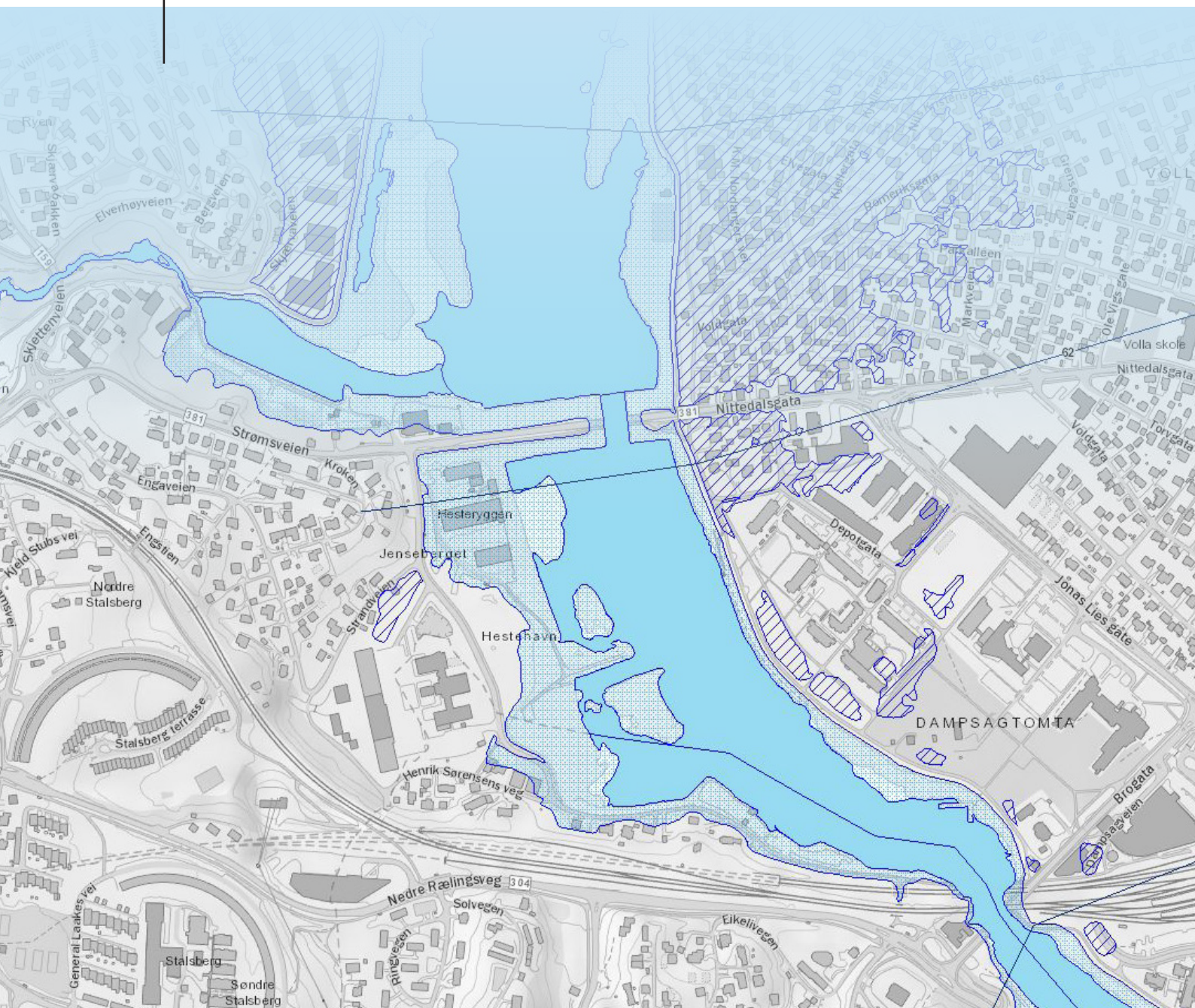




Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling

Rundskriv H-5/18



Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling

Rundskriv H-5/18

Oktober 2018

Innledning

Formålet med rundskrivet er å redegjøre for de reglene i plan- og bygningsloven som ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet. Rundskrivet gir en overordnet oversikt på området. Det finnes i dag en rekke retningslinjer og veiledere som gir føringer tilknyttet ulike faretema, se vedlegg 2. Rundskrivet vil ikke erstatte disse. Rundskrivet gir en grunnleggende oversikt over juridiske og systemmessige forhold, og gir ikke en uttømmende redegjørelse for hvilke risiko- og sårbarhetsmomenter som har betydning etter loven.

Samfunnssikkerhet er et viktig hensyn som skal ivaretas i regional og kommunal areal- og samfunnsplanlegging. Dette følger blant annet av plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav h), som slår fast at planer skal «*fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.*» Dette får blant annet betydning for hvilke områder som kan bygges ut og hvordan utbygging kan skje. Samfunnssikkerhet må være et gjennomgående tema i planlegging fra planstrategi til byggesak.

Rundskrivet følger i hovedsak samme struktur som plan- og bygningsloven. Det beskriver hvordan samfunnssikkerhet ivaretas i regional planlegging, kommunal planlegging, byggesaksbehandling og dispensasjonsbehandling. Innledningsvis er fagområdet samfunnssikkerhet omtalt kort.

Rundskrivet erstatter det tidligere rundskrivet fra Miljøverndepartementet T-5/97 *Fareområder, arealplanlegging og utbygging i fareområder.*

1 Generelt om samfunnssikkerhet

1.1 Risiko og sårbarhet i samfunnet

Risiko forstås som sannsynlighet for at en uønsket hendelse inntreffer og konsekvensene dersom den inntreffer. Manglende evne til å motstå og tåle negative konsekvenser omtales som sårbarhet. Oversikt over farer og konsekvenser disse kan få på liv, helse, miljø og materielle verdier betegnes som et risiko- og sårbarhetsbilde. Samfunnssikkerhet kan beskrives som samfunnets evne til å håndtere dette risiko- og sårbarhetsbildet.

Eksempler på risiko- og sårbarhetsforhold som generelt kan være relevant å vurdere i plansammenheng er blant annet skred, flodbølge, flom, stormflo kombinert med fremtidig

havnivåstigning, overvann, usikre grunnforhold, virksomheter som håndterer farlige stoffer, akutt forurensing, eller forebygging av kriminalitet, radonstråling, forurenset grunn, elektromagnetisk stråling, elektrisk felt og støy.

Risiko- og sårbarhetsbildet er i konstant endring og påvirkes av en rekke faktorer. Klimaendringer påvirker sannsynligheten for, og konsekvensene av, naturhendelser som for eksempel flom, ekstremvær og stormflo. *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning* ble fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>. Retningslinjene sier at arbeidet med klimatilpasning skal bidra til at samfunnet blir bedre rustet til å møte klimaendringene, gjennom å sikre at kommuner og fylkeskommuner unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper, og drar nytte av eventuelle fordeler som følge av endringer i klimaet.

Samfunnsutviklingen går i retning av mer urbanisering og fortetting. Eksempelvis kan overvann, trafikkøkning og nærhet til farlige virksomheter gi nye utfordringer i eksisterende byggeområder. Dette er risiko som må tas hensyn til.

1.2 Akseptabel risiko

Vi klarer ikke å forebygge all risiko i samfunnet. Akseptabel risiko er risiko som aksepteres i en gitt sammenheng basert på gjeldende verdier i samfunnet. Hva som er akseptabelt kan endres over tid og variere mellom områder.

For noen tema er det fastsatt en akseptabel risiko i lov eller forskrift. Dette gjelder for eksempel flom, stormflo, skred og flodbølge som skyldes skred, der sikkerhetsnivå er fastsatt i byggteknisk forskrift.

For andre risikomomenter vil grensen mellom akseptabel og uakseptabel risiko måtte fastsettes i planen, for eksempel som hensynssoner med bestemmelser. Kommunen som planmyndighet må i så fall aktivt ta stilling til hvilken risiko planen aksepterer. Beslutningstakerne må vurdere hvilken risiko som kan aksepteres på bakgrunn av fagkyndige vurderinger. Fagkyndige vurderinger kan ikke alene gi rammene for akseptabel risiko. Aksept av risiko i planen er resultat av lokal skjønnsmyndighet, og av ikke lov eller forskrift.

