

Sikkerhetsklassifisering og aktsomhetsnorm ved bygging i områder med kvikkleire¹

Sondre Taubøll

Sondre Taubøll: Safety classification and standard of care for construction in quick clay areas

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 1–14, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The development of housing and infrastructure in Norway puts an increasing pressure on land areas located below the ice age sea level, where there may be a risk of quick clay landslides. The purpose of this article is to clarify the survey requirements for construction in such areas, highlighting the relationship between safety classification and the general standard of care described in section 28-1 of the Planning and Building Act cf. Section 2-1 of the Damages Act. In most cases, the municipality will be the responsible for ensuring compliance with the standards, and breach of these will lead to liability. The article also deals with the relationship between mapping at the planning stage and in building permissions, as well as cases that are exempt from building application.

Key words: Urban planning, building permissions, liability, quick clay, landslides.

Sondre Taubøll: Byggesaksbehandler, Frogn kommune. Masterkandidat i eiendom, NMBU.
E-mail: sondretau@gmail.com

Innledning

Utviklingen av boligbygging og infrastruktur i Norge gjør det stadig mer aktuelt med fortetting og terrenginngrep i områder beliggende under marin grense, hvor det kan det være fare for kvikkleireskred. Siktemålet med denne artikkelen er å klargjøre hvilke undersøkelseskrav som stilles ved bygging i slike soner, herunder belyse sammenhengen mellom sikkerhetsklassifisering og den generelle aktsomhetsnormen som følger av plan- og bygningslovens § 28-1 jf. skadeerstatningsloven § 2-1. I de fleste tilfeller vil det være kommunens ansvar å påse at normene er overholdt, og brudd på disse vil lede til erstatningsansvar. Artikkelen tar også opp forholdet mellom undersøkelser på planstadiet og i byggesak, samt tiltak som er unntatt krav om søknad.

Kommunens plikt til å vurdere naturfare ved utbygging er forankret i pbl. § 28-1. Paragrafen gjelder direkte for byggesak, men vil i mange tilfeller måtte hensyntas også i planfasen. For noen typer naturfare er sikkerhetskravene klart spesifisert i lovens forskrift, men for kvikkleire er forskriftens sys-

tem mindre egnet. Det er imidlertid utarbeidet en veileder til forskriften og en veileder fra NVE. Et sentralt tema i denne artikkelen er hvilken rettslig sammenheng det er mellom veilederens retningslinjer og det potensielle erstatningsansvaret som kan følge ved brudd den generelle aktsomhetsnormen som ligger i pbl. § 28-1 jf. skl. § 2-1. Denne normen har de senere år vært gjenstand for utvikling, og til dels skjerpning, gjennom rettspraksis. Sentralt i denne sammenheng står Høyesteretts dom i Rt. 2015 s. 257 (Nissegården).

Først i denne artikkelen beskrives hovedregelen i pbl § 28-1. Deretter følger en oversikt over de relaterte punktene i veilederne. I lys av dette drøftes forholdet til aktsomhetsnormen og rettspraksis. Den siste delen av artikkelen setter fokus på visse utfordringer i praksis og spørsmål om hensiktsmessighet i dagens system.

Kravene til byggetomten etter pbl. § 28-1

Den sentrale bestemmelsen for vurdering av naturfare i kommunens byggesaksbehandling er plan- og bygningsloven § 28-1. Be-

1. Artikkelen er basert på forfatterens masteravhandling ved NMBU 2017: «Håndtering av kvikkleire i kommunens byggesaksbehandling»

stemmelsen er i all hovedsak en videreføring av 1985-lovens § 68 og til dels videreføring av 1965-loven.² Bestemmelsen befinner seg i plan- og bygningslovens byggesaksdel, og tar utgangspunkt i at områder som forbundet med fare eller ulempe som følge av naturgitte forhold ikke skal bebygges. Paragraf 28-1 er en materiell bestemmelse, og således en selvstendig avslagshjemmel på bygge- eller delingssøknad.³ Bestemmelsen gjelder både for regulerte og uregulerte områder, og er den endelige vurderingen av om et område oppfyller lovens krav til sikkerhet mot naturfarer.

Tiltak som omfattes

Pbl. § 28-1 første ledd stiller krav til grunn som skal bebygges og eiendom som skal opprettes eller endres. Bestemmelsens ordlyd og lovens forarbeider sier ikke noe om hvilken type tiltak som inngår i «bebygges», men det fremgår av rundskriv T-5/97⁴ at alle slags bygninger omfattes. I tillegg til bolig og næringsbebyggelse omfattes også fritidsboliger, driftsbygninger i landbruket, påbygg og konstruksjoner generelt. «Bebygges» i bestemmelsens forstand favner dermed noe bredere enn de tiltak som er underkastet byggesaksbehandling.⁵

Det fremgår av pbl. § 28-1 første ledd annet punktum at grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak også er omfattet av bestemmelsen. Dette innebærer at § 28-1 ikke skiller mellom om den fareutløsende faktor er et resultat av menneskelig aktivitet eller naturens prosesser. Farer som følger av «naturforhold» og som utløses på bakgrunn av menneskelig aktivitet, for eksempel graving eller deponering av masser, er også omfattet av bestemmelsen.

Farebegrepet og fareterskelen

Utgangspunktet etter pbl. § 28-1 er som nevnt at arealer som er forbundet med «fare» som følge av naturforhold ikke skal bebygges. Hva farebegrepet innebærer rettslig sett blir derfor avgjørende for å håndheve pbl. § 28-1 i praksis. Alle påvirkninger fra naturforhold kan ikke anses som en «fare». Bygg som oppføres i dag forventes å være dimensjonert slik at de for eksempel tåler snø på taket og at taket ikke blåser av. I forarbeidene⁶ slås det fast at utgangspunktet etter bestemmelsen er at det ikke må bygges på steder hvor det er «markert risiko» for at en fare kan oppstå. Dette sammenfaller med forarbeidene⁷ til 1985-loven der departementet uttalte at det ikke kan settes krav om absolutt sikkerhet til plasseringen av bebyggelsen. Videre ble det uttalt at det avgjørende for om «markert risiko» foreligger må være sannsynligheten for at noe vil skje, og graden av fare eller skade som kan oppstå.

Departementet uttalte videre at det skal legges vekt på ekspertuttalelser i nødvendig utstrekning ved vurderingen av hvorvidt en tomt er egnet til bebyggelse eller ikke. I forbindelse med vurderingen av skadeomfanget går det frem av forarbeidene at bestemmelsen både omfatter fare for menneskeliv og materielle verdier. De samme prinsippene skal legges til grunn i tilfeller der det aktuelle tiltaket utsetter andre områder enn tiltaksområdet for fare, jf. § 28-1 første ledd annet punktum. I forbindelse med håndtering av kvikkleirerisiko vil dette innebære at utløpsområdet til et potensielt skred inngår i farevurderingen.⁸ Pbl. § 28-1 første ledd annet punktum kom inn i loven i 2009 på bakgrunn av forespørsel fra Regjeringen for å synliggjøre at § 28-1 også omfatter de situasjoner der grunn utsettes for fare som følge av tiltak.⁹

2. Ot.prp. nr. 45 (2007–08) s. 388

3. Ot.prp. nr. 45 (2007–08) s. 388

4. Jf. Rundskriv T-5/97 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet punkt 4.2

5. Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2011). *Plan- og bygningsrett. Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, s. 382

6. Ot.prp.nr.45 (2007–2008) s.338

7. Ot.prp.nr.57 (1985–1986) s. 66

8. Problemstillingen var aktuell i blant annet Rissaraset i 1978 der tiltaket som utløste skredet ikke påførte tiltakshavers eiendom betydelige skader, selv om det utløste skredet var det største kvikkleireskredet som har gått i Norge i moderne tid, og som førte til massive ødeleggelser i områdene rundt.

