dermed i stor grad kunne forebygge fremtidige naturskader.

Jeg er derfor av den oppfatning av at det i dag gjelder et skjerpet aktsomhetskrav sammenlignet med det som var tilfellet for 15 til 20 år siden.

Hvordan det skjerpede kravet virker inn på aktsomhetsvurderingen skal det ses nærmere på i det følgende.

## **4.4 Nærmere om aktsomhetsvurderingen**

### **4.4.1 Innledning**

Når kommunen får inn en bygge- eller delingssøknad må den vurdere den avkrysning tiltakshaver har gjort om hvorvidt byggetomten ligger utsatt for naturfarer eller ikke. Det vil si om sikkerhetsgrensene i TEK17 kapittel 7 er oppfylt for det aktuelle tiltaket. I denne vurderingen er det hensiktsmessig å dele aktsomhetsvurderingen i to.

Dersom tiltakshaver har krysset av for at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker må kommunen første vurdere dette. Det er her utviklet en rekke momenter i rettspraksis som kommunen kan og bør anvende ved vurderingen. Om kommunen etter en helhetsvurdering mener at området

---

<sup>86</sup> Miljødirektoratet, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?* (2019) Sørg for nødvendig kunnskap (steg 7 av 9).

er tilstrekkelig sikkert skal byggetillatelse innvilges i samsvar med pbl. § 28-1, jf. § 21-4. Om kommunen derimot blir usikker på byggegrunnens sikkerhet skal kommunen pålegge tiltakshaver å innhente en sakkyndig utredning av naturfaren før en eventuell byggetillatelse gis.

Aktsomhetsvurderingens andre del vil så være å kontrollere den sakkyndige utredning tiltakshaver har innhentet, samt å vurdere hvorvidt denne er pålitelig.

Om kommunen slurver i en av vurderingene vil den etter en helhetlig vurdering kunne anses uaktsom, og dermed erstatningsansvarlig etter arbeidsgiveransvaret i skl. § 2-1 nr. 1 dersom de resterende vilkårene er oppfylt.

Kommunen har i denne sammenheng en plikt til å inneha den kompetanse som er nødvendig for å kunne foreta en aktsom farevurdering.<sup>87</sup> Dette følger forutsetningsvis av pbl. § 3-3 fjerde ledd og gjelder uavhengig av hvilke midler kommunen har tilgjengelig. Det kan imidlertid være vanskelig for en alminnelig saksbehandler å inneha tilstrekkelig kunnskap om naturfarer. Det minste man kan forvente av saksbehandlerne er derfor at de forstår når varsellampene bør begynne å lyse og det er nødvendig med en sakkyndig vurdering av sikkerheten.<sup>88</sup> Det er denne vurderingen oppgaven har til formål å gi en bedre forståelse av.

#### **4.4.2 Kommunens vurdering av byggegrunnens sikkerhet mot naturfarer**

##### **Innledning**

For at kommunen skal kunne foreta en forsvarlig vurdering av pbl. § 28-1, må den ha en egen oppfatning av om det eksisterer potensielle naturfarer som truer sikkerheten til det aktuelle tiltaket. Denne vurderingen kan anses som aktsomhetsvurderingens første trinn.

I Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) ble aktsomhetsvurderingen fremstilt som et spørsmål «om det var aktsomt av kommunen å slå seg til ro» med den kunnskap den hadde om rasfare i området uten å kreve en sakkyndig vurdering av denne (avsnitt 52). En lignende aktsomhetsvurdering

---

<sup>87</sup> Taubøll (2015) s. 37.

<sup>88</sup> Ibid. s. 37.



ble fremstilt i LE-2018-10723. Spørsmålet var om «kommunen foretok en flomfarevurdering, og om konklusjonen som ble truffet var forsvarlig ut fra den på søknadstidspunktet tilgjengelige kunnskap om risikoen for en såkalt 200-års flom [...]». Det må derfor kartlegges hva som gir kommunens saksbehandlere kunnskap om naturfarer. Om denne kunnskapen tilsier en mulighet for at sikkerhetsgrensene i TEK17 §§ 7-2 og 7-3 overskrides, *skal* kommunen pålegge tiltakshaver å innhente en sakkyndig vurdering av dette for å kunne innfri kravet i pbl. § 28-1.

Rettspraksis har i denne sammenheng utarbeidet en rekke momenter som har betydning for kommunens aktsomhetsvurdering. Særlig rettskildemessig vekt har Nissegård-dommen fra 2015. Underrettspraksis har i stor grad benyttet seg av samme momenter, og gir dermed uttrykk for hvilken rettsoppfatning som eksisterer på området. En del av dommene er fra før byggesaksreformen av 1997 som påla kommunen et større ansvar til kontroll i byggesaker enn det som er tilfellet i dag.<sup>89</sup> Kravene til byggegrunnens sikkerhet er imidlertid de samme som tidligere.<sup>90</sup>

Det kan påpekes at momentene som er utviklet ikke er uttømmende, men gir en pekepinn på hva som er relevant for kommunen å legge vekt på i vurderingen. Denne oppgaven vil fremheve de momentene som fremstår som mest sentrale, samt vurdere eksistensen av dem i dag. Momentene som vil behandles er: tilgjengelige faresonekart og annen sakkyndig vurdering, tilgjengelig ROS-analyse og hensynssoner, naturfarens synbarhet og historikk, samt tiltakshavers kunnskap og lokaltilknytning.

## **Tilgjengelige faresonekart og annen sakkyndig vurdering**

Et sentralt moment i kommunens vurdering av byggegrunnens sikkerhet er om det eksisterer statlige faresonekart eller andre sakkyndige vurderinger på vedtakelsestidspunktet.

Statlige faresonekart er kommunale oversiktskart av områder med fare for flom, kvikkleireskred, og skred i bratt terreng. Ettersom de kun gir en grov oversikt over områder egner de seg ikke til en vurdering av naturfarer på detaljnivå.<sup>91</sup> Kartene gir likevel en god

---

<sup>89</sup> Taubøll (2015) s. 36.

<sup>90</sup> Ibid. s. 42. For mer om byggesaksreformen: se Pedersen et. al (2018b) s. 607 og 285 flg.

<sup>91</sup> Se RG 2001 s. 238 (Hålogaland) (Flakstad).

indikasjon på om det eksisterer naturfarer, og dermed om det bør innhentes en nærmere sakkyndig vurdering av byggegrunnen. I dag er det Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) som har det overordnede ansvaret for arbeidet, og oversikt over kartlagte kommuner finnes på deres nettside.<sup>92</sup>

I Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) benyttet førstvoterende, som representant for flertallet, manglende faresonekart som et argument for at Lom kommune hadde vært aktsom i vurderingen av byggegrunnens sikkerhet. Ifølge førstvoterende hadde det «betydning at andre områder enn Lom var blitt prioritert da den landsomfattende statlige kartleggingen av rasutsatte områder startet i 2001» (avsnitt 55). Denne statlige prioriteringen ga «ikke grunn til å tro at behovet for noen rasutredning i Lom var påtrengende» (avsnitt 56). Dommen gir her uttrykk for at manglende faresonekart lemper kommunens aktsomhet for nærmere utredning av naturfarer.