Analysemetoder

Det brukes ulike metoder for å avdekke risiko og sårbarhet, og for å følge opp funn, og foreslå risikoreduserende tiltak.¹ Et fellestrekk ved disse er at kartleggingen inneholder tre kjerneelementer:

- Det første elementet er å avdekke hva som kan være relevante risiko- og sårbarhetsforhold tilknyttet analyseobjektet: Risikoidentifikasjon
- Det andre elementet innebærer å kartlegge omfanget på risikoen som er funnet å være relevant. Omfanget av risiko er sannsynligheten for at

¹ Blant annet DSBs ROS-metode i *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*, og de generelle ISO 3100:2018, HAZID og NS 5814:2018.

hendelsen inntreffer sammenholdt med konsekvensene dersom den inntreffer:
 Risikoanalyse

- Det tredje elementet innebærer å foreslå tiltak som vil redusere avdekket risiko slik at den ikke overstiger fastsatt grense for akseptabel risiko:
 Risikoevaluering

Utredningen skal tilpasses plannivået og detaljeringsgraden. En detaljert plan gir grunnlag for mer detaljert utredning enn overordnede planer.

2 Samfunnssikkerhet i planleggingen

2.1 Planer skal fremme hensynet til samfunnssikkerhet

Hensynet til samfunnssikkerhet er systematisk innarbeidet i plan- og bygningsloven. Dette innebærer at hensynet skal ivaretas i regional og kommunal planlegging, og ved behandling av byggesøknader og dispensasjoner.

Utviklingen av samfunnet påvirker risiko- og sårbarhetsbildet. I noen tilfeller kan ny utbygging være en direkte årsak til konsekvenser for liv og helse eller store materielle tap. Det er derfor et mål for planlegging etter plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav h) å «*fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.*». Det er planmyndigheten som har ansvaret for å påse at samfunnssikkerhet ivaretas i planleggingen.

Kommunens rolle som planmyndighet etter plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med kommunens ansvar som beredskapsmyndighet, jf. sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt. Plikten som beredskapsmyndighet følges blant annet opp i plansystemet etter plan- og bygningsloven.

Kommunen kan også komme i erstatningsansvar etter de alminnelige erstatningsregler, dersom den ikke følger opp sin plikt til å ivareta samfunnssikkerhet. Alt farepotensiale skal følges opp gjennom utredning, planlegging og saksbehandling. Kommunen må basere seg på fagkyndige vurderinger i tillegg til erfaringsbasert kunnskap.

2.2 Offentlige organers medvirkning i planprosesser

Kommunen og fylkeskommunen har som planmyndighet ansvaret for at samfunnssikkerhet blir tilfredsstillende ivaretatt i planene. De skal påse at hensynet er godt nok utredet, og at oppfølging i plankart, bestemmelser og retningslinjer sikrer at utbygging eller endret arealbruk ikke medfører uakseptabel risiko.²

Andre offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak.³ Dette innebærer at de offentlige organene skal delta aktivt i hele planprosessen. Samtidig innebærer plikten at organene gir

² Plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd.

³ Plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd.

planmyndigheten informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Målet er å framskaffe et best mulig kunnskapsgrunnlag ved utarbeidelse av planer.

Deltakelse har nær sammenheng med medvirkningen ved høring og offentlig ettersyn. Om nødvendig kan berørte statlige og regionale organer fremme innsigelse til planer i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. plan- og bygningsloven § 5-4. Hvem som er å anse som berørt vil avhenge av det konkrete planforslaget. Nærmere omtale av innsigelser gis i rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. I vedlegg til rundskrivet gis oversikt over myndigheter med anledning til å fremme innsigelse, og deres ansvarsområder. Flere av myndighetene har utarbeidet egne veiledere for sine områder, se vedlegg 2. Det er flere ulike organer som vil være å anse som berørt, og som har ansvar for å bidra til at hensynet til samfunnssikkerhet ivaretas. Fylkesmennene har blant annet myndighet til å fremme innsigelse for samfunnssikkerhet og risiko og sårbarhet generelt, politidistriktene for kriminalitetsforebygging, Kystverket for sikre farleder, Mattilsynet for sikre drikkevannskilder, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) for risiko tilknyttet skred og flom og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for storulykkevirksomheter.

Fylkesmannen samordner innsigelsene fra statlige sektormyndigheter. Der det er overlappende ansvarsområder knyttet til samfunnssikkerhet bør det tas kontakt mellom fagorganene for å sikre best mulig samordning.⁴ Det er naturlig at myndigheten som har særlig fagkompetanse på et område innenfor samfunnssikkerhet er den som vurderer hvorvidt forholdet er tilstrekkelig faglig utredet.

2.3 Forholdet mellom ROS-analyse, planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle planer etter plan- og bygningsloven skal ha en planbeskrivelse jf. plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd. For noen planer er det også krav til konsekvensutredning § 4-2 annet ledd. Etter § 4-3 er det krav om at det gjennomføres en risiko- og sårbarhetsanalyse, dersom planen tilrettelegger for utbyggingsformål. Resultatene av ROS-analysen innarbeides i planbeskrivelsen og i konsekvensutredningen. Selve ROS-analysen kan ligge ved som et vedlegg til henholdsvis planbeskrivelsen eller konsekvensutredningen.

2.4 Regional planstrategi

Den regionale planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, jf. § 7-1. Utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet i regionen vil være naturlig å vurdere i en regional planstrategi. Risiko- og sårbarhetsanalysen for fylket – FylkesROS – vil her være et relevant kunnskapsgrunnlag i arbeidet med utfordringsdokumentet til planstrategien. FylkesROS er utarbeidet av

⁴ Rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, punkt 2.2.1.

fylkesmannen i samarbeid med blant annet regionale etater. Kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser er et viktig kunnskapsgrunnlag.

2.5 Regional plan

En regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.⁵ Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. I tillegg har statlige organer og kommuner både rett og plikt til å ta del i den regionale planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.⁶ Et spørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema for en regional plan, herunder store samfunnssikkerhetsutfordringer i regionen.

På dette nivået er det som regel ikke nødvendig med detaljert kunnskap om samfunnssikkerhetsutfordringene, men fylkeskommunen bør innhente og presentere overordnet kunnskap om hvilke utfordringer regionen vil stå overfor. Dette kan gjøres på bakgrunn av funn som er avdekket i regional planstrategi og i FylkesROS.

Regionale planer kan inneholde retningslinjer for arealbruk, og skal legges til grunn for kommunal planlegging. Dette kan være et nyttig verktøy for å se samfunnssikkerhet i et overordnet perspektiv. Regionale planer kan også inneholde en regional planbestemmelse, der det kan fastsettes forbud mot nærmere angitte bygge- eller anleggstiltak. Regionale planbestemmelser er midlertidige med varighet på inntil 10 år, og skal følges opp i kommunale planer.

Alle regionale planer etter plan- og bygningsloven skal ha et handlingsprogram. Der samfunnssikkerhet er et prioritert tema i en regional plan, skal mål og retningslinjer for dette følges opp med konkrete tiltak for de neste fire årene, eller mer. Handlingsprogrammet skal også synliggjøre hvordan tiltakene skal følges opp. Kommuneloven § 44 stiller krav om at fylkeskommuner skal utarbeide en fireårig økonomiplan. Denne bør ses i sammenheng med handlingsprogram til regionale planer.

2.6 Kommunal planstrategi

Planstrategien bør beskrive utviklingstrekk, utfordringer og strategiske valg tilknyttet samfunnssikkerhet jf. plan- og bygningsloven § 10-1. I den kommunale planstrategien bør kommunen ta stilling til behovet for å revidere helhetlig ROS-analyse og overordnet beredskapsplan etter sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift. Kommunen kan i planstrategien også prioritere å utarbeide en egen kommunedelplan for samfunnssikkerhet. For eksempel kan helhetlig ROS-analyse utarbeides som en kommunedelplan. Plan for oppfølging kan utgjøre handlingsdel til en slik plan.