9. Jf. Inst.O.nr. 50 (2008–2009) punkt 14.2.

Forarbeidene til dagens plan- og bygningslov viser at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av § 28-1 første ledd. Gjennom rettspraksis kan det antagelig sies å være etablert en nedre terskel for når en fare er å anse som vesentlig nok til at § 28-1 første ledd kommer til anvendelse. Denne terskelen var gjenstand til behandling i Rt-2006-1012 (Eigersund-dommen). Saken gjaldt krav om setningsskader på en boligeiendom som følge av vann i grunnen under huset. Byggherren reiste søksmål om erstatning mot kommunen for mangelfull håndhevelse av plan- og bygningsloven¹⁰ § 68. Høyesterett utalte at naturforhold som flom og vannsig var omfattet av bestemmelsen, men at det likevel er en terskel for når en fare er «vesentlig nok» til at § 68 kommer til anvendelse. Høyesterett kom enstemmig til at erstatningsansvar ikke kunne bygges på unnlatsen av å sette vilkår for byggetillatelsen, ettersom at grunnforholdene ikke utgjorde en fare som var «vesentlig nok» til at § 68 kom til anvendelse. Rettens mening var at det ikke var uvanlig at det kom vann inn i byggegrunnen og at skadene kunne vært forhindret med riktig fundamentering. Høyesterett slo dermed fast at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av regelen.

Ut fra Rt-2006-1012 kan man si at faren må være såpass omfattende at den ikke lar seg forebygge ved vanlig prosjekteringspraksis. Dette taler i så fall for at terskelen til farebegrepet i § 28-1 til en viss grad kan endre seg over tid.¹¹ Dette kan tale for at terskelen endrer seg i takt med hva som må anses å være en del av normal prosjekteringspraksis til enhver tid. Rettstilstanden på dette punktet må likevel anses å være uavklart.

Risikovurderingen

Har en fare som truer planlagt bebyggelse blitt avdekket vil man etter pbl § 28-1 måtte vurdere om det foreligger «tilstrekkelig sik-

kerhet» mot den aktuelle faren. Lovens forarbeider¹² slår fast at «tilstrekkelig sikkerhet» gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene. I tillegg åpnes det for at man kan differensiere mellom personsikkerhet og byggverk, og mellom ulike typer byggverk. Videre går det frem av pbl. § 28-1 tredje ledd at departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå.¹³ Den sentrale forskriften i denne sammenhengen er Byggteknisk forskrift¹⁴ (heretter referert til som TEK10). Forskriftens kapittel 7 omhandler sikkerhet mot naturpåkjenninger. Det fremgår av kapittelets innledende bestemmelse, § 7-1 første ledd, at byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade fra naturpåkjenninger. Bestemmelsen benytter også begrepet «tilstrekkelig sikkerhet» i relasjon til naturforhold på samme måte som pbl § 28-1 første ledd, og det må derfor antas at innholdet i begrepet er det samme i begge bestemmelsene. TEK10 § 7-1 gir i likhet med pbl § 28-1 første ledd ingen innsikt i hvor terskelen for «tilstrekkelig sikkerhet» går. Dette fremgår av forskriftens §§ 7-2 og 7-3 når det gjelder flom, stormflo og skred.

Vurdering av risiko for kvikkleireskred

Her skal hovedlinjene i de anbefalte prosedyrene for vurdering av risiko for kvikkleireskred beskrives. I denne forbindelse bør det understrekes at veiledere ikke kan anses å være en rettskilde på samme måte som lov og forskrift på bakgrunn av hvordan disse blir til. Likevel går jeg inn på noe av veilederens innhold her under beskrivelsen av gjeldende rett for å vise hvordan kvikkleirefare kan vurderes i forhold til pbl § 28-1. I artikkelens punkt 11 vil jeg gå nærmere inn på betydningen av veilederens rettslige innhold når jeg der vurderer rutiner knyttet til sikkerhetsvurderingen opp mot aktsomhetsnormen i skadeerstatningsloven § 2-1.

10. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985

11. Steinar Taubøll, Kart og Plan 2015 nr. 1, s. 39

12. Ot.prp.nr.45 (2007–2008) s. 338

13. Pbl. § 28-1 tredje ledd er nytt i gjeldende lov, men bestemmelser om sikkerhet mot naturpåkjenninger i Byggteknisk forskrift er ikke nytt. Det fremgår av forarbeidene at hensikten med § 28-1 tredje ledd var å åpne for at kommunen kan tillate bygging i fareområder under helt spesielle omstendigheter.

14. Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) av 26. mars 2010

Det går frem av veilederen til byggt teknisk forskrift¹⁵ hvordan risiko for kvikkleireskred skal håndteres. Her stilles det krav til sikkerhet mot leirskred, men det understrekes at sikkerhetsklassene i TEK10 § 7-3 ikke er godt egnet for denne faretypen, ettersom at det er umulig å beregne sannsynlighet for kvikkleireskred på tilsvarende måte. I forbindelse med vurdering av sikkerheten mot kvikkleireskred benyttes derfor en sikkerhetsfaktor. I følge veilederen representerer sikkerhetsfaktoren «forholdet mellom stabiliserende krefter og drivende krefter for den skråningen som har lavest stabilitet i faresonen». Muligheten for at et område med fare for kvikkleireskred kan være langt større enn tiltaket som det søkes om trekkes også frem innledningsvis i veilederen.

Etablering av et tiltak, eller selve byggeprosessen i seg selv, kan være den utløsende årsaken til at et helt område blir omfattet av et skred. Det pekes derfor på at det må kartlegges hvor stort område som kan omfattes av det potensielle kvikkleireskredet. Dette området omfatter både løsne- og utløpsområde. Utredningen av områdestabilitet innebærer en vurdering av alle skråninger hvor et skred kan utløses og forplante seg inn i tiltaksområdet. I tillegg inngår en vurdering av om tiltaksområdet kan bli rammet av skred ovenfra. Veilederen trekker også frem at behovet for utredninger og eventuelle sikringstiltak for å ivareta områdestabiliteten er avhengig av hvilken tiltakskategori tiltaket faller inn under. Tiltakskategorien fastsettes ut ifra hvilken påvirkning tiltaket har på områdestabiliteten og hvilke konsekvenser et skred vil kunne medføre. Tiltakets verdi og hvilken grad menneskeliv utsettes for fare er avgjørende faktorer ved vurderingen av konsekvensene.

Veilederen til byggt teknisk forskrift er på punktet om kvikkleireskred i samsvar med veilederen «Sikkerhet mot kvikkleireskred»¹⁶ som er utarbeidet av Norges vassdrags- og energidirektorat. Denne veilederen tar for seg vurdering av områdestabilitet ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire og andre jordarter med sprøbruddegenska-

per. Her utdypes begrepene som benyttes i veilederen til byggt teknisk forskrift ytterligere. I tillegg gir veilederen fra NVE anbefalinger knyttet til kvalitetssikring av risikovurderingene som gjøres. Den geotekniske vurderingen av fare for kvikkleireskred er av svært teknisk art, og jeg vil her bare kort oppsummere de mest sentrale begrepene og prosedyrene for å skissere hvordan veilederen legger opp til en forsvarlig håndtering av risikobildet.