Betydningen av statlig faresonekart kommer klart til uttrykk i RG 2006 s. 107 (Hålogaland) (Ullsfjord). I dommen hadde fem hytter blitt ødelagt etter et snøskred i 2000. De tre første hyttene hadde fått byggetillatelse i 1983, mens den fjerde og femte hytten i 1992. Ifølge lagmannsretten hadde kommunen handlet aktsomt i forhold til tillatelsen av de tre første hyttene. Det ble særlig lagt vekt på at det ikke forelå et statlig faresonekart over området og at det ikke var alminnelig praksis i 1983 å søke utredet skredfare ved bygging av hyttefelt. For byggetillatelsene som ble gitt for de to resterende hyttene i 1992 var forholdet imidlertid annerledes. På dette tidspunktet eksisterte et statlig faresonekart over Ullsfjord fra 1988 som viste at alle de frem hyttene lå innenfor rød sone – «potensielt fareområde for stein- og snøskred». Kartet ga dermed kommunen en sterk oppfordring til å undersøke forholdene nærmere, og ble på dette grunnlag ansett som erstatningsbetingende uaktsom for å ikke ha gjort dette. Et tilsvarende erstatningsansvar for mangelfull bruk av tilgjengelig faresonekart kommer til uttrykk i RG 2001 s. 238 (Hålogaland) (Flakstad).

Rettspraksis ser dermed ut til å bruke tilgjengelige faresonekart både som argument for å nedsette kommunens aktsomhet, og for å skjerpe den. Det avgjørende er om faresonekartet er tilgjengelig for kommunen på vedtakelsestidspunktet. Dersom dette er tilfellet må

---

<sup>92</sup> Se Norges vassdrag- og energidirektorat, «Faresonekart – kommuner», <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/faresonekart-kommuner/?ref=mainmenu> (lest 23.04.2021).

saksbehandlerne finne frem i disse. Om ikke vil kommunen raskt anses erstatningsbetingende uaktsom.

I tillegg til faresonekart utarbeider NVE også såkalte aktsomhetskart som er mindre detaljert enn faresonekartene.<sup>93</sup> Aktsomhetskart er kart som viser områder som kan være utsatt for naturfarer, herunder flom eller skred.<sup>94</sup> Dersom kommunen behandler en bygge- eller delingssøknad som ligger i en aktsomhetssone bør kommunen derfor kreve at tiltakshaver innhenter en sakkyndig vurdering for å avklare flom- eller skredfare slik at sikkerhetskravene etter TEK17 er oppfylt.<sup>95</sup> Et eksempel på dette fremgår av NRK artikkel fra juli 2020 hvor en boligeier på Smørås i Bergen ikke fikk bygge carport uten en fagkyndig vurdering ettersom boligen lå i en aktsomhetssone for snøskred.<sup>96</sup> Betydningen av aktsomhetskart har ikke vært oppe for behandling i rettspraksis. I lys av det skjerpede aktsomhetskravet vil imidlertid aktsomhetskart trolig utgjøre et moment i kommunens aktsomhetsvurdering. En slik forståelse ser ut til å få støtte av Steinar Taubøll som fremhever at kommunen «har en plikt til å bruke alle tilgjengelige farekart i behandlingen av enkeltsaker».<sup>97</sup>

Tilgang til andre sakkyndige vurderinger har også fått betydning i rettspraksis. I LE-2018-10723 hadde kommunen gitt tillatelse til å gjenoppbygge et hus som var skadet av flom. To år senere ble huset igjen skadet av en ny flom, noe forsikringsselskapet krevde regress av kommunen for. Lagmannsretten kom til at kommunen var aktsom da den vurderte flomfare, til tross for at det ikke var utarbeidet et fare- og risikokart for flom og steinras. Det ble i retten sannsynliggjort at NVE hadde opptrådt på en måte som ga kommunen «rimelig grunn til å tro» at de midlertidige tiltakene som ble iverksatt av NVE etter den første flommen, kunne holde unna en 200-års flom. Dette var tålegrensen etter dagjeldende TEK10 § 7-2.

Lagmannsretten mente det var «naturlig og forsvarlig av kommunen» å forholde seg til NVEs

---

<sup>93</sup> Se Norges vassdrag- og energidirektorat, «Aktsomhetskart», <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/aktsomhetskart/> (lest 25.05.2021).

<sup>94</sup> Meld. St. 15 (2011–2012) punkt 6.

<sup>95</sup> Ibid. punkt 6. Se også Temaveiledning fra Direktoratet for byggkvalitet, *Utbygging i fareområder* punkt 10.1.

<sup>96</sup> Mossing, «Geologen ble overrasket da kommunen krevde skredvurdering for å bygge carport», <https://www.nrk.no/vestland/geologen-ble-overrasket-da-kommunen-krevde-skredvurdering-for-carporten-1.15064825> (lest 25.05.2021).

<sup>97</sup> Taubøll (2015) s. 44.

uttalelser om flomfaren, og at aktsomhetskravet dermed var oppfylt. Dersom NVE ikke hadde uttalt seg i saken er det dermed stor sannsynlighet at konklusjonen hadde blitt en annen.

I lys av vedtakelsen av SPR klimatilpasning er det imidlertid grunn til å anta at lagmannsretten i dag ville lagt større vekt på at kommunen ikke hadde revidert kommuneplanen slik at den manglet ROS-analyse og eventuelle faresoner. Etter vedtakelsen av retningslinjene er det trolig derfor ikke tilstrekkelig for kommunen å være i god tro om at NVE mente at tiltaket var tilstrekkelig sikkert. Dommen illustrerer likevel at sakkyndige vurderinger kan få betydning ved aktsomhetsvurderingen. Et slikt synspunkt er rimelig og naturlig ettersom kommunen må kunne legge til grunn troverdige sakkyndige vurderinger om naturfaren.<sup>98</sup>

### **Tilgjengelig ROS-analyse og hensynssoner**

Et annet moment som har fått betydning for vurderingen av kommunens aktsomhet er risiko- og sårbarhetsanalyser. I Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) la flertallet vekt på at kommunen hadde deltatt i utarbeidelsen av en ROS-analyse. Det ble i denne blant annet fremhevet at kommunen var mindre rasutsatt enn topografien skulle tilsi på bakgrunn av innenlandsklima og lite nedbør. Analysen konkluderte derfor med at faren for snøskred over eiendommen var en farehendelse med «normalt akseptabel risiko», noe som bidro til at kommunen ikke krevde nærmere utredelse av skredfaren (avsnitt 53). Sett i lys av vedtakelsen av SPR klimatilpasning tar analysen lite hensyn til fremtidige klimaendringer og hvordan dette påvirker snøskredfaren. ROS-analysen hadde dermed trolig fått en annen betydning for aktsomhetsvurderingen dersom byggetillatelsene hadde blitt gitt i dag. Dommen illustrerer likevel at ROS-analyser får betydning i form av en eventuell skjerpelse av aktsomheten til kommunen. Hvis det ikke eksisterer en ROS-analyse bør kommunen nedlegge et midlertidig byggeforbud i tråd med pbl. § 13-1 til dette foreligger, eventuelt være særlig påpasselig dersom andre forhold ved byggegrunnen tilsier det.