I den kommunale planstrategien bør kommunen ta stilling til hvilke gjeldende arealplaner som bør revideres ut fra hensynet til samfunnssikkerhet. Kunnskap om nye risiko- og sårbarhetsforhold, eller andre forhold som det tidligere ikke har vært tilstrekkelig kunnskap om, kan gi behov for å revidere planer. Særlig vil slik kunnskap kunne tilføres ved

⁵ Plan- og bygningsloven § 8-2.

⁶ Plan- og bygningsloven § 8-3.

kommunens utarbeidelse og oppdatering av helhetlig ROS-analyse, jf. sivilbeskyttelsesloven og tilhørende forskrift om kommunal beredskapsplikt. Etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 bokstav b) har kommunen plikt til å vurdere om forhold som er avdekket i helhetlig ROS-analyse bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.

2.7 Kommuneplanens samfunnsdel

I kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen kartlegge langsiktige utfordringer tilknyttet samfunnssikkerhet, og fastlegge mål og strategier for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet jf. § 11-2.

Eksempel kan være plan for vannhåndtering. Fastsettelsen av mål og strategier skal baseres på funn fra helhetlig ROS-analyse og plan for oppfølging. Arealstrategien i den kommunale planstrategien vil også være en viktig premisse for oppfølging av temaet samfunnssikkerhet i samfunnsdelen.

Kommuneplanens samfunnsdel og en eventuell kommunedelplan for samfunnssikkerhet skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende årene eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig. Det er viktig at tiltak som omhandler samfunnssikkerhetsmessige utfordringer forankres i kommuneplanens handlingsdel, siden denne prioriterer, planlegger og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Arbeidet med økonomiplanen kan samordnes med kommuneplanens handlingsdel, forutsatt at kravene i både plan- og bygningsloven og kommuneloven etterleves. Dersom arbeidet med samfunnssikkerhet utløser utgifter, må dette innarbeides i økonomiplanen slik at det gis et reelt handlingsrom til å foreta arbeidet. Økonomiplanen skal blant annet gi en realistisk oversikt over prioriterte oppgaver i planperioden.

2.8 Nærmere om krav om konsekvensutredning

Planer kan være underlagt krav om konsekvensutredning, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd og Forskrift om konsekvensutredninger §§ 6 og 8, jf. vedlegg I og II.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854>

Konsekvensutredningen skal følge planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn.

Det er krav om planprogram og konsekvensutredning for kommuneplanens arealdel, og for regionale planer og kommunedelplaner når disse legger føringer for tiltak nevnt i vedlegg I eller II i KU-forskriften. Det er også krav til planprogram og konsekvensutredning for reguleringsplaner som inneholder tiltak nevnt i forskriften vedlegg I.⁷ Reguleringsplaner som inneholder tiltak nevnt i vedlegg II skal konsekvensutredes hvis de kan få vesentlige virkninger for nærmere angitte hensyn og legger opp til nærmere angitte tiltak.⁸ For slike planer er det ikke krav til planprogram.

En konsekvensutredning skal beskrive hvilke virkninger utbygging av nye områder eller vesentlig endret arealbruk i utbygde områder kan få for miljø og samfunn. Av kravene til

⁷ Forskrift om konsekvensutredninger § 6 sammenholdt med vedlegg I og II.

⁸ Forskrift om konsekvensutredninger §§ 8jf. 10 sammenholdt med vedlegg II.

innhold i konsekvensutredningen (forskriften kapittel 5) sies det at det i konsekvensutredningen skal fremgå «*hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og naturfarer som flom, skred, stormflo og stigning i havnivået.*».⁹ Videre er faktorer som kan bli påvirket «*beredskap og ulykkesrisiko*», «*virknninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred*» og «*kriminalitetsforebygging*».¹⁰ Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.

Selv om en plan ikke er underlagt krav om konsekvensutredning som beskrevet ovenfor, skal det i planbeskrivelsen gis en beskrivelse av formål, hovedinnhold og virkninger, og forholdet til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

2.9 Krav om risiko- og sårbarhetsanalyse

ROS-analyser er et verktøy for å sikre at planer fremmer hensynet til samfunnssikkerhet. Kravet om å utarbeide ROS-analyser fremgår av plan- og bygningsloven § 4-3. Det er i bestemmelsen ikke differensiert mellom behandlingen av risiko- og sårbarhetsforhold på de ulike plannivåene.

§ 4-3. Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformålet, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.¹¹

2.9.1 Virkeområde

Kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser gjelder ved «*utarbeidelse av planer for utbygging*». Det er ikke et krav om ROS-analyse ved utarbeidelse av planstrategi eller kommuneplanens samfunnsdel. Der kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner ikke inneholder forslag til *utbygging*, vil det heller ikke være krav om at det foretas en ROS-analyse. Arealplaner som innebærer transformasjon eller fortetting vil legge opp til *utbygging*, og omfattes derfor av kravet om ROS-analyse. Dette gjelder selv om det ikke innebærer en endring av arealformål, fordi viktige faktorer som høyde, tetthet, antall mennesker og lignende endres

⁹ Forskrift om konsekvensutredninger § 19 første ledd bokstav d).

¹⁰ Forskrift om konsekvensutredninger § 21.

¹¹ Det er ikke utarbeidet forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

gjennom transformasjonen. Eventuelt tidligere ROS-analyser vil dermed ikke være dekkende, og må oppdateres som følge av de nye forutsetningene.

2.9.2 Kravet til prosess

Bestemmelsen pålegger planmyndigheten «å påse» at det ved utarbeidelse av planer for utbygging gjennomføres en ROS-analyse. Ved denne formuleringen klargjøres det at plikten til å utføre analysen i utgangspunktet ligger på forslagsstiller, mens planmyndigheten er pålagt ansvaret med å kontrollere at plikten blir oppfylt. Dersom planmyndigheten ønsker å forestå analysen selv, åpner imidlertid loven for dette gjennom uttrykket «*eller selv foreta slik analyse*». Planmyndigheten vil også ha plikt til å forestå analysen i de tilfeller hvor det er den selv som utarbeider planen.

Formålet bak bestemmelsen og hensynet til medvirkning tilsier at relevant fagkompetanse tilknyttes arbeidet, og at rapport fra analysen dokumenterer metode, deltakelse og datagrunnlag på en etterprøvbart måte. En sjekklister for alle typer risiko- og sårbarhetsforhold bør benyttes innledningsvis, deretter analyseres de relevante risiko- og sårbarhetsforhold. Hvor grundig analyse som kan kreves vil avhenge av de konkrete forholdene, fordi utredningen skal være tilstrekkelig. Siden det avhenger av de konkrete forholdene hva som er tilstrekkelig, vil det generelt bety at jo større risikoen (sannsynlighet og konsekvens) antas å være, desto strengere er kravet til analyseprosessen.

2.9.3 Kravet til innhold

ROS-analysen skal «vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging». Risiko og sårbarhet knytter seg til arealet slik det ligger, for eksempel skred- eller flomfare, eller slik det bygges ut, for eksempel plassering av ulike anlegg i forhold til hverandre.

Formuleringen i loven er vid, og det er nødvendig å avgrense ROS-analysen til hensynet bak bestemmelsen og lovens system. Det er for det første i utgangspunktet bare risikoforhold som vil kunne få konsekvenser for verdiene omtalt i § 3-1 første ledd bokstav h), altså «tap av liv, skade på helse, miljø, viktig infrastruktur, materielle verdier mv.», som må inngå i analysen. Forhold som ikke påvirker disse verdiene er det ikke et direkte krav om å analysere. I tillegg kan hensynssoner brukes for områder med fare, uavhengig av planlagt utbygging. Dette følger av formuleringen «område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone». I dette ligger det at fareområder i seg selv vil være aktuelle å kartlegge og eventuelt analysere. For eksempel vil det være nyttig i kommuneplanens arealdel å avsette hensynssone for skred i kartlagte aktsomhetsområder for skred, selv om det ikke er foreslått bebyggelse i slike områder. Dette vil være førende for eventuelle framtidige utbygginger. Det vil altså kunne brukes et visst skjønn på hva som skal inngå i analysen, der det overordnede målet er å ivareta hensynet til samfunnssikkerhet.