Sikkerhetsfaktoren

Sikkerhetsfaktoren er ifølge begge veilederne er helt avgjørende for om det er forsvarlig å gjennomføre tiltak. Den representerer som nevnt over forholdet mellom stabiliserende krefter og drivende krefter for den skråningen som har lavest stabilitet i faresonen. Dersom sikkerhetsfaktoren blir redusert til under 1 ($F < 1,0$) resulterer dette i et skred.¹⁷ Før dette skjer vil påvirkningen kvikkleiren blir utsatt for være avgjørende. Ved pålasting i bakkant av en skråning bestående av kvikkleire, for eksempel dumping av masser, eller ved graving i foten av en skråning påføres leiren i bakken en spenning som kan lede til brudd i leirstrukturen. Brudd i et punkt medfører dermed økt belastning i punktene rundt, og dette forplanter seg videre langs glideflaten. Samtidig medfører denne progressive reaksjonen at de første bruddpunktene blir ytterligere svekket som følge av økte tøyninger. Gjennom en slik utvikling kan dermed pålasting og graving medføre redusert stabilitet eller i verste fall skred i et kvikkleireområde.

Utredningen av fareområder

Veilederen fra NVE beskriver også en prosedyre for utredning av aktsomhetsområder og faresoner. I denne sammenheng skal fareområde avgrenses og deles inn i ulike faregradsklassifiserte faresoner. Klassifiseringen skiller seg fra beregningen av sikkerhetsfaktoren ved at området skal deles inn i faregrad 0–3, der 0 representerer «ingen fare» og 3 representerer høy fare. I denne beregningen inngår flere faktorer som er vektet i forhold til hverandre, herunder skråningshøyde, poretrykk,

15. Direktoratet for byggkvalitet, Veiledning om tekniske krav til byggverk, 2016, s. 54

16. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014

17. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 11

sensitivitet og erosjon.¹⁸ Fareklassene som er fastsatt gjennom denne prosedyren vil være førende for hvilke krav som stilles til sikkerhet både etter veilederen til byggteknisk forskrift og veilederen fra NVE.¹⁹

Tiltakskategoriene

Veilederne legger opp til en differensiering mellom ulike typer tiltak på samme måte som TEK10 §§ 7-2 og 7-3, men med et mer nyanisert forhold til risikovurdering. Tiltak deles inn i fem ulike tiltakskategorier, kalt K0 til K4. Tiltakskategori K0 og K1 skiller seg fra de resterende ved at kravene til hvordan tilfredsstillende sikkerhet²⁰ oppnås er mildere.

Tiltakskategori K0

Denne kategorien omfatter mindre byggverk og anlegg som medfører svært begrensede terrenginngrep eller laster, og ingen tilflytting av personer. Veilederen²¹ eksemplifiserer dette med garasjer, naust og uthus som ikke er beregnet for tunge gjenstander. For å oppnå tilfredsstillende sikkerhet i denne kategorien stilles det krav om at tiltaket følger anbefalinger i veilederen for små inngrep i kvikkleiresoner²².

Tiltakskategori K1

Tiltakskategori K1 innebærer byggverk, terrenginngrep og anlegg av begrenset størrelse og tyngde med lite personopphold. For at tiltak skal høre hjemme i denne kategorien forutsettes det også at tiltakene kan utføres med lette masser slik at stabiliteten ikke forverres. Veilederen trekker her frem mindre driftsbygninger i landbruket og lagerbygg av begrenset verdi og mindre massedeponier som eksempler. I tillegg kan veier, samt gang- og sykkelveier plasseres i denne kategorien. Det forutsettes likevel at tiltaket ikke påvirker områdestabiliteten negativt.

I tillegg går det frem av veilederen at tiltaket skal flyttes til tiltakskategori K2 dersom det er tvil om tiltaket påvirker områdestabiliteten negativt. Selv om tiltaket i seg selv ikke utgjør noen trussel, kan erosjon i området være en faktor som påvirker områdestabiliteten. Det fremgår derfor av veilederen at erosjon som kan ha påvirkning på stabiliteten i tiltaksområdet skal stoppes ved erosjonssikring.²³ Når det gjelder områdestabiliteten til tiltakskategori K1 forutsettes det at vurderingen gjøres av en geoteknisk fagkyndig som kan bli godkjent for tiltaksklasse 1 etter plan- og bygningsloven og at vurderingen.²⁴ I tillegg skal vurderingen kvalitets-sikres av geoteknisk fagkyndig kollega.

Tiltakskategori K2

Denne tiltakskategorien omfatter de samme tiltakene som går inn under tiltakskategori K1 i tilfeller der tiltaket fører til redusert områdestabilitet dersom det ikke gjennomføres sikringstiltak. Hvis tiltaket fører til tilflytting av personer skal tiltakskategori K3 eller K4 benyttes.²⁵ For tiltak i tiltakskategori K2 stilles det som nevnt over strengere krav til dokumentasjon av sikkerheten. Hvilken faregrad området er klassifisert til vil også være førende for hvilke krav som stilles til både sikkerhet og kvalitetssikring.

For tiltakskategori K2, K3 og K4 forutsettes det i veilederen at geoteknisk fagkyndig er godkjent som prosjekterende og utførende for tiltaksklasse 3 etter plan- og bygningsloven innen fagområdet geoteknikk.²⁶ Utredningen av aktsomhetsområder og faresoner er grunnlaget for å differensiere mellom ulike faregrader. Uavhengig av faregrad stilles det krav om en stabilitetsanalyse som dokumenterer en sikkerhetsfaktor for områdestabiliteten som er 1,4 eller høyere. Dersom et område er klassifisert til lav eller middels fa-

18. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 24

19. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 28 og Direktoratet for byggkvalitet, Veiledning om tekniske krav til byggverk, 2016, s. 60

20. Det er bemerkningsverdig at direktoratet har benyttet begrepet «tilfredsstillende sikkerhet». Begrepet virker nært beslektet «tilstrekkelig sikkerhet» i § 28-1 og TEK10 § 7-1, men jeg går ut ifra at årsaken er at direktoratet ønsker å skille mellom disse begrepene slik at «tilfredsstillende sikkerhet» kun omfatter kvikkleirefarenen isolert sett og ikke det mer helhetlige farebildet som «tilstrekkelig sikkerhet» dekker.

21. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 28

22. Norges vassdrags- og energidirektorat, Veiledning ved små inngrep i kvikkleiresoner

23. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 27

24. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 26

25. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 28

26. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 26

regrad kan det alternativt dokumenteres at tiltaket ikke fører til forverring av områdestabiliteten. Dette innebærer gjennomføring av stabiliserende tiltak. Det anbefales også at disse analysene kvalitetssikres av geoteknisk fagkyndig kollega.

Når det gjelder bygging i områder som er klassifisert til høy faregrad, kan det åpnes for å godkjenne tiltak dersom tiltaket ikke fører til forverring i områdestabiliteten og området har en sikkerhetsfaktor som er høyere enn 1,2. Er sikkerhetsfaktoren 1,2 eller lavere stilles det krav til «forbedring». Dette innebærer gjennomføring av tiltak som bidrar til å øke områdestabiliteten. Videre fremgår det av veilederen et minimumskrav for hvor stor forbedringen må være for å kunne anses som «forbedring». Jo lavere stabilitet et område har desto strengere krav stilles til forbedring.²⁷ Det anbefales også at stabilitetsanalysene for områder med høy faregrad kvalitetssikres av uavhengig foretak.

Tiltakskategori K3

Tiltakskategori K3 omfatter tiltak som fører til tilflytting av personer i en mer begrenset mengde. Veilederen setter et maksimalt antall boenheter til to. Videre presiseres det at tiltak som i utgangspunktet faller inn under K0–K2, men som innebærer store investeringer også tilhører tiltakskategori K3. Som eksempler trekker veilederen blant annet frem bolighus, fritidsboliger, større driftsbygninger i landbruket og mindre næringsbygg som eksempler. For denne tiltakskategorien deles kravene for når tilfredsstillende sikkerhet er oppnådd inn i tre ulike nivåer avhengig av faregraden før utbygging. På samme måte som etter tiltakskategori K2 stilles det strengere krav til sikkerhet avhengig av hvilken faregrad område er klassifisert til.