Om kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan inneholder hensynssonen «faresone» etter pbl. § 11-8 nr. 3 eller § 12-6, vil det være en sterk oppfordring til å foreta ytterligere undersøkelse av naturfaren. Om kommunen ser bort fra slike faresoner vil dette klart være å

---

<sup>98</sup> Se punkt 4.4.3.

anse som en uaktsom handling som kan begrunne et erstatningsansvar. Hele forutsetningen og grunnlaget for slike faresoner er nettopp å gjøre bygningsmyndigheten observant på farlige naturforhold som må tas hensyn til ved behandling av byggesøknader.

### **Naturfarens synbarhet og skred-/flomhistorikk**

I rettspraksis har naturfarens synbarhet og historikk også hatt betydning for aktsomhetsvurderingen.

I Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) ble det lagt vekt på at terrenget tilsa at det ikke var fare for skred helt ned til den aktuelle tomten. I avsnitt 48 uttalte førstvoterende at «[s]elv om det her og der er bekkefar og muligens spor etter mindre ras, indikerte vegetasjonen at dette var et skredsikkert område». Mindretallet legger derimot større vekt på at kommunen hadde positiv kunnskap om rasfare på den nordvestlige delen av eiendommen. At «det generelt var mindre rasfare i kommunen enn topografien kunne tyde på» hadde derfor ikke stor betydning ved aktsomhetsvurderingen i følge annenvoterende (avsnitt 70). Flertallet og mindretallet deler seg dermed i betydningen av naturfarens synbarhet ned til byggetomten.

Skredfarens synbarhet og historikk ble også tillagt vekt i LH-2014-170593. Lagmannsretten la i aktsomhetsvurderingen vekt på at det ikke var noen «opplysninger om tidligere ras, og det synes klart at ingen kjente til, eller hadde mistanke om at det var kvikkleire i området». Et motsatt tilfelle kommer til uttrykk i RG 1988 s. 499 (Alta herredsrett) (Loppa). Herredsretten fremhevet her at kommunen ikke hadde befart byggetomten, samtidig som de topografiske forholdene i området tilsa at terrenget var utsatt for snøskred. På dette grunnlag ble kommunen ansett erstatningsbetingende uaktsom for å ikke ha undersøkt byggegrunnen nærmere før byggetillatelse ble innvilget (s. 507).

I rettspraksis har dermed naturfarens synbarhet og historikk skjerpet eller lempet aktsomhetsvurderingen til kommunen. Dersom naturfaren er synbar, eller området har en historikk med flom eller skred, er det et moment for at ekspertvurdering skal innhentes.

Veiledning til SPR klimatilpasning påpeker også at «historiske data, kjennskap til lokale forhold og kommunens egen virksomhet» gir et godt grunnlag for å planlegge for et klima i

endring.<sup>99</sup> Historikk av tidligere naturhendelser kan dermed fungere som et varsel på hva som trolig kan skje igjen. Det er derfor viktig at kommunen tar hensyn til slike hendelser og innretter seg etter dette.

Det kan i denne sammenheng påpekes at det ikke kan anses som et absolutt krav om å befare byggetomten ved behandlingen av den enkelte bygge- og delingssøknad. Naturfarens synbarhet og historikk kan også vurderes ut fra eksisterende målinger, kart og foto. Det kan muligens også være mer forsvarlig å vurdere naturfarens eksistens ut fra slike holdepunkter, fremfor hva som kan ses med det blotte øye. Kommunen bør derfor benytte seg av befaring og/eller annen tilgjengelig informasjon for å skaffe seg et forsvarlig bilde av hvordan området ser ut. Om ikke vil det kunne tale for en uaktsom vurdering av pbl. § 28-1.

### **Tiltakshavers egen kompetanse og lokaltilknytning**

Et siste moment rettspraksis ofte tar hensyn til i vurderingen av kommunens aktsomhet er tiltakshavers kompetanse og lokaltilknytning. Momentet brukes først og fremst som et argument for tiltakshavers medvirkningsansvar etter skl. § 5-1.<sup>100</sup> Det har imidlertid også blitt brukt for å nedsette kommunens aktsomhetsplikt.<sup>101</sup> Tidligere var ekspertvurderinger sjeldent, og man benyttet derfor andre metoder for å kartlegge byggegrunnen. Tiltakshavers kunnskap og tilknytning til byggegrunnen ble da et vanlig moment i kommunens vurdering ettersom tiltakshaver gjerne hadde mer kunnskap om byggegrunnen enn saksbehandleren i kommunen.

I Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) la flertallet vekt på momentet i vurderingen av kommunens aktsomhet. Førstvoterende uttalte at kommunen hadde «grunn til å tro at Madsen [tiltakshaver] selv hadde vurdert den eventuelle rasrisikoen. Gården hadde vært i familiens eie i fire generasjoner, og Madsen hadde i de første byggesøknadene krysset av for at det forelå «tilstrekkelig sikkerhet» mot rasfare» (avsnitt 49). Dette ble ansett som et argument for at kommunen hadde opptrådt aktsomt da den ikke krevde en sakkyndig vurdering av rasfaren. Mindretallet hevdet derimot at det ikke kunne «legges vekt på at gården hadde vært i Madsens

---

<sup>99</sup> Miljødirektoratet, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?* (2019) Sørg for nødvendig kunnskap – Kunnskap om lokale forhold (steg 7 av 9).

<sup>100</sup> Se bl.a. Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) avsnitt 74, RG 2001 s. 238 (Hålogaland) (Flakstad) og RG 1988 s. 499 (Alta herredsrett) (Loppa).

<sup>101</sup> Taubøll (2015) s. 47.

familie i fire generasjoner. Madsen selv var ikke fra området, og flyttet ikke dit før kort tid før han søkte om å få oppføre bygningene» (avsnitt 71). Flertallet og mindretallet er dermed uenig om hvorvidt tiltakshaver hadde tilknytning til området, og på denne måten hadde kunnskap om byggegrunnen.

At tiltakshavers kunnskap og lokaltilknytning har betydning for kommunens aktsomhet kommer også til uttrykk i RG 2006 s. 107 (Hålogaland) (Ullsfjord). I dommen la lagmannsretten vekt på at det ikke forelå «konkrete uttalelser fra lokalbefolkningen eller andre momenter som skulle tilsi skjerpet aktsomhetsnorm». Hvilken kunnskap tiltakshaver eller lokalbefolkningen har til byggegrunnens sikkerhet har dermed vært et moment som man legitimt har kunne lagt vekt på i aktsomhetsvurderingen.<sup>102</sup> Hvorvidt et slikt moment fremdeles gjør seg gjeldende er imidlertid mer tvilsomt.

### **Er momentene fremdeles holdbare i 2021?**

Sett i lys av endringene samfunnet har gått igjennom særlig de siste 15 årene kan det stilles spørsmål om momentene fremdeles gjør seg gjeldende i kommunens vurdering av pbl. § 28-1.