For det andre er det bare forhold som kan påvirkes av virkemidlene i plan- og bygningsloven det er krav om å behandle i analysen. Noen risiko- og sårbarhetsforhold, som for eksempel cyberkriminalitet, vil ikke kunne påvirkes gjennom arealdisponering eller ved utarbeidelse av planbestemmelser. Slike forhold er det derfor ikke krav etter plan- og bygningsloven om å behandle i en slik analyse. Slik risiko vil imidlertid ivaretas av krav i annet regelverk.

Bestemmelsen angir ikke noen videre føringer for innholdet i ROS-analysen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har imidlertid utarbeidet en veileder om samfunnssikkerhet i kommunenes arealplanlegging.¹² Denne suppleres med veiledere fra andre fagmyndigheter med overlappende kompetanse på området samfunnssikkerhet. I vedlegg 2 gis en oversikt over aktuelle retningslinjer og veiledere. I ROS-analysen må det også tas høyde for at planen skal være gjennomførbar. Krav på byggesaksnivå blir dermed relevante for arealplanleggingen. Et eksempel er sikkerhetskrav i teknisk forskrift.

2.9.4 Kravet til oppfølging

Avdekket risiko og sårbarhet i analysen skal følges opp ved bruk av virkemidlene i plan- og bygningsloven. I første rekke bør risiko og sårbarhet unngås ved lokalisering av bebyggelse og anlegg. Videre fremgår det direkte av § 4-3 at en skal bruke hensynssone: «*Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone*».

Bestemmelsen fastsetter også at «*Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbygging i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.*» Det er altså et krav at planmyndigheten «skal» innarbeide slike bestemmelser om utbygging i sonene, herunder forbud, som er «nødvendig» for å avverge skade og tap. Ved avgjørelse av om det er «nødvendig» for planmyndigheten å følge opp avdekket risiko og sårbarhet, er grensen for akseptabel risiko avgjørende.¹³ Bare der risikoen avdekkes å være større enn akseptert grense i lov eller forskrift, er det et lovfestet krav om oppfølging. For andre risikomomenter vil grensen mellom akseptabel og uakseptabel risiko måtte fastsettes i planen, for eksempel som hensynssoner med bestemmelser. Kommunen som planmyndighet må i så fall aktivt ta stilling til hvilken risiko planen aksepterer.

2.10 Kommuneplanens arealdel

I kommuneplanens arealdel avklares framtidig utbyggingsmønster og nye utbyggingsområder, områder med endret bruk, områder for spredt utbygging i LNFR-områder mv. Hensynet til samfunnssikkerhet skal være førende for arbeidet med kommuneplanens arealdel.

2.10.1 Kartlegging av risiko- og sårbarhetsforhold

Betydning av tidlig avklaring

Det er viktig å avklare hensynet til samfunnssikkerhet tidlig i planprosessen slik at det kan være førende for den videre planleggingen. Tidlig i planprosessen er det imidlertid ikke alltid nok kunnskap om planlagt utbygging til å kunne ta stilling til utbyggingens konkrete konsekvenser for risiko- og sårbarhetsbildet. Likevel bør det så langt som mulig avklares om et område er egnet for foreslått utbygging.

¹² Se vedlegg 2 – Aktuelle retningslinjer og veiledere.

¹³ Om grensen for akseptabel risiko se: *Generelt om samfunnssikkerhet og under Akseptabel risiko*.

Det er i denne sammenheng også viktig å ha et bevisst forhold til akseptabel grense for risiko ved planleggingen, slik disse er gitt bl.a. i byggt teknisk forskrift. De byggt tekniske kravene er rettet mot konkrete byggt tiltak, men kravene er også førende for arealplanleggingen. Tidlig avklaring bidrar til å hindre ressurskrevende planlegging og prosjektering av tiltak som likevel ikke lar seg realisere.

Helhetlig planlegging

Etter § 4-3 skal alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for utbyggingen vurderes. På overordnet plannivå har planmyndigheten god mulighet til å se farer og behov for sikringstiltak i et mer helhetlig perspektiv. Overvannshåndtering, støyhåndtering, flom- og skredsikring er eksempler på arealkrevende sikringstiltak som best ivaretas på overordnet plannivå.

Kilder

Hensiktsmessige kilder for å kartlegge risiko og sårbarhet på dette plannivået vil, foruten kommunens helhetlige ROS-analyse, være tilgjengelig kartlegging fra sektormyndigheter (jf. vedlegg), kommunenes egne kartlegginger og lokal kunnskap.

Nivå på kartleggingen

Målet for kartleggingen gjennom en ROS-analyse til kommuneplanens arealdel vil i hovedsak være kartlegging på aktsomhetsnivå.¹⁴ Det kan foretas en grovere kartlegging av risiko og sårbarhetsforhold på dette plannivået. Bakgrunnen for dette er at det erfaringsmessig eksisterer begrenset kunnskap om de konkrete tiltakene på dette plannivået, og at kunnskap på farenivå kan utdypes på reguleringsplannivå. NVE viser i sin veiledning til at kartlegging kan skje på aktsomhetsnivå, et mer overordnet nivå. Dette skiller de fra utredning på farenivå, som henviser til den konkrete analysen på reguleringsplannivå. Mer detaljert kunnskap avdekket i ROS-analyse på kommuneplannivå skal også følges opp i reguleringsplaner. Dette vil bidra til bedre planlegging og mer effektiv planprosess på reguleringsplannivå.

Dersom tiltak skal kunne realiseres direkte med hjemmel i kommuneplanens arealdel må kommunen ha sikret at krav om kartlegging, risikovurdering og oppfølging på reguleringsplannivå er ivaretatt gjennom kommuneplanprosessen. Dette gjelder for eksempel i LNFR-områder hvor det tillates spredt bebyggelse uten krav om reguleringsplan.

Avgrensning av analysen

ROS-analysen vil i første rekke se på de risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for planlagt utbygging. Det er også hensiktsmessig å analysere farer som grunnlag for å gi føringer for fremtidig planlegging.¹⁵ Dersom utbyggingen antas å påvirke eksisterende bebyggelse, må også den berørte eksisterende bebyggelsen medtas i analysen.

¹⁴ Se under delen: *Generelt om samfunnssikkerhet*

¹⁵ Se under delen: *Krav til risiko- og sårbarhetsanalysen og underdelen Kravet til innhold*

2.10.2 Oppfølging av risiko- og sårbarhetsforhold

Arealdisponering

Kommunen har ansvar for å følge opp risiko- og sårbarhetsanalysen ved å styre ny utbygging bort fra arealer der tilstrekkelig sikkerhet ikke kan oppnås. Dette gjelder både der det er naturgitte forhold som fører til for lav sikkerhet og der uheldig samvirke, for eksempel av ulike virksomheter, fører til for lav sikkerhet.

For videre planlegging som ikke berører risiko- og sårbarhetsbildet, vil planlegging og prosjektering bare i beskjeden grad kreve ytterligere saksbehandling eller dokumentasjon av samfunnssikkerhet. Ved å foreta en god ROS-analyse og arealdisponering på bakgrunn av denne, sikrer dermed planmyndigheten hensynet til en effektiv planprosess på reguleringsplannivå.

Hensynssoner

Oppfølging kan også gjøres ved bruk av hensynssoner og bestemmelser til disse jf. § 11-8. I kommuneplanens arealdel vil det som regel være aktuelt å legge hensynssone over kartlagte aktsomhetsområder. Særlig farer som kan avgrenses geografisk, som for eksempel skredfare, sekundærvirkning av skred, flom, sikkerhetssone rundt farlig virksomhet, støy og forurenset grunn er det naturlig å synliggjøre ved bruk av hensynssoner. For risiko som ikke direkte er knyttet opp mot et geografisk avgrenset område vil imidlertid ikke hensynssoner være et like egnet virkemiddel.