Tiltakskategori K4

Denne tiltakskategorien omfatter tiltak som medfører større tilflytting og større økning av personopphold enn tiltak etter kategori K3. I tillegg inngår viktige samfunnsfunksjoner som sykehjem og beredskapsinstitusjoner. Denne tiltakskategorien stiller de

strengeste kravene til sikkerhet og krever i utgangspunktet en sikkerhetsfaktor på 1,4 eller høyere for alle fareklasser.

Aktsomhetsvurderingen

Pbl. § 28-1 gir anvisning på en sikkerhetsnorm. Denne normen er kommunen forpliktet til å følge i sin saksbehandling. Hvis det ikke gjøres god nok innsats for å sikre at normen blir overholdt kan det føre til at kommunen blir erstatningsansvarlig. Her er det altså et prinsipielt skille mellom sikkerhetsnormen og normen for aktsomhetsbehandling. I en del tilfeller er sikkerhetsnormen, som nevnt ovenfor, fastlagt i forskrift, men i andre tilfeller er den ikke det. Utenfor forskriftsbestemmelsenes område kan det være vanskeligere å se forskjellen på sikkerhetsnorm og aktsomhetsnorm. Dette gjelder blant annet for kvikkleire, der en prosedyre for å vurdere sikkerheten kun følger av veiledere som ikke har den samme rettskildeværdien.

Det erstatningsansvaret som kommunen kan pådra seg ved uaktsom saksbehandling i forhold til § 28-1 har sin hjemmel i skadeserstatningsloven § 2-1 som gir uttrykk for at arbeidsgiveren må svare 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». Denne paragrafen viser til den generelle aktsomhetsnormen (culpanormen), og ansvaret bygger både på en vurdering av aktsomheten hos den enkelte ansatte og for anonyme eller kumulative feil²⁸, for eksempel der organiseringen av virksomheten har vært uaktsomt dårlig uten at noen enkeltperson kan anklages direkte.²⁹ Utgangspunktet for aktsomhetsvurderingen finner man i skl. § 2-1 sin formulering om hvilke krav man «med rimelighet kan stille til virksomheten».

Hvilke krav som kan stilles til en virksomhet kan variere fra bransje til bransje og over tid. Høyesterett sier i tilknytning til § 28-1 at «[a]ktsomhetskravet vil avhenge av hva

27. For eksempel vil et område med sikkerhetsfaktor 1,2 kreve en forbedring på 5% og et område med sikkerhetsfaktor på 1,0 kreve 10% forbedring for å tilfredsstille minimumskravet.

28. Nils Nygaard, Skade og ansvar, 6. utg., Oslo 2007, s. 247

slags tjenesteområde man befinner seg på».³⁰ Kjernen i culpavurderingen er at man sammenligner den aktuelle situasjonen med en adferdsnorm som stort sett er konstruert av domstolene. Historisk sett er utgangspunktet *bonus pater familias*, som representerer en normalt fornuftig person.³¹ I culpavurderingen kan det inngå en lang rekke momenter. To sentrale momenter er hvilke handlingsalternativer som var tilgjengelig, og om det fantes spesielle adferds normer, som eksisterte på handlingstidspunktet. Disse kan for eksempel ha form av lovgivning, forskrifter eller administrative instruksjoner.³² Dette har klart betydning for de situasjonene der kommunen skal vurdere sikkerheten for naturfare. Man kan si det slik at det finnes en egen culpanorm for hvert yrke. Dermed kan ansvaret for enkelte yrkesgrupper bli langt strengere enn det ville vært for en alminnelig person. Dette fordi utøverne av det spesielle yrket må ta hensyn til sine bransjestandarder.³³

Erstatningsansvaret etter skl. § 2-1 hviler på arbeidsgiveren, i vårt tilfelle kommunen. Men det er handlemåten hos den enkelte saksbehandleren som står i fokus for vurderingen. Arbeidsgiveren er objektivt ansvarlig for uaktsomhet hos de ansatte. Den ansatte kalles her i erstatningsrettslig sammenheng for skadevolder. Hvis en skadevolder har overholdt de adferdsnormene, som finnes på sitt område vil handlemåten i utgangspunktet bli ansett som aktsom.³⁴ Et illustrerende eksempel som lett kan sammenlignes med vurderingen etter pbl. § 28-1 er dommen i Rt-2011-991 (Ulmebrann). Saken gjaldt et tilfelle der brannvesenet hadde forlatt en boligbrann en og en halv time etter at den var erklært slukket. Brannen blusset opp igjen og hele huset brant ned. Spørsmålet for retten ble om brannvesenet hadde handlet i

samsvar med de skrevne adferds normene på område. Hverken lov eller forskrift hadde satt opp noen plikt til vakthold etter slukking. Høyesterett pekte på at når det ikke forelå forskrift om vakthold var det lagt opp til en «skjønnsmessig faglig vurdering av om det er trygt å forlate et brannsted, hvis ikke det enkelte brannvesen har retningslinjer som tilsier noe annet».³⁵ Det kom videre frem i saken at brannvesenet i Strand kommune ikke hadde slike retningslinjer. En undersøkelse fra Norsk brannvernforening viste at på det aktuelle tidspunktet hadde bare 79 av 222 brannvesen skriftlige prosedyrer for vakthold etter endt slukkeinnsats. På denne bakgrunn fant Høyesterett at det vanskelig kunne sies å eksistere en tydelig bransjenorm, men at det var overlatt til brannvesenets «faglige skjønn å avgjøre når det er trygt å forlate brannstedet». Dette skjønnnet ønsket Høyesterett ikke å overprøve selv om det i ettertid viste seg at var skjedd en feilvurdering.³⁶

Eksemplet ovenfor gir en god bakgrunn for vurderingen av kommunens saksbehandling i forhold til faren for kvikkleireskred. I begge tilfeller gjelder det fare for liv og materielle verdier. Et annet fellestrekk er at det på begge områder finnes en lang rekke forskrifter om sikkerhet, men at disse ikke dekker alle tenkelige situasjoner. Det kan spørres om det i dag finnes noen entydig prosedyre for kartlegging og vurdering av kvikkleirefare. Hvis man finner at en slik prosedyre eksisterte, eller burde ha eksistert, i kommunen på det aktuelle tidspunktet ville man antagelig måtte konstatere brudd på culpanormen. Når det gjelder pbl. § 28-1 finner man mange eksempler i rettspraksis på at kravene til kommunens saksbehandling har blitt gradvis skjerpet i takt med ny kartlegging, teknologi, og tilgjengelig veiledningsmateri-

29. Som eksempel kan nevnes dommen i RG-2006-107 (Ullsfjord), der kommunen hadde mottatt et skredfarekart fra NGI, men det var arkivert i en annen avdeling enn der byggesakene ble behandlet. Derfor ble det ikke brukt i den konkrete byggesaken. Kommunen ble i retten bedømt som om de hadde kartet tilgjengelig under byggesaken. I dette tilfellet var det altså organiseringen av kommunens informasjon som var det vesentlige forholdet bak saksbehandlingsfeilen.

30. Rt-2015-257 premiss nr. 32, som henviser videre til Rt-2002-654 på side 662.

31. Viggo Hagstrøm og Are Stenvik, Erstatningsrett, Oslo 2015, s. 68

32. Viggo Hagstrøm og Are Stenvik, Erstatningsrett, Oslo 2015, s. 75

33. Bo von Eyben, Helle Isager, Lærebog i erstatningsret, 6. utg. København 2007, s. 88. Culpanormen i Norge og Danmark synes å være i samsvar på dette området.