Ordlyden i pbl. § 28-1 har som tidligere nevnt nesten ikke forandret seg siden plan- og bygningsloven av 1985. I prinsippet er dermed all rettspraksis vedrørende kommunens aktsomhetsvurdering relevant. Samfunnet har imidlertid endret seg såpass mye at en del av momentene som har vært fremme i rettspraksis må antas å ha mindre, og muligens minimal betydning i dag. Dette kan særlig ses på bakgrunn av Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård). I avsnitt 50 tar førstvoterende tydelig avstand fra momentene som tidligere har vært ansett som gjeldende rett. Førstvoterende uttaler at det ved en terskel for rasrisiko på 1/1000 «ikke utelukkende kan tas utgangspunkt i den menneskelige erfaring for å vite om det er akseptabel rasfare i forskriftens forstand». Med «menneskelige erfaring» forstås momenter som historikk, synbarhet og tiltakshavers kunnskap og lokaltilknytning. Videre uttales det, som tidligere nevnt, at «det i praksis bare [vil] være mulig å avdekke rasfaren gjennom sakkyndige undersøkelser». Uttalelsen gir uttrykk for at det kun er sakkyndige vurderinger som i dag kan anses relevant for vurderingen av byggegrunnens sikkerhet.

---

<sup>102</sup> Se også LE-2018-10723.

Førstvoterendes uttalelse må ses på bakgrunn av at utredninger fra fagkyndige personer i dag er blitt den optimale informasjonskilden til byggegrunnens sikkerhet. Man vil da få en sikker og faglig utredning av om sikkerhetskravene i TEK17 er oppfylt. Dette vil ofte være kunnskap som kommunen ikke sitter med selv og må derfor hentes eksternt. Dette gjelder særlig for mindre kommuner. Det vil imidlertid være for ressurskrevende og kostnadsbelastende å kreve ekspertrapporter for enhver byggetillatelse. Dette gjelder spesielt for tiltakshaver selv ettersom det er vedkommende som må skaffe til veie rapporten og bære den økonomiske byrden slik innhenting medfører.<sup>103</sup> Byggesaksutviklingen i kommunen vil i så fall stagnere. Rimelighetshensyn taler derfor for at det kun kan stilles krav om innhenting av ekspertuttalelser dersom det foreligger naturforhold som *kan* utgjøre en naturfare.<sup>104</sup> Det må med andre ord foreligge konkrete holdepunkter som kan skape tvil om sikkerheten av byggegrunnen for at et krav om sakkyndige vurderinger kan foreligge.

I denne sammenheng spiller momentene fra rettspraksis fremdeles en sentral rolle. De vil kunne fungere som en indikasjon på om det er grunn for kommunen til å reagere på forholdene. Et unntak gjelder likevel for momentet om tiltakshavers kunnskap og lokaltilknytning. Som følge av urbanisering er det ikke lenger vanlig at tiltakshaver har lokalkunnskap til byggegrunnen. Sammenholdt med at tilgangen til ekspertvurderinger er betydelig forbedret, gjør momentet seg trolig ikke lenger gjeldende for vurderingen. For de resterende momentene må man likevel ha førstvoterendes uttalelse i Nissegård-dommen i mente. Det vil i fremtiden trolig stilles strengere krav til innhenting av ekspertuttalelser ved vurdering av naturfarer.

Eivind Junker og Steinar Taubøll støtter opp om et strengere krav til innhenting av ekspertuttalelser. I en artikkel hvor de vurderer Nissegård-dommen fremheves det at innhenting av sakkyndige vurderinger stadig blir viktigere på bakgrunn av økt bevissthet om klimaendringer, sammenholdt med økt tilgang til ekspertise. Det skal derfor «antagelig mer til i dag» å bli ansett som aktsom enn det som var tilfellet i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård).<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 214.

<sup>104</sup> Junker og Taubøll (2015) s. 196.

<sup>105</sup> Ibid. (2015) s. 196.



Det skjerpede aktsomhetskravet har videre gjort at *mangel* på momentene trolig ikke lenger kan tale for en sikker byggegrunn. For det første vil det innebære at dersom naturfaren ikke er synbar eller ikke har en historikk, betyr ikke det nødvendigvis at behovet for en sakkyndig vurdering kan utelukkes på det grunnlag. På bakgrunn av forventede klimaendringer vil naturskader forekomme hyppigere og med kraftigere utslag i fremtiden. Dette vil også skje på områder som ikke tidligere har vært utsatt for dette. Om det da tidligere har vært naturfarer i området eller ikke, vil derfor ikke ha en stor betydning. I Nissegård-dommen var kommunen kjent med at det gikk skred i området over eiendommen. Selv om det ikke var kjent at ras kunne gå helt ned til eiendommen, er det med dagens kunnskap trolig uaktsomt å ikke foreta en nærmere utredning av faren i et slikt tilfelle. For det andre innebærer det skjerpede aktsomhetskravet at kommunen bør undersøke med NVE om hva som er årsaken til manglende statlig farekartlegging dersom dette ikke foreligger. Enten eksisterer ikke slike faresoner i kommunen, eller så har ikke staten kommet så langt i arbeidet med kartleggingen. Det vil dermed i fremtiden trolig ikke være grunnlag for å benytte manglende faresonekart som et argument for at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker slik som flertallet gjorde i Nissegård-dommen.

I lys av vedtakelsen av SPR klimatilpasning skal kommunen også undersøke at gjeldende planer, inkludert ROS-analyse, tar hensyn til klimaendringer. Et moment i vurderingen av kommunens aktsomhet i relasjon til pbl. § 28-1 vil dermed i fremtiden trolig være om kommunen har anvendt oppdatert kunnskap og vurdert om eksisterende planer er blitt revidert i lys av klimaendringene. Hvis dette ikke er gjort tilsier det skjerpede aktsomhetskravet at kommunen må kreve ytterligere utredning av naturfaren slik at forholdet mellom eldre planer og dagens faresituasjon utjevnes.

Det må likevel fremheves at dersom ingen av momentene gjør seg gjeldende, vil det ikke være grunnlag for kommunen å kreve at tiltakshaver innhenter en sakkyndig utredning. Kommunen vil i et slikt tilfelle være aktsom selv om det senere skulle inntreffe en naturulykke. Dersom det derimot er oppstått en usikkerhet hos kommunens saksbehandlere, tilsier det skjerpede aktsomhetskravet at tiltakshaver må innhente en ekspertvurdering om sikkerheten med eventuelle forslag til sikringstiltak.

Et spørsmål som er relevant å fremheve i denne sammenheng er hva som blir utfallet om tiltakshaver ikke vil ta kostnaden av nødvendig pålagt utredning. Tiltakshaver kan eksempelvis påpeke at påkostningen av en utredning blir for dyrt i forhold til tiltaket. Som nevnt i punkt 3.3 er dette imidlertid tiltakshavers ansvar. Det er tiltakshavers interesse å få godkjent søknad, og det er da også rimelig at vedkommende bærer de utgifter dette medbringer. Dersom tiltakshaver motsetter seg å innhente ekspertvurdering vil konsekvensen dermed bli at byggetillatelse ikke kan innvilges.

### **4.4.3 Kommunens kontroll av ekstern utredning av naturfare**

#### **Innledning**

Dersom kommunen pålegger tiltakshaver å foreta en nærmere utredning av byggegrunnens sikkerhet – eller vedkommende legger dette ved byggesøknaden av eget initiativ – vil neste trinn i aktsomhetsvurderingen kreve at saksbehandlerne kontrollerer utredningen som er foretatt. Sentrale spørsmål i denne sammenheng er hva saksbehandlerne må kontrollere, samt hvor grundig kontrollen skal foretas.