Til hensynssonene sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko kan det gis bestemmelser som «*forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen*», se § 11-8 tredje ledd bokstav a). På kommuneplannivået er det særlig aktuelt å fastsette krav i planbestemmelsene til dokumentasjon av reell fare ved utarbeidelse av reguleringsplan.

Bestemmelser

Noen forhold kan ikke synliggjøres gjennom formål og hensynssoner men må tas i generelle planbestemmelser, jf. § 11-9, eller planbestemmelser tilknyttet de ulike arealformålene, jf. §§ 11-10 og 11-11. Det kan typisk være krav om forhold som må utredes nærmere på reguleringsplannivå.

2.11 Reguleringsplan

Reguleringsplaner – områderegulering og detaljregulering – fastlegger mer detaljert arealbruk for et begrenset geografisk område enn kommuneplanens arealdel.

2.11.1 Kartlegging av risiko- og sårbarhetsforhold

I fremstillingen her legges det til grunn at reguleringsplanen er siste plannivå. Der kommuneplanens arealdel har hjemmel for direkte realisering uten krav om reguleringsplan, må kartleggingen og oppfølgingen av risiko- og sårbarhetsforhold tilsvare reguleringsplannivået.

Relevant kartlegging avhenger av kartlegging på overordnet plannivå

På bakgrunn av ROS-analyse og eventuelt konsekvensutredning med påfølgende arealdisponering i kommuneplanens arealdel vil det allerede eksistere kunnskap om hvorvidt utbyggingen antas å medføre endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Dersom foreslått utbygging i overordnet plan er kartlagt til ikke å påvirke risiko- og sårbarhetsbildet på en måte som går over akseptabel grense, ligger forholdene til rette for at det foretas en nokså enkel vurdering på reguleringsplannivå. Det er imidlertid krav om at det foretas en ROS-analyse også på dette plannivået. Også av hensyn til medvirkningen må dette dokumenteres. Det kan for eksempel vises til kartlegging på tidligere plannivå justert etter detaljering i planforslaget.

Der planområdet ligger innenfor kartlagte aktsomhetsområder, og eventuelt hensynssoner, bruker forslagsstiller utredningene fra overordnet plannivå til å orientere seg om hvilke risiko- og sårbarhetsforhold som må utredes nærmere.

Nivå på kartleggingen

Det vil ofte være aktuelt å utrede reell fare først på reguleringsplannivå. Dette vil for eksempel gjelde for bebyggelse som ligger innenfor aktsomhetsområde for skred eller flom. Særlig gjelder dette ettersom det forutsettes at kunnskapen om de konkrete tiltakene i planområdet er større, slik at det er mulig å vurdere omfanget av eventuelle konsekvenser og avbøtende tiltak bedre. NVE viser i sin veiledning til utredning på farenivå for reguleringsplan.

Ved siste plannivå er det ikke mulig å skyve nærmere avklaring av reell fare til byggesaken ved å sette vilkår for å innvilge byggesøknad. Kravet til ROS-analyse i lovens § 4-3 vil da ikke være oppfylt. Ved byggesaksbehandlingen er det dessuten svært vanskelig å håndtere dokumentasjonen. For å få medvirkning fra de som blir berørt må dokumentasjonen være en del av plansaken. I byggesaken skal det dokumenteres at byggverk er plassert, prosjektert og vil utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe. Byggegrunn og tilstøtende terreng skal ikke utsettes for fare for skade eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket. I byggesaken kreves dokumentasjon av hvordan de reelle farene som er avdekket i plan ivaretas, og ikke krav om utredning av om slike forhold foreligger.

Analyseobjektet

På samme måte som for kommuneplanens arealdel, er det et krav om at de konkrete utbyggingsområdene analyseres. Utredningen kan for eksempel være differensiert for ulike arealføremål. Også her må eksisterende bebyggelse tas med i analysen dersom risikobildet for eksisterende bebyggelse endres.

2.11.2 Oppfølging av risiko- og sårbarhetsforhold

Arealdisponering

Utgangspunktet er at reguleringsplanen er i tråd med kommuneplanens arealdel. Hvordan bebyggelsen plasseres innenfor arealformålet og eventuell utnyttelse av fareutsatte deler vil kunne ivaretas gjennom oppdeling av arealformålet, byggegrenser, osv. I tillegg kan arealformålene differensieres etter detaljgrad. Der reguleringsplanen ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel vil hovedgrep ved plassering av arealformål kunne styres med utgangspunkt i avdekket risiko- og sårbarhetsbilde, med sikte på å redusere faren.

Hensynssoner

Videre kan oppfølging gjøres ved bruk av hensynssoner jf. § 12-6. Hensynssoner i kommuneplanens arealdel skal som hovedregel avklares gjennom arealformål og bestemmelser i reguleringsplanen, eller som mer detaljerte hensynssoner med bestemmelser. Fareområder skal alltid vises som hensynssone i reguleringsplan. Det kan angis nye eller endrede hensynssoner i reguleringsplan selv om det ikke er vist i kommuneplan, dersom det foreligger ny eller mer detaljert kunnskap.

Bestemmelser

Aktuelle bestemmelser følger av lovens § 12-7. Dette kan for eksempel være krav til utforming av bygg, som høyde, utforming og retning for å tåle flom, flo- og vindbelastning jf. bestemmelsen nr. 1. Det kan også fastsettes nærmere krav til plassering. Det kan også være aktuelt å fastsette rekkefølgekrav, jf. nr. 10. Et eksempel kan være krav om at skredforebyggende voll etableres før det kan gis igangsettingstillatelser i et nærmere angitt område. Bestemmelsene kan også sikre positive virkninger av de forebyggende tiltakene. For eksempel kan gode løsninger for håndtering av overflatevann gi byrom og uteområder nye kvaliteter.

2.12 Revisjon av kommuneplaner og reguleringsplaner

Samfunnet er i stadig endring. Endrede forutsetninger innebærer behov for endring av gjeldende planer. Begrepet endring benyttes her både for utfylling, endring og oppheving av planer. Kommunen har plikt til å påse at endrede forutsetninger fører til justeringer i eksisterende plan. Slike endrede forutsetninger kan for eksempel være at arealforholdene er vesentlig forandret. For eksempel kan grunn være rast ut, jorder vasket bort eller grunn og bygninger skadet på annen måte. Selv om det ikke har skjedd noen fysiske endringer i arealgrunnet, kan kommunen ut fra ny kunnskap, for eksempel nye beregninger av flomhyppighet og flomhøyde, skredhyppighet eller lignende, ha en plikt til å endre planen.

Planmyndigheten skal vurdere behov for endring av eksisterende planer blant annet ved utarbeidelse av planstrategien jf. § 10-1. Reguleringsplan som ble fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag skal vurderes etter ti år, jf. 12-4 femte ledd.

Utgangspunktet er at endringer i plan må følge ordinær planprosess med kravene i § 11-17 første punktum (kommuneplanens arealdel) og § 12-14 første ledd (reguleringsplan). Loven legger imidlertid opp til at visse endringer kan foretas etter en forenklet prosedyre etter § 11-17 andre punktum og § 12-14 andre ledd. Ordlyden «*utarbeidelse av planer for utbygging*»

tilsier at også endring av planer er omfattet av kravet. Ettersom endring av eksisterende plan kan medføre økt risiko og sårbarhet vil også hensynet bak bestemmelsen, å forhindre planlegging som medfører uakseptabel risiko, trekke i samme retning. Det må altså foretas en utarbeiding eller revidering av ROS-analysen ved endring av eksisterende planer som legger grunnlag for utbygging. Dette gjelder enten endringen følger ordinær planprosess¹⁶ eller en forenklet prosedyre¹⁷. Å oppheve en plan innebærer ikke "utbygging" og vil dermed ikke utløse krav til ROS-analyse.