34. Hagstrøm og Stenvik, s. 76

35. Rt-2011-991 premiss nr. 38

36. Rt-2011-991 premiss nr. 39

ell. Når det gjelder faren for snøskred er nettopp dette godt beskrevet i Rt-2015-257 (Nissegården), som vil bli nærmere behandlet nedenfor. I og med at denne dommen ikke direkte gjelder kvikkleire kan den ikke brukes direkte, men momentene i Høyesteretts vurdering er utvilsomt relevante også for kvikkleire.

Nissegård-dommen

Rt. 2015 s. 257 (Nissegården) er foreløpig den eneste høyesterettsdommen som direkte gjelder aktsomhetskravet for kommunens vurdering av sikkerhet mot naturfarer. Den høye rettskildeverdien gjør den til en sentral dom på området. Den er dessuten avsagt under dissens, og det tyder på at dette var et grensetilfelle. Dette gir dommen en ekstra pedagogisk verdi. Saken omhandler en tomt som etter nyere kartlegging viste seg å ligge utsatt til for snøskred. I og med at den konkrete saken gjelder snøskred er den ikke direkte overførbart til saker som omhandler risiko for kvikkleireskred. Likevel mener jeg at dommen inneholder flere momenter som bidrar til å klargjøre hvilke krav som stilles til kommunens aktsomhet ved håndtering av naturfare generelt, og som må dermed må anses overførbare til saker om kvikkleire.

Saken gjaldt en grunneier (A) i Lom kommune som i 1989 overtok en landbrukseiendom. To år senere fikk han bygge et hus på eiendommen, og i 1999 flyttet han dit. A ønsket å utvikle eiendommen til å bli en aktivitetsgård med hytteutleie. På bakgrunn av dette søkte han om omdisponering av eiendommen fra landbruksformål til næringsformål, og fikk 1999 innvilget denne søknaden på vilkår om at det ble tatt hensyn til snøskredfaren i området ved utbygging. Videre fikk han utarbeidet en privat reguleringsplan for området som ble godkjent i år 2000. Den nordvestre delen av eiendommen, i nærheten av et bekkeleie, var avmerket som fareområde i denne planen. I perioden frem til 2006 fikk A en rekke byggetillatelser på eiendommen. Til sammen 20 store hytter, 21

små hytter, tilbygg på bolighuset og stall. Alle disse byggetiltakene ble utført, med unntak av 10 av de små hyttene. I tillegg fikk A tillatelse til å bygge 40 mindre campinghytter innenfor fareområdet på vilkår om at disse skulle flyttes hver vinter.³⁷

I forbindelse med rullering av kommuneplanen engasjerte Lom kommune Norges Geotekniske Institutt (NGI)³⁸ som i sine rapporter, fra 2009 og 2010, konkluderte med at 94 bygninger lå i områder med en årlig nominell sannsynlighet for skred på 1/333 eller mer. Dette gjaldt 15 av hyttene på eiendommen til A. I 2011 søkte A om videre utbygging av Nissegården, og viste til godkjent reguleringsplan. På bakgrunn av de nye farekartene ble ikke søknaden realitetsbehandlet som følge av manglende dokumentasjon av sikkerheten på eiendommen. A tok etter dette ut stevning mot kommunen i 2012 med krav om erstatning for at kommunen hadde godkjent bygging i et rasfarlig område.³⁹

Det sentrale spørsmålet for Høyesterett ble om Lom kommune hadde handlet uaktsomt i erstatningsrettslig forstand, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Da byggetillatelsene ble gitt hadde verken kommunen eller A tenkt det kunne være rasfarlig på andre områder enn det som var avmerket i reguleringsplanen. I dommen ble tidligere kartlegging, A sitt kjennskap til området⁴⁰, kunnskap om tidligere skredhendelser og farens synbarhet i terrenget trukket frem som grunnlaget for beslutningene som ble tatt.

Høyesterett trekker i dommen frem at kommunen hadde grunn til å tro at A hadde vurdert skredrisikoen på bakgrunn av hans tilknytning til området og at han hadde kryset av på «tilstrekkelig sikkerhet» mot rasfare i byggesøknadene. Videre understreker retten at det ikke kan tas utgangspunkt i menneskelige erfaringer i bedømmingen av et sikkerhetskrav på 1/1000, og utalte at «det i praksis bare [ville] være mulig å avdekke rasfaren gjennom sakkyndige undersøkelser». Likevel var dette de eneste holdepunktene kommunen hadde for rasfare på eiendommen da avgjørelse ble tatt.

37. Denne tillatelsen bortfalt som følge av at den ikke ble utnyttet, jf. Rt-2015-257 premiss nr. 7.

38. Privat selskap som blant annet tilbyr tjenester knyttet til kartlegging av skredfare.

39. Rt-2015-257 premiss nr. 12.

40. Eiendommen til A hadde ligget i familien i fire generasjoner.

Spørsmålet ble videre om det var uaktomt av kommunen å slå seg til ro med den kunnskapen som var tilgjengelig. I denne vurderingen ble det lagt vekt på at kommunen hadde gjort en vurdering av området i forbindelse med en risiko- og sårbarhetsanalyse i 1998. Denne analysen var riktig nok ikke utført av folk med spesialkompetanse på skredkartlegging. I tillegg ble det lagt vekt på at Lom ikke var prioritert i de landsomfattende statlige farekartleggingene som startet i 2001. Dette kunne også tale for at behovet for kartlegging ikke var så stort at kommunen burde foreta seg noe mer aktivt enn før. Videre hadde kommunen generelt sett vært oppmerksom på skredfare andre steder i kommunen, men hadde altså ingen holdepunkter som tilsa at eiendommen til A skulle være utsatt for fare. I tillegg ble det lagt vekt på at byggetillatelsene som ble gitt i det fareutsatte området var utleiehytter som kun ble leid ut om sommeren. Risikoen for tap av menneskelig liv på grunn av snøskred var derfor begrenset. Samlet sett kom flertallet i Høyesterett til at Lom kommune ikke hadde handlet erstatningsbetingende uaktomt ved å ikke kreve ytterligere undersøkelser. Ved vurderingen uttaler Høyesterett at det ble lagt stor vekt på at kommunen hadde tatt hensyn til de forholdene som var kjent på vedtakstidspunktet, og at det ikke var noen holdepunkter for at eiendommen til A skulle være utsatt for snøskredfare.⁴¹

Hva sier Nissegård-dommen om aktsomhetskrav i byggesaker med risiko for kvikkleireskred?

Nissegårdsaken inneholder flere momenter som vil være overførbare til aktsomhetskravet i forbindelse med andre naturfarer, herunder kvikkleire. I dommen ble det lagt stor vekt på den informasjonen kommunen hadde tilgjengelig på tidspunktet for byggetillatelsene. Hvis kommunen hadde hatt et farekart tilgjengelig, som ga indikasjoner om potensiell fare i området, går jeg ut ifra at kommunen hadde blitt ansett som uaktomt. Jeg mener derfor at et sentralt poeng man kan lese ut av dommen er at kommunens an-

svar skjerpes i takt med den informasjonen som er tilgjengelig. I forhold til kvikkleire vil dette innebære at kommunen har plikt til å kreve geotekniske undersøkelser dersom de sitter på informasjon som tilsier at et område *kan* være forbundet med risiko for kvikkleireskred. For kvikkleire innebærer riktig nok dette et stort ressursproblem, ettersom svært store arealer under marin grense potensielt kan inneholde kvikkleire. Samtidig er kvikkleire i de fleste tilfeller svært lite synbar, noe som vil innebære svært omfattende grunnundersøkelser. Aktsomhetskravet i Nissegård-dommen kan neppe innebære et krav som er så strengt at alle områder som rent teoretisk sett kan være farlige, skal kartlegges grundigere. Likevel gir dommen kommunen en handlingsplikt når ny informasjon om konkrete forhold tilsier at et område kan være utsatt for fare.