Denne delen av aktsomhetsvurderingen kommer ikke klart til uttrykk i loven.

Lovforarbeidene fremhever imidlertid at kommunen må «vurdere om søknaden er fullstendig, det vil si at kommunen må kontrollere at nødvendig dokumentasjon [...] foreligger».<sup>106</sup> Dette henger sammen med at det er kommunen som er ansvarlig for at byggegrunnen er tilstrekkelig sikker, mens tiltakshaver innhenter det faktiske grunnlaget etter SAK10 § 5-4.<sup>107</sup> Det må imidlertid fremheves at problemstillingen ikke har vært oppe for behandling i rettspraksis. Fremstillingen er derfor basert på hvordan spørsmålet mest sannsynlig vil bli behandlet i fremtiden. En oppfatning om at kommunen må kontrollere utredningen har videre støtte i rimelighets- og systemhensyn. Dersom tiltakshaver kan levere inn enhver type dokumentasjon uten at kommunen kontrollerer denne, vil det kunne føre til grov utnyttelse av lovens system

---

<sup>106</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 320.

<sup>107</sup> Eivind Junker, «Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak» *Kart og plan* (2015) nr. 1 s. 51–63, s. 60.

om å avvise søknader som ikke oppfyller lovens krav.<sup>108</sup> Kommunens ansvar etter pbl. § 28-1 vil da bli betydningsløs.

Kommunens kontroll av tiltakshavers utredning kan anses som en todelt vurdering hvor man både må vurdere utredningens innhold og kvalitet.

## Utredningens innhold

Som tidligere nevnt er det tiltakshaver som har ansvaret for å innhente informasjon om byggegrunnens sikkerhet, noe kommunen i utgangspunktet skal kunne stole på. Kommunen må likevel kontrollere at utredningen oppfyller lovens krav.<sup>109</sup> Det vil i all hovedsak innebære en kontroll av at sikkerhetskravene i TEK 17 §§ 7-2 og 7-3 er oppfylt og tilstrekkelig dokumentert i utredningen.<sup>110</sup> Kommunens saksbehandlere må også kontrollere at eventuelle sikringstiltak er tilstrekkelig til å redusere naturfaren til et akseptabelt nivå.

Et spørsmål i denne sammenheng er om SPR klimatilpasning skjerper kommunens vurdering av utredningens innhold ved flomfare. Som nevnt i punkt 3.2.3 fremgår det av retningslinjene at kommunen skal legge til grunn «høye alternativer» fra nasjonale klimaframskrivninger, herunder de fylkesvise klimaprofilene, ved arealplanlegging. Dette gjelder også ved vedtakelsen av enkeltvedtak etter pbl. § 6-2 andre ledd bokstav b. De fylkesvise klimaprofilene inneholder videre et klimapåslag som gjelder for områder hvor det er fare for flom. Kommunen bør derfor kontrollere at utredningen inneholder et klimapåslag i tråd med de fylkesvise klimaprofilene. I motsatt tilfelle er det en mulighet for at sikkerhetsgrensen etter TEK17 § 7-2 ikke er oppfylt. En slik praksis støttes også av NVEs retningslinjer hvor det fremgår at man i arealplanlegging av små vassdrag må ta hensyn til en økt flomvannføring med minst 20 % grunnet klimaendringene.<sup>111</sup> Denne sikkerhetsmarginen må også kunne gjelde ved byggesaksbehandlingen.<sup>112</sup> Steinar Taubøll fremhever i denne sammenheng at det

---

<sup>108</sup> Se pbl. § 21-4 første ledd, jf. § 21-2 første ledd andre punktum.

<sup>109</sup> Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE), *Flaum- og skredfare i arealplanar* (revidert 2014) punkt 8.

<sup>110</sup> Se rundskriv H-5/18 punkt 3.1.6.

<sup>111</sup> NVE, *Flaum- og skredfare i arealplanar* (2014) punkt 5.

<sup>112</sup> Junker (2015) s. 56.

er uheldig at TEK17 § 7-2 ikke er endret i tråd med de statlige planretningslinjene og veiledning fra NVE.<sup>113</sup>

Som nevnt i punkt 3.2.3 binder imidlertid ikke statlige planretningslinjer arealbruken i kommunen for private rettssubjekt. Man kan derfor ikke avslå en byggesøknad utelukkende på grunnlag av brudd med SPR klimatilpasning. Kommunen må i så fall nedlegge et midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1 for å revidere gjeldende plan slik at den samsvarer med et krav om klimapåslag. Retningslinjen kan dermed ikke alene anses å skjerpe kommunens aktsomhetsvurdering. Derimot har den muligens en viss betydning i en helhetlig vurdering hvor flere momenter taler for uaktsomhet.

### **Utredningens kvalitet**

Kontroll av utredningens *kvalitet* innebærer at kommunen må vurdere om det utførende foretak er skikket til å foreta en sakkyndig vurdering av naturfaren, herunder om det har tilstrekkelig kompetanse. Momentet må anses som et implisitt krav til kommunens vurdering av pbl. § 28-1 ettersom en vurdering av utrednings innhold krever særskilt fagkompetanse.<sup>114</sup> En slik forståelse ser Høyesterett også å ha lagt til grunn i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård). Førstvoterende ga her tydelig uttrykk for at det ved kompliserte vurderinger er behov for ekspertvurderinger for å innfri lovens krav etter TEK17.

Betydningen av at utredningen utarbeides av en fagkyndig person kan illustreres gjennom RG 1988 s. 499 (Alta herredsrett) (Loppa). I saken hadde tiltakshaver fått avslag på byggesøknad på grunnlag av rasfare. Tiltakshaver kontaktet så tidligere eier av eiendommen og en nabo som hevdet at eiendommen var tilstrekkelig sikker. Tiltakshaver fikk etter dette byggetillatelse. Fire år senere ble eiendommen skadet i snøskred. Den utredningen tiltakshaver gjorde av rasfaren var klart mangelfull. Kommunen skulle i det tilfellet avvist søknaden på nytt og pålagt tiltakshaver å innhente en rapport som ga en fagkyndig vurdering av rasfaren.<sup>115</sup> Herredsretten kom på dette grunnlag til at kommunen hadde opptrådt erstatningsbetingende uaktsomt. Jeg er av den oppfatning av at herredsrettens konklusjon er

---

<sup>113</sup> Steinar Taubøll, «Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?» *Kart og plan* (2019) nr. 3 s. 177–193 s. 192.

<sup>114</sup> Junker (2015) s. 58.

<sup>115</sup> Pedersen et. al. (2018b) s. 400.

noe Høyesterett også svært sannsynlig ville kommet til. Ved kunnskap om naturfare må tiltakshaver, særlig i lys av dagens aktsomhetskrav, innhente en fagperson som kan ta en fagkyndig uavhengig vurdering. En farevurdering foretatt av tiltakshaver selv eller andre uten fagkyndig kompetanse vil dermed trolig ikke godkjennes.<sup>116</sup>

Etter Eivind Junkers oppfatning kan imidlertid ikke kommunen pålegge tiltakshaver hvilken fagperson eller foretak vedkommende skal benytte seg av «så lenge aktuelle alternativer har tilsvarende kompetanse og kapasitet».<sup>117</sup> Kommunen kan dermed kun nøye seg med å kontrollere at vedkommende fagperson og/eller foretak er kompetent.