2.13 Dispensasjon fra plan

Kommunen har anledning til å dispensere fra bestemmelser fastsatt i, eller i medhold av plan- og bygningsloven jf. § 19-2. Det kreves imidlertid at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt, jf. andre ledd.

I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene med dispensasjonen må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Bare dersom alle de lovbundne vilkårene er oppfylt, kan kommunen gi dispensasjon. Sikkerhet er et viktig nasjonalt hensyn. I praksis vil det derfor svært sjelden være aktuelt å dispensere der hensynet til samfunnssikkerhet blir utfordret. Bestemmelsen i tredje ledd understreker at en skal legge særlig vekt på helse og sikkerhet.

Før vedtak om dispensasjon treffes skal regionale og statlige myndigheter «*hvis saksområde blir direkte berørt*» få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjoner fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8, jf. § 19-1. Kommunen «*bør*» ikke dispensere der en «*direkte berørt statlig eller regional myndighet*» har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden, jf. § 19-2 fjerde ledd.

Dispensasjonen må ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. En dispensasjon fra en bestemt teknisk løsning kan vurderes dersom prosjektering viser at et alternativt sikringstiltak er bedre eller likeverdig, og hensynet til liv, helse og beskyttelse av eiendom i like stor grad blir ivaretatt.

En må imidlertid være oppmerksom på at bestemmelsen det skal dispenseres fra også kan ivareta andre hensyn, for eksempel positive effekter av det bestemte sikringstiltak. Dersom en grønn flomvoll gir sykkelsti og grøntareal, vil man tilsidesette dette parallelle hensynet dersom en erstatter flomvollen med en flom-mur som er fullverdig som sikringstiltak.

Søknad om dispensasjon bør alltid vurderes opp mot muligheten for ordinær planbehandling generelt og forenklet endring av planer spesielt. Plan- og bygningsloven § 12-14 ble endret i 2017 med sikte å gjøre det enklere å foreta revidering av planer etter en forenklet behandling.

Dersom kommunen mottar en byggesøknad som skal behandles etter en reguleringsplan som er utdatert i forhold til for eksempel ny kunnskap, har kommunen plikt til å vurdere om

¹⁶ § 11-17 første setning (kommuneplanens arealdel) eller 12-14 første ledd (reguleringsplan).

¹⁷ § 11-17 andre setning (kommuneplanens arealdel) eller 12-14 annet ledd (reguleringsplan).

det må nedlegges bygge- og deleforbud for å kunne få utarbeidet en oppdatert plan. Det er her snakk om en vurdering av midlertidig forbud etter plan- og bygningsloven § 13-1.¹⁸

¹⁸ Se mer om bygge- og deleforbud i *Adgangen til å nedlegge bygge- og deleforbud*.

3 Samfunnssikkerhet i byggesaksbehandlingen

§ 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

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

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

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

Innledning

Ikke alt areal er egnet til utbygging. Dette kan for eksempel skyldes at grunnforholdene er ustabile eller at arealet ligger i områder som er utsatt for flom- eller skredfare.

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd er at det ikke må bygges på steder der det er for høy risiko som følge av natur- eller miljøforhold.

Dette utgangspunktet forelå allerede i §§ 60 og 146 i lov om bygningsvesenet av 1924, og ble i all hovedsak videreført i bygningsloven av 1965 (dagjeldende § 68). Bestemmelsen ble i 1986 utvidet til å omfatte deling av eiendom og negative konsekvenser av andre forhold i det ytre miljø. I tillegg ble det vedtatt et nytt andre ledd som ga bygningsmyndighetene adgang til å nedlegge byggeforbud eller sette særskilte vilkår for utbygging i utsatte områder. Som følge av Ålesund-ulykken i 2008 ble § 28-1 endret for å tydeliggjøre at den også gjelder for grunn som kan bli usikker som følge av inngrep¹⁹.

Hovedregelen er at potensielle fareområder bør avklares og synliggjøres i plan. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en sikkerhetsventil, og kommer til anvendelse i situasjoner der det ikke foreligger plan, eller der man ved utarbeidelsen av planen ikke var klar over at det forelå fare, det foreligger ny kunnskap eller endrete forhold som tilsier at området ikke bør bygges, alternativt at det må tas særskilte forholdsregler ved utbygging. Bestemmelsen er av materiell art, og således en selvstendig avslagshjemmel.

¹⁹ Se Innst. O. nr. 50 (2008-2009) s. 26-27

Plan- og bygningsloven § 28-1 er nærmere presisert i forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) kapittel 7 Sikkerhet mot naturpåkjenninger, og forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) kapittel 5 Søknad og dokumentasjon.

3.1 Virkeområdet til § 28-1

3.1.1 Generelt

Plan- og bygningsloven § 28-1 gjelder uavhengig av planstatus i området. Der området er planlagt må det likevel tas stilling til om det i planen er tatt hensyn til eventuelle forhold som faller inn under bestemmelsen, og om de eventuelle risikoreduserende tiltak som følger av planen er tilstrekkelige. De «tiltak som følger av planene» kan være både nye bygninger som inngår i planen og eventuelle sikringstiltak som fremkommer f.eks. som rekkefølgebestemmelser. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en materiell bestemmelse, og gjelder dermed for alle tiltak som omfattes av byggesaksdelen etter plan- og bygningsloven, både søknadspliktige og tiltak som er unntatt fra kravet om søknadsplikt. Alminnelig vedlikehold faller derimot utenfor virkeområdet til plan- og bygningsloven § 28-1.

Formålet med § 28-1 er å sikre at det ikke opprettes nye grunneiendommer eller endring av disse, eller igangsettes utbygging der natur- eller miljøforholdene i området kan innebære en fare eller vesentlig ulempe Disse hensynene slår igjennom overfor den fastsatte arealbruk i arealplaner. En tiltakshaver kan altså ikke påberope seg en plan som grunnlag for rett til oppretting eller endring av eiendom eller utbygging dersom dette vil være i strid med § 28-1.

Med naturforhold menes naturgitte omstendigheter ved tomta og omgivelsene som gjør at bebyggelse av eiendommen medfører fare eller ulempe. Eksempler på dette er skred, herunder jord-, snø-, stein- og leirskred og skred med påfølgende flodbølge. Likeledes vil det gjelde flomutsatte områder eller steder med forekomster av radon over angitte grenser.

Begrepet miljøforhold viser til fysiske tiltak i det ytre miljø som er skapt eller følger av menneskelig aktivitet. Eksempler på slike tiltak er veier, flyplasser, søppelfyllinger, forurenset grunn mv. Det er ikke nærheten til tiltakene i seg selv som rammes av bestemmelsen, men den effekt disse kan ha på de aktuelle tomtene.

Begrepet fare omfatter situasjoner der det ikke er tilfredsstillende sikkerhet for menneskelig og materielle verdier. Byggteknisk forskrift kapittel 7 stiller nærmere krav til sikkerhet mot naturpåkjenninger på grunn av omkringliggende forhold. Omgivelsene må ikke utsettes for økt fare når man bygger tiltaket. Et eksempel kan være at når det bygges i et flomutsatt område, må tiltaket ikke øke flomfaren for nedstrøms bebyggelse. Fare som følger av virksomheten som drives på eiendommen må vurderes etter plan- og bygningsloven § 30-2. Krav til konstruksjonen av byggverket (byggverkets sikkerhet) reguleres av plan- og bygningsloven § 29-5.