Et annet relevant moment man kan merke seg er at forholdet til nasjonale kartprioriteringer ble tillagt vekt. Dette kan innebære at også andre typer informasjon og fokusering fra sentrale myndigheter bør tillegges vekt, for eksempel ved at det utgis veiledere og informasjonsmateriell som sikrer mot en større forsiktighet i forhold til kvikkleire. Selv om slik informasjon ikke peker ut spesielle kommuner må man anta at en del kommuner burde vurdere å øke aktsomheten utfra ny viten.

Nissegård-dommen er for øvrig et tydelig eksempel på at et eksisterende farekart kan låse fast kommunens oppfatning av fare, i dette tilfellet til et kjent skredfareområde langs en bekk, slik at området rundt lett regnes som ufarlig. I forbindelse med kvikkleire kan det i denne sammenheng nevnes at grove oversiktskart over kvikkleirefare lett kan tolkes slik at områdene uten avmerking er fri for fare. En slik ukritisk bruk av farekartene vil tyde på at man ikke har tatt i bruk riktig kompetanse, og dette kan føre til ansvar for kommunen.

Dommen viser videre at utbyggere ikke kan kreve erstatning for tapt mulighet til å bygge som følge av at nye farer har blitt avdekket i et område, med mindre kommunen har vært uaktomt ved byggesaksbehandlin-

41. Rt-2015-257 premiss nr. 58

gen. Oppdagelse av ny fare er svært aktuelt når det gjelder kvikkleire, fordi mange eiendommer aldri har vært undersøkt for dette tidligere, men vil bli det i forbindelse med bygging etter dagens regler. Dersom oppdagelsen av kvikklereisiko fører til verditap på deres eiendom vil det antagelig komme en del krav om erstatning. Erstatningskrav på slikt grunnlag vil etter signalene i Nissegård-dommen sannsynligvis ikke føre fram, hverken for eiere i bebygde eller ubebygde områder

Utsagnet i premiss nr. 50 om at man ikke kan ta utgangspunkt i menneskelige erfaringer i bedømmingen av et sikkerhetskrav på 1/1000, og utsagnet om at «det i praksis bare [vil] være mulig å avdekke rasfaren gjennom sakkyndige undersøkelser», er et signal om skjerpede krav til fagkyndig bistand i vurdering av naturbaserte farer. Dette har virkning både for kommunens egen kompetanse og for det tilsyn som må føres med eksterne personer som utfører vurderinger. Som nevnt over stiller også veilederen til TEK10, NVE sin veileder om sikkerhet mot kvikkleireskred og rundskriv T-5-97 krav til sakkyndig bistand, men Høyesteretts uttalelse kan trekke i retning av et mer etablert krav om fagkyndige farevurderinger.

Det er en viss ulikhet i fakta mellom Nissegård-saken, som gjaldt kartlegging av snøskredfare, og vurdering av kvikkleirefare. For kvikkleire opererer man nemlig ikke med gjentaksintervaller og faresoner basert på dette. Men denne forskjellen kan neppe tillegges stor betydning. I hvert fall ikke i formildende retning. Leirskred innebærer en meget stort skadepotensial, og usikkerhet må håndteres med stort alvor. Samlet sett taler disse momentene for at det i mange tilfeller vil være uaktsomt dersom en byggesaksbehandler baserer sikkerhetsvurderingen på egne tolkninger av eksisterende kartlegging eller selv foretar undersøkelser eller befaringer for å ta stilling til risikoen for kvikkleireskred.

Finnes det noen entydig prosedyre for kartlegging og vurdering av kvikkleirefare?

Det kan reises spørsmål om det i dag finnes noen entydig prosedyre for kartlegging og

vurdering av kvikkleirefare. En slik prosedyre vil i så fall ha stor betydning for vurderingen av kommunens aktsomhet i forbindelse med håndtering av kvikkleirerisiko ved bygge- og delesaksbehandling, jf. pbl. § 28-1. I forbindelse med denne problemstillingen må ikke «entydig prosedyre» forveksles med krav som direkte følger av loven, men må forstås som en fremgangsmåte som tilfredsstiller lovens krav, og som dessuten er såpass etablert blant kommunene at den kan anses som en bransjenorm. Kan en prosedyre av denne art påvises vil den i så fall være førende for de krav «man med rimelighet kan stille» til kommunen, jf. skadeerstatningsloven § 2-1. Med en definert bransjenorm vil man også lettere kunne påvise brudd på culpanormen, og med større sikkerhet kunne ta stilling til om kommunens saksbehandling som helhet tilfredsstiller de aktsomhetskrav som følger av skadeerstatningsloven § 2-1.

Ordlyden i pbl § 28-1 og TEK10 § 7-3 gir ingen føringer for hvordan sikkerhetsvurderingen av kvikkleirefare skal gjennomføres ved byggesak. Kravene presiseres noe nærmere i forarbeider, men heller ikke basert på disse kildene er det mulig å fastslå en konkret prosedyre. Lovteksten og dens forarbeider er formulert for å dekke mange ulike situasjoner, og gir derfor kun en generell føring for hvordan risiko skal håndteres. Rettspraksis nyanserer rettstilstanden i noen grad, men kun for enkelte momenter. Samlet sett kan man ikke si rettskildene er tilstrekkelig for å fastslå en entydig prosedyre for håndtering av kvikkleirerisiko. Det er derfor av stor prinsipiell interesse å fastslå hvilken rettslig betydning faglige veiledninger fra offentlige organer har på dette området.

Hvilken rettslig betydning har veiledere om kvikkleire?

Veilederen til TEK10 og NVE sin veileder om sikkerhet mot kvikkleireskred⁴² gir en beskrivelse av håndtering av kvikkleire som kan betegnes som en prosedyre. Spørsmålet blir dermed videre hvor bindende disse veilederne er for kommunens byggesaksbehandling. Som nevnt innledningsvis kan ikke veiledere og rundskriv i seg selv defineres som rettskilder på bakgrunn av hvordan de har

blitt til. Veiledere og rundskriv utarbeides av aktuelle fagmyndigheter, for eksempel NVE for skred, men vedtas ikke på samme måte som lov og forskrift. I og med at departementer og direktorater på grunn av det lokale selvstyret ikke har adgang til å direkte instruere kommunen kan man altså spørre seg hvilken rettslig betydning slike veiledere har for kommunens saksbehandling.