Det finnes imidlertid ikke en egen utdanning som gir kompetanse som fagkyndig flom- eller skredeskper. Man kan derimot oppnå tilstrekkelig kompetanse gjennom en kombinasjon av relevante teoretiske kunnskaper og variert erfaring.<sup>118</sup> NVE fremhever blant annet at kunnskap om geoteknikk er relevant for å kunne foreta utredning om kvikkleireskred og tilsvarende ingeniørgeologi/naturgeografi for snøskred.<sup>119</sup> Det er denne kompetansen kommunen må kontrollere at utførende foretak innehar.

En måte å vurdere utredningens kvalitet er å undersøke om foretaket har sentral godkjenning av Direktoratet for byggkvalitet.<sup>120</sup> Problemet med sentral godkjenning er at flere godkjente foretak i praksis ikke har tilstrekkelig kompetanse til å foreta farevurderinger.<sup>121</sup> I et høringssvar fra NVE påpeker organet at de ofte erfarer byggesøknader med manglende kvalitet i utredningen, til tross for at det utførende foretak har sentral godkjenning.<sup>122</sup> Dette vil ofte være vanskelig for saksbehandlerne i kommunen å oppdage.<sup>123</sup> Videre gir sentral godkjenning kun uttrykk for kompetansen til lederne i foretaket, og ikke de enkelte fagpersonenes kompetanse.<sup>124</sup> NVE foreslår derfor en sertifiseringsordning med tilhørende

---

<sup>116</sup> Junker (2015) s. 58.

<sup>117</sup> Ibid. s. 58.

<sup>118</sup> NVE, *Flaum- og skredfare i arealplanar* (2014) punkt 7.3.

<sup>119</sup> Ibid. punkt 7.3.

<sup>120</sup> Se Direktoratet for Byggkvalitet, «Finn foretak som er sentralt godkjent», <https://sgregister.dibk.no/> (lest 20.05.21).

<sup>121</sup> Se Sae-Khow og Rydland, «Frykter kvikkleireskred på grunn av useriøse konsultentselskap», [https://www.nrk.no/trondelag/nrk-avslorer\\_-flere-rapporter-med-gjentatte-feil-om-kvikkleire-\\_-frykter-liv-kan-ga-tapt-i-skred-1.15389230](https://www.nrk.no/trondelag/nrk-avslorer_-flere-rapporter-med-gjentatte-feil-om-kvikkleire-_-frykter-liv-kan-ga-tapt-i-skred-1.15389230) (lest 20.05.2021).

<sup>122</sup> Norges vassdrag- og energidirektorat, *Høringssvar fra NVE - Forsvarlig byggkvalitet - rapport fra Byggkvalitetutvalget - forslag om endringer i plan- og bygningsloven* (28.08.2020) s. 4.

<sup>123</sup> Ibid. s. 4

<sup>124</sup> Ibid. s. 4.

offentlig register for sertifiserte personer. Dette vil gjøre det lettere for kommuner å vurdere både foretakets og fagpersoners kompetanse.<sup>125</sup> En slik sertifiseringsordning er imidlertid kun et forslag som er under utredning. Kommunens saksbehandlere må dermed inntil videre vurdere foretakets kompetanse ved å kontrollere erfaring, utdanning og/eller sentral godkjenning.

### **Hvor grundig må kommunen foreta kontrollen av ekstern utredning?**

Det kan stilles spørsmål om hvor grundig kommunens saksbehandlere må undersøke den eksterne utredning som er foretatt. Det vil si om kommunen kan stole på det utførende foretak eller om den bør kreve uavhengig kontroll etter pbl. § 24-1.

Lagmannsretten gir i LE-2018-10723 uttrykk for at *hvem* som gjennomfører utredningen får betydning om hvorvidt kommunen kan legge denne til grunn eller ikke. Som tidligere nevnt la lagmannsretten vekt på at NVE hadde gitt uttrykk for at sikringstiltak var tilfredsstillende i forhold til krav. Dette var avgjørende i vurderingen av kommunens aktsomhet. Til tross for at uttalelsen fra NVE ikke gjaldt en utredning, men vurdering av midlertidige sikringstiltak som var igangsatt, taler dommen for at kommunen må kunne stole på visse foretak. Dette gjelder da særlig NVE, Norges geotekniske institutt (NGI) eller et av de andre geotekniske ekspertmiljøene. Et slik synspunkt er i samsvar med forutberegnelighet og rimelighetshensyn. Kommunen må kunne stole på uttalelser fra foretak som i høy grad kan anses som uavhengige eksperter på den aktuelle naturfaren.

I andre tilfeller vil det kunne være behov for å foreta en uavhengig kontroll i tråd med pbl. § 24-1 første ledd andre punktum bokstav b). Etter bestemmelsen har kommunen mulighet til å stille krav om uavhengig kontroll «etter en konkret vurdering». Ifølge lovforarbeidene kan dette være tilfellet dersom området ligger utsatt for rasfare,<sup>126</sup> hvor «grunnforhold krever særskilt aktsomhet og utredning» eller der «kommunen har dårlige erfaringer med de foretakene som benyttes».<sup>127</sup> Bestemmelsen er nærmere regulert i SAK10 § 14-3. Her fremgår det at kommunen kan kreve uavhengig kontroll «når det på grunn av planbestemmelser,

---

<sup>125</sup> Norges vassdrag- og energidirektorat, *Hørings svar fra NVE* (28.08.2020) s. 5.

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 332.

<sup>127</sup> Ibid. s. 148.

forhåndskonferanse, søknadsbehandlingen eller ved tilsyn anses å foreligge forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i det ferdige byggverket». Det kan dermed oppstilles krav til uavhengig kontroll om det er noe som gir kommunen grunn til å være usikker på sikkerheten. Et slikt krav kan eksempelvis gjøre seg gjeldende om kommunen ikke kjenner til utreder, har dårlig erfaring med vedkommende eller tiltaket er av større karakter.

Etter veiledning fra NVE skal kommunen kreve uavhengig kontroll dersom toleransegrensen for sikkerhetsklasse S3 i TEK17 § 7-3 overskrides.<sup>128</sup> Sikkerhetsklasse S3 gjelder blant annet for tiltak om oppføring av rekkehus og boligblokk med mer enn 10 boenheter, skoler, barnehage og sykehus.<sup>129</sup> I slike tilfeller vil et skred eller flom kunne medføre omfattende konsekvenser, noe som begrunner årsaken til NVEs anbefaling. Om tiltaket derimot faller inn under sikkerhetsklasse S1, slik som et båtnaust eller et uthus, stilles det trolig ikke like strenge krav til kontroll. Etter TEK17 § 7-3 anses slike tiltak å få liten konsekvens ved skredulykker. Etter min mening må kravene som stilles dermed være proporsjonale i forhold til tiltaket, likevel slik at sikkerhetskravene anses å være oppfylt.