Plan- og bygningsloven § 28-1 stiller krav om at grunnen skal ha "tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold". Det er altså etter bestemmelsen ikke et krav om *absolutt sikkerhet*. Det vises i denne forbindelse til Ot. prp. nr. 57 (1985-86) side 66-67:

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

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

Ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig sikkerhet må man ta i betraktning hvilken funksjonstid det aktuelle tiltak må forutsettes å ha. Dette må vurderes opp mot det enkelte tiltak og dets formål. En må avklare hva som er påregnelige hendelser et tiltak blir utsatt for. Et klart tilfelle som rammes ville være om det foreligger en statistisk sannsynlighet for at en bygning vil kunne gå fullstendig til grunne i løpet av sin påregnelige levetid som følge av en fare. Det må også sees hen til om det vil oppstå forhold som kan karakteriseres som ulemper flere ganger i løpet av tiltakets levetid, f.eks. at det er påregnelig at kjelleren vil bli fylt av vann på grunn av flom en gang hvert 5. - 6. år. Et slikt tilfelle vil rammes av plan- og bygningsloven § 28-1.

Kommunen må i sin vurdering kunne bygge på de faremomenter som man vitenskapelig har akseptert som reelle eller sannsynlige på det tidspunkt vedtaket fattes. Kommunen kan således ikke holdes ansvarlig der det er gitt en tillatelse i et område der det etter dagens viten må anses trygt, og det i ettertid viser seg at forholdene i området medfører fare²⁰.

3.1.2 § 28-1 Griper ikke inn i lovlig bruk²¹

Plan- og bygningsloven er ikke til hinder for videreføring av lovlig etablert bruk. Bygningsmyndighetene kan altså ikke med hjemmel i plan- og bygningsloven § 28-1 stille nye og strengere krav til eksisterende byggverk eller virksomhet. Dette gjelder også for byggverk eller virksomheter som ligger i et flom- eller skredutsatt område. Bestemmelsen kommer derimot til anvendelse ved eventuelle nye tiltak, deriblant oppretting av ny eller endring av grunneiendom, endret bruk, vesentlig utvidelse, hovedombygging eller vesentlig reparasjon.

3.1.3 Adgang til å omgjøre tillatelser

Dersom kommunen har innvilget tillatelse til tiltak, og det i etterkant viser seg at tillatelsen bygger på uriktige opplysninger og/eller at nye opplysninger avdekker at området er fareutsatt, må kommunen vurdere om det er nødvendig å omgjøre tillatelsen etter forvaltningsloven § 35.

Tillatelsen vil kunne omgjøres etter bestemmelsens første og andre ledd dersom den er ugyldig, for eksempel fordi den bygger på uriktige opplysninger.

²⁰ Se bl.a. Rt-2015-257 hvor en kommune ble frifunnet for erstatningsansvar. Høyesterett la vekt på at det var tatt hensyn til kjent rasrisiko og at verken kommunen eller byggherren på tidspunkt for tillatelsene, hadde opplysninger om ras på det aktuelle området. Se imidlertid også RG-2006-107. Kommune ble ilagt erstatningsansvar for en hytte som var totalødelagt av snøskred. Domstolen viste til at hytten ble godkjent på et tidspunkt hvor kommunen var i besittelse av et faresonekart for området, og retten mente derfor at kommunen burde foretatt nærmere undersøkelser.

²¹ Jf. bl.a. departementets uttalelse i sak 15/3058-7

Om de foreliggende omstendigheter ikke tilsier ugyldighet, vil vedtaket likevel kunne omgjøres etter forvaltningslovens § 35, tredje ledd.

3.1.4 Plikt til å vurdere § 28-1 inntreer ved søknad

Bygningsmyndighetenes plikt til å vurdere plan- og bygningsloven § 28-1 gjelder ved behandling av søknad om tiltak. Hvilke tiltak som er søknadspliktige er regulert i plan- og bygningsloven § 20-1 jf. § 20-2 og omfatter blant annet

- Oppføring av bygning, konstruksjon eller anlegg
- Vesentlige terrenginngrep²²
- Oppretting av ny eller endring av grunneiendom (heretter omtalt som fradeling), jf. også plan- og bygningsloven § 26-1. Det er uten betydning om tomten er bebygd eller ubebygd²³.
- Tiltak på eksisterende byggverk, herunder påbygging, underbygging, tilbygging, bruksendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon

3.1.5 Tiltakshavers ansvar

Ved tiltak som er unntatt søknadsplikt er det tiltakshaver som har ansvaret for at tiltaket oppfyller lovens materielle krav. Dette følger av plan- og bygningsloven § 20-5 siste ledd.

Opplysning om eventuelle farer skal gis i søknaden, og det er tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger, eller at tilstrekkelig sikkerhet kan oppnås ved å gjennomføre konkrete sikringstiltak. Det er med andre ord tiltakshavers ansvar å skaffe til veie, og bekoste, innhenting av rådgivende uttalelser om grunnforholdene på byggetomta, se i den forbindelse Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) kapittel 18.5.1. Det vises i den forbindelse også til rettspraksis, se bl.a. Rt-2006-1012 hvor Høyesterett uttalte følgende:

"Det er ikkje tvilsamt at det er byggherren som har ansvaret for byggjeprojektet, også byggjegrunn og fundamentering. Bruken av ansvarshavande endrar ikkje dette, men støttar klart opp under at det ikkje er kommunen som skal ha ansvaret."

3.1.6 Nødvendig dokumentasjon må foreligge før tillatelse kan gis

Bygningsmyndighetene har ikke anledning til å gi tillatelse før det foreligger dokumentasjon som viser at det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe, alternativt at dette kan oppnås gjennom sikringstiltak.

For ordens skyld understrekes det at kommunen ikke kan fri seg fra ansvar ved å opplyse om at det foreligger fare og dermed la tiltakshaver bygge på eget ansvar. Dette er slått fast i to lagmannsrettsdommer fra hhv 1986 og 1987.²⁴

²² Se departementets uttalelse i sak 15/4970-2 vedrørende søknadsplikt for gravetiltak i kvikkleireområder

²³ Se departementets uttalelse i sak 05/2730-3 og sak 15/3058-7

²⁴ RG-1986-1039 og RG-1988-499

3.2 Vilkår eller bygge- og deleforbud etter § 28-1 andre ledd

Andre ledd gir kommunen adgang til både å nedlegge forbud mot å opprette eller endre eiendom. Det samme gjelder oppføring av byggverk. Som et alternativ til å nedlegge forbud, kan kommunen stille særlige krav til byggegrunnen, bebyggelsen eller utearealet²⁵.

3.3 Adgangen til å nedlegge bygge- og deleforbud

I Ot. prp. nr. 57 (1985-86) presiseres det at adgangen til å nedlegge forbud mot bebyggelse og deling av bestemte eiendommer, gjelder uavhengig av om det er innkommet søknad eller ikke. Formålet med bestemmelsen er å gi bygningsmyndighetene hjemmel til å gå inn på et tidlig stadium og forhindre utbygging uten å gå veien om arealplan først. Derved vil man kunne avklare byggespørsmålet før presset blir utløst ved en innkommet søknad.

Adgangen til å nedlegge bygge- og deleforbud etter § 28-1 andre ledd skiller seg fra adgangen til å legge ned midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1. Adgangen til å nedlegge forbud mot tiltak etter § 13-1 er tidsbegrenset og på vilkår av at kommunen utarbeider ny plan. Kommunen har 4 år på seg til å gjøre dette, ellers faller forbudet bort, jf. § 13-2. Adgangen til å nedlegge bygge- og deleforbud etter § 28-1 andre ledd er derimot ikke tidsbegrenset, og det oppstår heller ikke krav om å utarbeide plan. Forbudet etter § 28-1 andre ledd er ment å kunne anvendes både for en enkelt tomt/eiendom og større områder. Dersom andre ledd skal kunne benyttes på et større område, forutsetter det at området/eiendommene er tydelig avgrenset i kommunens kartdatabase/kartverk. Det må altså ikke være noe tvil om hvilke eiendommer som er omfattet.

Er det lagt ned bygge- og deleforbud etter § 28-1 andre ledd, innebærer dette et forbud mot gjennomføring av nye tiltak. Forbudet gjelder generelt, og omfatter således både søknadspliktige tiltak og tiltak som er unntatt søknadsplikt. Kun alminnelig vedlikehold vil være tillatt.