En innfallsvinkel som er aktuell under selve byggesaken, er at berørte statlige organer har anledning til å påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, herunder bygge- og deletillatelse, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd. Videre vil klagen kunne behandles av fylkesmannen eller det departementet klagen faller inn under, og ved denne behandlingen går jeg ut ifra at veilederne er representative for departementets oppfatning av hvilke krav som stilles til kommunens saksbehandling. Selv om de sentrale myndigheter ikke er strengt bundet av foreliggende rettskilder, men i prinsippet utøver et hensiktsmessighetsskjønn, vil de antagelig føle seg bundet av sin egen praksis. Man kan heller ikke se bort fra at en praksisendring hos sentral myndighet kunne føre til påstander om usaklig forskjellsbehandling eller utenforliggende hensyn. På denne bakgrunn vil jeg anta at sentrale myndigheters praksis etter veilederne vil kunne virke sterkt førende for kommunens praktisering. Likevel kan det by på utfordringer å vekte klart uttrykte krav i veilederne i forhold til de utsagn som bare framstår som anbefalinger. Ikke minst knytter dette seg til kvalitetssikring av geotekniske undersøkelser.⁴³

I de tilfellene man i ettertid skal vurdere et mulig erstatningsansvar for kommunen etter en gitt bygge- eller delingstillatelse kan veilederens rettslige betydning komme inn som et moment i aktsomhetsvurderingen etter skadeserstatningsloven § 2-1. Som det ble redegjort for tidligere vil tilgjengelig veiledningsmaterieill være av betydning av hva som kan kreves av kommunen, spesielt der slikt materieill er godt kjent og har dannet en utbredt praksis. Veilederens eksistens vil

dermed begrense kommunens mulighet til å benytte enklere rutiner for å håndtere risikoen. Det kan i denne sammenheng spørres om en ny veileder må føre til umiddelbar praksisendring, slik at kommunen kan bli ansett som uaktsom dersom den nye veilederen ikke blir fulgt. Her kan man dra paralleller til Ulmebranndommen, som ble drøftet ovenfor, der det ble lagt avgjørende vekt på om de aktuelle rutinene var å anse som en etablert bransjepraksis. Kommuner kan ha ulike forutsetninger for å sette seg inn i veilederens innhold og for å etablere dette i sine rutiner. Det må derfor antas at endringer i bransjenormen tar en viss tid. Hvor lang tid som er akseptabelt vil, sett i sammenheng med culpanormen, antagelig avhenge av hvor tydelig veilederens krav er kommunisert, hvor belastende kravene vil være for kommunen og hvilken forbedring av risiko som kan oppnås ved rutineendring.

Samlet sett mener jeg veilederne spiller en sentral rolle i forhold til å identifisere en entydig prosedyre for håndtering av kvikkleire i byggesak. Likevel må det understrekes at det er uavklart hvilken rettslig betydning innholdet i veilederne har for vurderingen av uaktsomhet etter skadeserstatningsloven § 2-1. Veilederen synes å være i tråd med gjeldende rett knyttet til kvikkleire, men går såpass detaljert til verks at det er vanskelig å bedømme om veilederens sikkerhetskrav representerer loggivers intensjoner, eller om kravene i veilederne går noe lenger. Slik jeg ser det burde veilederne uansett benyttes som siktemål ved kommunens byggesaksbehandling, i hvert fall i den utstrekning som må anses som bransjepraksis.

I hvilke situasjoner vil veilederens prosedyrer komme til anvendelse?

Videre kan man spørre om når veilederens fremgangsmåte kommer til anvendelse. Det går tydelig frem av veilederne at de gjelder ved utarbeidelse av kommuneplaner, reguleringsplaner og i byggesak. I følge NVEs veileder om «Sikkerhet mot kvikkleireskred»

42. Inkludert NVE sin veileder «*Veiledning ved små inngrep i kvikkleiresoner*» som omhandler hvordan kvikkleirerisiko skal håndteres ved gjennomføring av mindre tiltak i kvikkleireområder, herunder grøfter, bakkeplanering, mindre veier og deponering av masser.

43. Jf. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 27

bør kommunen identifisere potensielle fareområder på kommuneplannivå.⁴⁴ Samtidig går det frem av veilederen at disse aktsomhetsområdene kan baseres på undersøkelser som ikke krever grunnundersøkelser. Veilederen legger videre opp til at aktsomhetskartet skal benyttes til å bedømme om det er nødvendig med ytterligere undersøkelser i forbindelse med reguleringsplan eller byggesak. For reguleringsplaner stiller likevel veilederen krav om en geoteknisk vurdering i områder utenfor avmerkede fareområder for å fange opp eventuell fare for mindre skred som den overordnede kartleggingen. For byggesak understrekes det i veilederen at alle byggeprosjekter i potensielt skredfarlig terreng må vurderes av fagkyndig.⁴⁵ Oppsummert kan man si at veilederen skal komme til anvendelse i alle tilfeller hvor det *potensielt* er fare for kvikkleireskred.⁴⁶ Bedømmelsen av potensiell fare forutsetter likevel at aktsomhetskartene er utarbeidet på et faglig forsvarlig vis. For utarbeidelsen av aktsomhetskartene inneholder derfor veilederen en prosedyre for dette.⁴⁷

Videre stiller veilederen ulike krav til utredninger avhengig av hvilken tiltaks-kategori byggesaken omfatter. I denne sammenhengen vil et interessant spørsmål være hvilke tiltak som eventuelt ikke vil være omfattet av veilederen. Et utgangspunkt for å besvare dette spørsmålet kan tas i hvilke tiltak som er omfattet av den tiltaks-kategorien som har lavest krav til utredninger, tiltaks-kategori K0. Tiltak som er omfattet av denne kategorien består ifølge veilederen av «Mindre byggverk og anlegg som medfører svært begrensede terrenginngrep eller laster og ingen tilflytting av personer».⁴⁸ Definisjonen bruker samlebegreper som ikke er spesielt godt egnet til å fastslå en bestemt grense, men det suppleres med eksempler som for eksempel enkle garasjer, naust, tunge kjøretøy og mindre veier. Slik tiltaks-kategorien er definert vil jeg gå ut ifra at alle tiltak som kan få konsekvenser for områdestabiliteten, men som ikke er omfattende nok til å inngå i

definisjonen av tiltaks-klasse K1–K4 vil falle inn under definisjonen.

Samlet sett kan man derfor slå fast at veilederens prosedyrer kommer til anvendelse i alle planer og byggesaker, der tiltak kan påvirke områdestabiliteten negativt. Veilederen fanger dermed opp de aller fleste tilfeller av inngrep som kan resultere i et kvikkleireskred.

Jeg vil likevel peke det problematiske faktum at veilederens prosedyrer kun kommer til anvendelse ved plan- og byggesaksbehandling. Dermed er det fare for at for eksempel tiltak i landbruket faller utenfor fokus, selv om de kan innebære fare for eksisterende bebyggelse, jf. pbl § 28-1 annet ledd.

På hvilket tidspunkt bør kvikkleireforekomster utredes, og hvor omfattende?

Kvikkleireforekomster som under planprosessen er merket av i ulike typer aktsomhetskart kan, uten at dette har direkte rettslig betydning, gi et viktig signal til planmyndigheten, som kan påse at faren utredes ytterligere ved bygge- og delesaksbehandling. Enkel kartlegging av potensielle fareområder, basert på marin grense og angivelse av hvor grunnen består av marine avsetninger, kan derfor implementeres som hensyns-soner. Hensynssonene vil riktig nok ikke si noe om faregrad, men kan bidra til å sikre at nødvendig kartlegging utføres på et senere tidspunkt.

Informasjonen man har tilgjengelig vil være en avgjørende faktor i forhold til de kravene som stilles til forsvarlig byggesaksbehandling. Alderen på informasjonen som er tilgjengelig kan være av stor betydning, med tanke på at kravene som stilles til kartlegging vil endres i takt med økende problembevissthet og forbedrede kartleggingsmetoder. Dette vil i sin tur påvirke aktsomhetsnormen.

Selv om omfattende grunnundersøkelser antageligvis er mest hensiktsmessig å gjøre

44. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 17

45. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 20

46. Grensen som benyttes i veilederen synes dermed å være i samsvar med Nissegård-saken, der også kunnskap om potensiell fare synes å være terskelen for når kommunen har plikt til å kreve ytterligere undersøkelser.

47. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 21–22 punkt 1–5

48. Jf. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 27

på et tidspunkt nær realisering av planen, står ikke dette til hinder for å innarbeide aktsomhetsområder som er basert på enkle undersøkelser i hensynssoner med tilhørende bestemmelser etter pbl § 4-2. Implementering av aktsomhetsområder basert på enkle metoder anbefales også av NVE i veileder for «Sikkerhet mot kvikkleireskred».⁴⁹ Selv om disse kartene ikke vil være tilstrekkelig med tanke på farevurdering, vil hensynssoner med bestemmelser som stiller krav til ytterligere utredninger være et effektivt virkemiddel for at hensynet til sikkerhet mot kvikkleirefaren blir ivaretatt. Muligheten for fare vil bli synliggjort for senere planlegging og byggesaksbehandling, og det vil være et klart brudd på hensynssonnens bestemmelser dersom faren på et senere tidspunkt blir ignorert. Hensynssonen vil også være et tydelig signal ovenfor tiltakshavere om at det vil bli stilt krav til grunnundersøkelser. På den måten vil man også oppnå større forutsigbarhet ovenfor utbyggere.

Hvordan kan hensynet til pbl § 28-1 ivaretas for tiltak som er unntatt krav om søknad?

Et viktig argument for å implementere aktsomhetsområder som hensynssoner i planen er hensynet til tiltak som er unntatt krav om søknadsplikt. I forbindelse med unntaket om søknadsplikt etter pbl. § 20-5 åpnes det for at enkelte tiltak kan gjennomføres uten søknad og tillatelse. Blant annet gjelder dette frittliggende bygning på bebygd eiendom på inntil 50 kvadratmeter som ikke skal brukes til beboelse, jf. SAK10 § 4-1 første ledd bokstav a. Bestemmelsen i § 20-1 og byggesaksforskriften⁵⁰ åpner likevel bare for unntak fra søknadsplikten dersom vilkårene for dette er oppfylt.

De sentrale vilkårene i forbindelse med ovenstående problemstilling er at tiltaket må være «i samsvar med plan», jf. § 20-5 første ledd, og oppfylle de krav som følger av lov, jf. § 20-5 femte ledd. I forarbeidene⁵¹ fremhe-

ves det at det er tiltakshavers ansvar å avklare forholdet til den aktuelle planen, men at kommunene selv har et ansvar for å informere om forståelsen av reglene og konsekvenser ved ulovlig bygging. Videre går det frem av § 20-5 femte ledd at tiltakshaver er ansvarlig for at det aktuelle tiltaket «utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov». Forarbeidene⁵² understreker at formuleringen sikter til øvrige materielle regler etter plan- og bygningsloven, og avstand og utforming trekkes frem som eksempler. I tillegg peker forarbeidene på at henvisningen til «lov» ikke bare sikter til plan- og bygningsloven, men også bestemmelser i annet regelverk.

Tiltakshavers ansvar for å oppfylle krav som følger av plan og lov er dermed bemerkningsverdig stort. Bestemmelsen forutsetter at tiltakshaver har samme kapasitet som kommunen til å vurdere tiltak i forhold til planens innhold, plan- og bygningsloven, samt andre lover. Selv om ikke det materielle kravet om «tilstrekkelig sikkerhet» etter § 28-1 ikke er nevnt som eksempel i forarbeidene, vil § 28-1 absolutt kunne være en begrensning som medfører at vilkåret for unntak av søknadsplikt ikke er oppfylt.

Det kan dermed reises spørsmål om hvilke forutsetninger en alminnelig person har for å gjøre denne vurderingen, eller å i det hele tatt komme på å vurdere tiltaket etter § 28-1. I følge SAK10 § 4-1 fjerde ledd skal tiltakshaver informere kommunen om tiltaket og plasseringen etter at tiltaket er ferdigstilt, slik at kommunen kan oppdatere kart- og matrikkeldata. Dette betyr at tiltakshaver og kommune i mange tilfeller ikke har kontakt før tiltaket er gjennomført. Hvilke muligheter har da kommunen til å veilede om kvikkleire og sikkerhetskravene som følger § 28-1 og aktsomhetskartene kommunen har hatt tilgjengelig? Er tiltaket i strid med § 28-1 vil tiltaket være å anse som ulovlig, og vil kunne kreves fjernet. Likevel kan etableringen av tiltaket allerede ha utsatt området for fare. Når det gjelder kvikkleire er det særlig

49. Norges vassdrags- og energidirektorat, Sikkerhet mot kvikkleireskred, nr. 7, 2014 s. 18

50. Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) av 26. mars 2010

51. Ot.prp. nr. 45 (2007–08) s. 314

52. Ot.prp. nr. 45 (2007–08) s. 316

under byggeprosessen skred vil kunne utløses, og skadene kan bli svært alvorlige

Aktsomhetskart som er implementert som hensynssone vil i denne sammenhengen kunne gjøre risikoen knyttet til grunnforholdene tydeligere for tiltakshaver. Er det knyttet bestemmelser til en hensynssone kan det også stilles krav som er til hinder for tiltak som er unntatt søknadsplikt, jf. § 20-5. Dette kan gjøres på bakgrunn av § 4-3 første ledd fjerde punktum om at kommunen skal «vedta slike bestemmelser om utbygging i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap», med videre henvisning til § 28-1. På denne måten vil en grov kartlegging aktsomhetsområder implementert i planen gjennom hensynssoner kunne bidra til at sikkerhetskravene etter § 28-1 blir ivaretatt i flere tilfeller som potensielt sett kunne blitt oversett.

Litteratur:

- Eyben, B. & Isager, H. (2007). Lærebog i erstatningsret, 6. utg. København: DJØF / Jurist og Økonomforbundet.
- Hagstrøm, V. & Stenvik, A. (2015). Erstatningsrett. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G., Hofstad, Hofstad, H., Hisdal, H. (2015). Manglende lokal tilpasning til klimændringer: kan flernivånettverk øke tilpasningskapasiteten? Kart og plan, nr. 1. s. 64–78. Bergen: Fagbokforlaget.
- Junker, E. (2017). Klimatilpasning i arealplanlegging [doktoravhandling]. Oslo: Universitetet i Oslo.
- NGU. (2016). Kvikkleire og kvikkleireskred. Trondheim: Norges Geologiske Undersøkelse. Tilgjengelig fra: <http://www.ngu.no/emne/marine-avsetninger-og-skred> (lest 03.04.2017).
- NGU. (2016). Marine avsetninger og skred. Trond-

heim: Norges Geologiske Undersøkelse. Tilgjengelig fra: <http://www.ngu.no/emne/marine-avsetninger-og-skred> (lest 03.04.2017).

- NVE. (2016). Regional kartlegging av kvikkleiresoner. Oslo: Norges Energi- og Vassdragsdirektorat. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/kvikkleireskred/regional-kartlegging-av-kvikkleiresoner/> (lest 05.04.2017).
- Nygaard, N. (2007). Skade og ansvar. 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2011). Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon, 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2011). Plan- og bygningsrett. Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder. Kart og Plan, nr. 1, s. 35–50. Bergen: Fagbokforlaget.

Veiledere og rundskriv:

- Direktoratet for byggkvalitet. (2016). Veiledning om tekniske krav til byggverk. Oslo: Departementet. Tilgjengelig fra <https://dibk.no/bygge-regler/tek/2/7/7-3/> (lest 25.03.2017).
- Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1997). Arealplanlegging og utbygging i fareområder (Rundskriv T-5/97). Oslo: Departementet.
- NVE. (2014). Sikkerhet mot kvikkleireskred (Veileder nr. 7 -2014). Oslo: Departementet. Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2014/veileder2014_07.pdf (lest 02.05.2017).
- NVE. (2008). Veiledning ved små inngrep i kvikkleiresoner. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/Media/4738/veiledning-ved-sm%C3%A5-inngrep-i-kvikkleiresoner.pdf> (lest 25.03.2017).