Hvor grundig kommunen må kontrollere den enkelte utredning vil dermed bero på en konkret helhetsvurdering hvor en særlig vurderer hvem som har foretatt utredningen, tilliten kommunen har til vedkommende foretak, kjennskap til naturfaren, samt hvilket tiltak utredningen omhandler. Det kan her vises til en sak fra Dagbladet tilknyttet Gjerdrum-skredet i desember 2020. For flere byggetillatelser som ble gitt i 2012, 2013 og 2015, i nærheten av det som senere ble rasstedet, stilte ikke Gjerdrum kommune krav om uavhengig kontroll av tiltakshavers dokumentasjon av skredfaren.<sup>130</sup> Området hadde kjent skredfare for kvikkleire, utredning var tiltakshavers egen, samt tiltaket falt innenfor sikkerhetsklasse S3 i TEK17 § 7-3. I et slikt tilfelle mener jeg at kommunen burde krevd uavhengig kontroll, og kan dermed trolig anses som erstatningsbetingende uaktsom.<sup>131</sup> Grensedragningen kan imidlertid være vanskelig å trekke, og det ser ofte ut til å være en glidende overgang mellom når saksbehandlerne kan stole på den utredning som er foretatt, og når det bør kreves en

---

<sup>128</sup> Norges vassdrag- og energidirektorat, *Uavhengig kvalitetssikring* (2020).

<sup>129</sup> Direktoratet for byggkvalitet, *Byggeteknisk forskrift (TEK17) med veiledning* kommentar til § 7-3 andre ledd.

<sup>130</sup> Hustadnes, Gedde-Dahl og Stang, «Ras-kommunen innrømmer alvorlig svikt»,

<https://www.dagbladet.no/nyheter/ras-kommunen-innrømmer-alvorlig-svikt/73728726>, (lest 20.05.2021).

<sup>131</sup> Hvorvidt det foreligger årsakssammenheng er derimot et vanskeligere bevissspørsmål.

uavhengig kontroll. Noen klarere retningslinjer må derfor lovgiver og/eller rettspraksis gi en nærmere anvisning på.



## 5 Avsluttende betraktninger

Kommunens aktsomhetsvurdering har som vi har sett, endret seg som en følge av samfunnsutviklingen og klimaendringene. Det stilles i dag trolig strengere krav til kommuner for aktsom saksbehandling av byggegrunnens sikkerhet. Videre gjør de tradisjonelle momentene i aktsomhetsvurderingen seg gjeldende med en annen styrke. I fremtiden vil man i større grad være avhengig av sakkyndige vurderinger for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av pbl. § 28-1. Som nevnt kan dette imidlertid ikke kreves i enhver situasjon. Det må dermed finnes en forsvarlig balanse som skaper forutberegnelighet både for kommunens saksbehandlere og tiltakshaver. Det vil her ha betydning hvilket tiltak det er tale om og hva som er konsekvensen dersom naturskade inntreffer. Sistnevnte gjelder også for hvilke krav som stilles til kommunen ved vurdering av ekstern utredning, herunder om det skal stilles krav til uavhengig kontroll.

Etter hvert som SPR klimatilpasning fester seg i rettssystemet vil det trolig føre til en sterkere forebygging av naturskader. Retningslinjene vil være en viktig bidragsyter til at planer er oppdatert og tar hensyn til klimaendringenes påvirkning på naturfarer. Dette vil gjøre det lettere for byggesaksbehandlerne å vurdere behovet både for sakkyndige rapporter og uavhengig kontroll.

Det viktigste arbeidet kommunen står overfor er dermed å gi saksbehandlerne den veiledning og opplæring som er nødvendig for å kunne foreta en riktig og forsvarlig vurdering av pbl. § 28-1. Om ikke kan en risikere en svært ulik praksis fra kommune til kommune, særlig til mindre bemidlede kommuners ulempe. For dette arbeidet behøver kommunen tid og ressurser til å sette seg inn i regelverket. Statlige planretningslinjer for klimatilpasning, veiledninger og rundskriv er her viktige bidrag for en lik praktisering reglene.

På bakgrunn av den økende trenden av naturfarer vil det trolig komme flere retningslinjer og/eller endringer i lov eller forskrift i tiden fremover. NVEs forslag til sertifiseringsordning og offentlig register vil muligens få gjennomslag. Dette vil i så fall utgjøre et viktig bidrag for å begrense faren for naturskader ettersom en da vil få mer sikkerhet rundt kompetansen til utreder. En økning av naturfarer gjør også at det mest sannsynlig vil komme flere erstatningssøksmål, noe som gir en tilsvarende økning av høyesterettspraksis på området. Det

vil her være særlig interessant å se hvordan Høyesterett plukker opp førstvoterendes uttalelser i Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård) om krav til sakkyndige vurderinger og hvordan dette påvirker aktsomhetsvurderingen i fremtiden.

# Kildeliste

## **Lover:**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven – skl.).

Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan og bygningslov (plan- og bygningsloven – plbl.) (opphevet).

Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven).

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot naturskader (naturskadeloven).

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.).

Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).

## **Forskrifter:**

Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften – SAK10).

Forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – TEK10) (opphevet).

Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – TEK17).

## **Lovforarbeid og stortingsmelding:**

NOU 1977: 33 Om endringer i erstatningslovgivningen.

Ot.prp. nr. 48 (1965–1966) Om lov om skadeserstatning i visse forhold av 13. mai 1966.

Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) Plan og bygningslov.

Ot.prp. nr. 57 (1985–1986) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane.

Meld. St. 15 (2011–2012) Hvordan leve med farene – om flom og skred. Tilrådning fra Olje- og energidepartementet 30. mars 2012.

### **Rettspraksis:**

#### Høyesterett

Rt. 1992 s. 453 A (Furunkulose)

Rt. 2000 s. 253 A (Asfaltkant)

Rt. 2002 s. 654 A

Rt. 2004 s. 1942 A (Kinaputt)

Rt. 2006 s. 1012 A (Egersund)

Rt. 2011 s. 991 A (Ulmebrann)

Rt. 2015 s. 257 A (Nissegård)

## Lagmannsretten

RG 1986 s. 1039 (Frostating)

RG 1988 s. 499 (Alta herredsrett) (Loppa)

RG 2001 s. 238 (Hålogaland) (Flakstad)

RG 2006 s. 107 (Hålogaland) (Ullsfjord)

LH-2014-170593

LE-2018-10723

## **Statlige planretningslinjer:**

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (SPR klimatilpasning).

## **Veiledninger, retningslinjer og rundskriv:**

Direktoratet for byggkvalitet, *Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning*, (sist endret 15.09.17). Hentet fra: <https://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* (rundskriv H-5/18) (17.10.2018). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samfunnssikkerhet-i-planlegging-og-byggesaksbehandling/id2616041/>

Miljødirektoratet, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?*, Veiledning til Statlige planretningslinjer for klimatilpasning, (sist oppdatert 16.08.2019). Hentet fra: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/klimatilpasning/veiledning-til-statlige-planretningslinjer-for-klimatilpasning/>

Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE), *Flaum- og skredfare i arealplanar*, (retningslinjer nr. 2/2011, revidert 22. mai.2014). Hentet fra [https://publikasjoner.nve.no/retningslinjer/2011/retningslinjer2011\\_02.pdf](https://publikasjoner.nve.no/retningslinjer/2011/retningslinjer2011_02.pdf)

Norges vassdrag- og energidirektorat, *Uavhengig kvalitetssikring*, Veileder – Sikkerhet mot skred i bratt terreng, (sist revidert 12.11.2020). Hentet fra <https://www.nve.no/veileder-skredfareutredning-bratt-terreng/uavhengig-kvalitetssikring/>

Temaveiledning fra Direktoratet for byggkvalitet, *Utbygging i fareområder*. Hentet fra <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/utbygging-i-fareomrader-bokmal/> (lest 25.05.21)

### **Høringssvar:**

Norges vassdrag- og energidirektorat, *Høringssvar fra NVE - Forsvarlig byggkvalitet - rapport fra Byggkvalitetutvalget - forslag om endringer i plan- og bygningsloven*, 28.08.2020 (referanse: 202002811-6). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forsvarlig-byggkvalitet---rapport-fra-byggkvalitetutvalget---forslag-om-endringer-i-plan--og-bygningsloven/id2691077/?uid=009081e3-a4e5-4089-9c58-3b50bf944612>

### **Juridisk litteratur:**

Andenæs, Mads Henry, *Rettskildelære*, 2. utg., Oslo 2009.

Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 2. utg., Universitetsforlaget 2021.

Hagstrøm, Viggo og Stenvik, Are, *Erstatningsrett*, 2. utg., Universitetsforlaget 2019.

Junker, Eivind, «Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak» *Kart og plan* 2015 nr. 1 (vol. 75), s. 51–63.

Junker, Eivind og Taubøll, Steinar, «Kravene til kommunens aktsomhet ved mulig naturfare – en kommentar til Nissegård-dommen (Rt-2015-257)» *Kart og plan* 2015 nr. 2 (vol. 75), s. 191–198.

Kjelland, Morten, *Erstatningsrett – en lærebok*, 2. utg., Universitetsforlaget 2019.

Lødrup, Petter, *Lærebok i erstatningsrett*, 6. utg., Gyldendal Norsk Forlag AS 2009.

Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, Cappelen Damm Akademisk 2012.

Nygaard, Nils, *Skade og ansvar*, 6. utg., Universitetsforlaget 2007.

Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Per, Skaaraas, Hege, Ness, Stein og Os, Audvar, *Plan- og bygningsrett*, del 1, *Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utg., Universitetsforlaget 2018a.

Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Per, Skaaraas, Hege, Ness, Stein og Os, Audvar, *Plan- og bygningsrett*, del 2, *Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utg., Universitetsforlaget 2018b.

Taubøll, Steinar, «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder» *Kart og plan* 2015 nr. 1 (vol. 75), s. 35–50.

Taubøll, Steinar, «Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?» *Kart og plan* 2019 nr. 3 (vol. 112), s. 177–193.

#### **Internettsider:**

Direktoratet for Byggkvalitet, «Finn foretak som er sentralt godkjent», <https://sgregister.dibk.no>, (lest 20.05.21).

Finans Norge, «Naturskader», <https://www.finansnorge.no/statistikk/livsforsikringg/skadeforsikring/natur--og-vaer-skader/v2-naturskader---bygninginnbo/>, (lest 21.05.2021).

Hauso, Tale og Gustavsen, Øyvind, «Ekteparet visste ikkje at dei bur i eit område med kvikkleire», NRK, 17.02.2021, <https://www.nrk.no/vestland/nve-om-kartlegging-av-kvikkleire-i-norge-1.15328594>, (lest 24.05.2021).

Hustadnes, Halldor, Gedde-Dahl, Siri og Stang, Leif, «Ras-kommunen innrømmer alvorlig svikt», *Dagbladet*, 09.05.2021, <https://www.dagbladet.no/nyheter/ras-kommunen-innrommer-alvorlig-svikt/73728726>, (lest 20.05.2021).

Miljødirektoratet, «Fylkesvise klimaprofiler», 15.03.2021, <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/klimatilpasning/klimatilpasning-kraver-kunnskap/fylkesvise-klimaprofiler/>, (lest 21.04.2021).

Mossing, Julianne Bråten, «Geologen ble overrasket da kommunen krevde skredvurdering for å bygge carport», NRK, 01.07.2020, <https://www.nrk.no/vestland/geologen-ble-overrasket-da-kommunen-krevde-skredvurdering-for-carporten-1.15064825>, (lest 25.05.2021).

Norsk klimaservicesenter, «Klimapåslag», <https://klimaservicesenter.no/kss/laer-mer/klimapaslag>, (lest 21.04.2021).

Norges vassdrag- og energidirektorat, «Aktsomhetskart», sist oppdatert 12.11.2020, <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/aktsomhetskart/>, (lest 25.05.2021).

Norges vassdrag- og energidirektorat, «Faresonekart – kommuner», sist oppdatert 01.03.2021, <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/faresonekart-kommuner/?ref=mainmenu> (lest 23.04.2021).

Sae-Khow, Nareas og Rydland, Elina Nordhagen, «Frykter kvikkleireskred på grunn av useriøse konsulentselskap», NRK, 15.03.2021, <https://www.nrk.no/trondelag/nrk-avslorer-flere-rapporter-med-gjentatte-feil-om-kvikkleire--frykter-liv-kan-ga-tapt-i-skred-1.15389230>, (lest 20.05.2021).



# Vedlegg

Vedlegg I. Naturskadestatistikk hentet fra Finans Norge 21.05.2021. Verdien viser utvikling i antall naturskader for flom og skred i perioden 1998-2020.

<b>Utvikling i antall naturskader</b>			
<b>År</b>	<b>Flom</b>	<b>Skred</b>	<b>SUM</b>
1998	161	79	240
1999	355	83	438
2000	1225	372	1597
2001	449	132	581
2002	475	107	582
2003	584	90	674
2004	631	71	702
2005	1563	248	1811
2006	1049	175	1224
2007	1257	181	1438
2008	851	254	1105
2009	374	177	551
2010	1135	226	1361
2011	4207	771	4978
2012	2421	1040	3461
2013	3847	399	4246
2014	1938	296	2234
2015	3282	461	3743
2016	826	857	1683
2017	2705	1364	4069
2018	1745	1721	3466
2019	998	702	1700
2020	1020	1526	2546

Vedlegg II. Naturskadestatistikk hentet fra Finans Norge 21.05.2021. Verdien viser utvikling i naturskadeerstatning for flom og skred i perioden 1998-2020 (oppgitt i millioner kroner).

<b>Utvikling i naturskadeerstatning</b>			
<b>År</b>	<b>Flom</b>	<b>Skred</b>	<b>SUM</b>
<b>1998</b>	10	30	40
<b>1999</b>	26	9	35
<b>2000</b>	138	91	229
<b>2001</b>	65	12	77
<b>2002</b>	33	21	54
<b>2003</b>	57	16	73
<b>2004</b>	71	8	79
<b>2005</b>	177	68	245
<b>2006</b>	176	19	195
<b>2007</b>	150	30	180
<b>2008</b>	60	112	172
<b>2009</b>	33	25	58
<b>2010</b>	91	72	163
<b>2011</b>	667	71	738
<b>2012</b>	465	169	634
<b>2013</b>	556	72	628
<b>2014</b>	452	46	498
<b>2015</b>	639	105	744
<b>2016</b>	65	34	99
<b>2017</b>	436	140	576
<b>2018</b>	178	84	262
<b>2019</b>	104	71	175
<b>2020</b>	97	1020	1117