3.4 Særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal

Plan- og bygningsloven § 28-1 andre ledd gir bygningsmyndighetene retten til å sette vilkår for bebyggelse eller deling av et areal som i utgangspunktet ville omfattes av forbudet i første ledd. Myndighetene behøver derved ikke å gå veien om dispensasjon med vilkår eller pålegge visse tiltak i kommuneplan eller reguleringsplan. De vilkår som kan gis må ha direkte sammenheng med den foreliggende fare/ulempe. Kravene må være knyttet til grunnen, bebyggelsen eller utearealet. Bestemmelsen gir således ikke anledning til å sette andre vilkår dersom det ikke har som formål å avverge eller dempe aktuelle farer eller vesentlige ulemper som har sammenheng med natur- eller miljøforhold.

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

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

²⁵ Se Rt- 2006-1012 avsnitt 40.

3.5 Dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 28-1

Kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

Etter plan- og bygningsloven § 19-2 kan bygningsmyndighetene, etter grunngitt søknad, innvilge dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, deriblant plan- og bygningsloven § 28-1. Forutsetningen for dette er at de lovbestemte vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Å dispensere fra § 28-1 vil kunne øke faren for tap av/skade på menneskeliv eller skade på eiendom, noe som vil kunne innebære at hensyn bak bestemmelsen blir tilsidesatt, og at dispensasjon derved ikke kan gis. Kommunen vil i slike tilfeller lettere kunne bli idømt erstatningsansvar²⁶.

3.6 Byggverk og andre virksomheter som kan medføre fare eller særlig ulempe

Som nevnt innledningsvis under virkeområdet til § 28-1, vil fare som følger av virksomheten som drives på eiendommen eller tiltaket selv, måtte vurderes etter plan- og bygningsloven § 30-2.

§ 30-2. Byggverk og virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe

I og i tilknytning til boligstrøk kan kommunen forby eller stille særskilte krav til byggverk eller virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe.

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk og virksomhet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om plassering av byggverk og virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe.

3.6.1 Virkeområdet til plan- og bygningsloven § 30-2

Bestemmelsen regulerer kommunens adgang til å forby eller stille særskilte krav i forbindelse med oppføring, endring eller utvidelse av bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe.

Bestemmelsen er av materiell art, og den er dermed en selvstendig avslagshjemmel. Den er først og fremst ment for områder uten oppdaterte planer og/eller planbestemmelser. Bestemmelsen kan gi kommunen en mulighet til å se sammenhenger mellom de forskjellige

²⁶ Se bl.a. LF-2014-203745 hvor Ørskog kommune måtte betale erstatning som følge av at de ga dispensasjon og tillatelse i et område som kommunen var klar over var registrert som faresone.

arealene og arealbruksformålene, for eksempel der plangrunnlaget ikke gir tilstrekkelig grunnlag for vurderingen. Bestemmelsen gir dermed kommunen en mulighet til å forby bestemte bygg eller virksomheter selv om den ikke kan gjøre det i medhold av plan. Det presiseres at bestemmelsen skal gjelde plassering av bygning og virksomhet som berører boligstrøket, selv om bygningen eller virksomheten ikke plasseres innenfor selve boligstrøket. Bestemmelsen tar sikte på å beskytte boligstrøk mot oppføring, endring eller utvidelse av virksomheter som kan medføre fare for omgivelsene knyttet til brann, eksplosjon og utslipp av kjemikalier/giftig gass.

Begrepet "boligstrøk" er ikke klart definert. Et område regulert til boligformål er omfattet av begrepet "boligstrøk" selv om det ikke er utbygget²⁷. Reguleringsstatus er imidlertid ikke avgjørende. Et uregulert område bebygd med boliger vil også omfattes, men strøkets karakter må vurderes konkret.

3.6.2 Adgang til å stille krav om egnet avstand mellom virksomheter og boligområder, bygninger mv.

Plan- og bygningsloven § 30-2 gir kommunen adgang til å oppstille særskilte krav for å avbøte uheldige virkninger av tillatelsen, og kan benyttes for å forebygge ulemper knyttet til for eksempel lukt, støy, støv, forurensning og farer knyttet til brann, eksplosjon og utslipp av giftig gass/kjemikalier. Vilkårshjemmelen rekker videre enn adgangen til å stille vilkår etter forurensningsloven § 16, fordi den ikke er begrenset til å omfatte ulemper som følge av forurensning. Det skal en del til før hensyn som bygningsmyndighetene mener er relevante etter plan- og bygningsloven anses å ligge utenfor det som er lovens formål og bygningsmyndighetenes oppgaver. Hensyn til miljøforhold, bosetting og næringsliv vil i en del sammenhenger kunne vektlegges, ut fra lovens formål²⁸.

²⁷ Se departementets uttalelse i sak 86/1284. Uttalelsen er tilgjengelig på www.rettsdata.no

²⁸ Se bl.a. Rt-1993-528 (Lunner pukkverk), se særlig side 535

4 Vedlegg 1 – Aktører og bidragsyttere tilknyttet samfunnssikkerhet i planprosessen

Aktør	Tema/fagområde	Informasjonsplikt	Rett/plikt til innspill (innsigelse)
Andre kommuner	Vesentlig betydning for kommunen	X	X
Fylkeskommuner	Regional planavklaring, plan- og prosessveiledning, regionalt planforum, kulturminner, fylkesveger		
Fylkesmennene	Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet Støy, støv, forurenset grunn og miljørettet helsevern	X	X
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg	X	X
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene	Tilfluktsrom	X	X
Norges vassdrags- og energidirektorat	Energi-, skred-, og flomspørsmål.	X	X
Mattilsynet	Drikkevann	X	X
Statens vegvesen, regionkontor	Vegtransport	X	X
Kystverket	Sjøverts transport	X	X
Politidistriktene	Kriminalitetsforebygging	X	X
Avinor	Luftfartsanlegg	X	X

Bane NOR SF	Jernbaner, jernbanetransport	X	X
Forsvarsbygg	Forsvarets interesser	X	X
Luftfartstilsynet	Reglene om luftfartshindring	X	X
Norges Geologiske Undersøkelser (NGU)	Geologi		
Norges Geotekniske Institutt (NGI)	Geoteknikk		
Statens strålevern	Stråling		
Barentzwatch	Hav, bølge, marin grunn, næring, havner		
Meteorologisk institutt	Vær og klima		
Eiere av kraftverk, inkl. vindkraftverk	Kraftstasjoner/vindkraftverk mv. og kraftlinjer, inkl. trafostasjoner		
Nettleverandører	Nettleveranse		
Norsk klimaservicesenter	Klimaprofiler for fylkene		
Statens jernbanetilsyn	Sikkerhet ved tog, trikk, t-bane, taubaner mv.		

5 Vedlegg 2 – Aktuelle retningslinjer og veiledere

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

- Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging (2017)
- Veileder om sikkerheten rundt storulykkesvirkosomheter (2017)
- Havnivåstigning og stormflo (2016)
- Klimahjelperen (2015)
- Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse (2010)

Norges vassdrags- og energidirektorat

- Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging (2017)
- Flaumfare langs bekker (2015)

- Sikkerhet mot kvikkleireskred (2014)
- Sikkerhet mot skred i bratt terreng (2014)
- Flaum- og skredfare i arealplanar (2011)

Direktoratet for byggkvalitet

- Veiledning om tekniske krav til byggverk (TEK17) bl.a. kapittel 7 Sikkerhet mot naturpåkjenninger og kapittel 11 Sikkerhet ved brann
- Utbygging i fareområder (2015)

Statens vegvesen

- Retningslinjer for risikoakseptkriterier for skred på veg (rundskriv 2014)
- Konsekvensanalyser (håndbok V712)
- Geoteknikk i vegbygging (håndbok V220)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (2014)
- Kommuneplanens arealdel – utarbeiding og innhold (2012)
- Reguleringsplanveileder – utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (2018)
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018)

Statens strålevern

- Bolig nær høyspentanlegg

Miljødirektoratet

- Konsekvensutredninger: Anerkjent metodikk og databaser for innleggelse av data.