

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgåve 2020 30 stp
Fakultetet for landskap og samfunn
Steinar Taubøll

Kommunen sitt ansvar for tryggleik mot skred, gjennom bruk av skogen som tryggingstiltak

The municipality's responsibility for safety
against avalanches, through the use of forest
as a security measure

Jon Ivar Tangeraas og Tobias Høyvik
Master i Eiendom

Forord

Ferdigstillinga av denne oppgåva markerer slutten på vårt masterstudium i eigedomsfag. Det har vore fem makalaust gode år på Ås og NMBU. Me er utruleg heldige som har fått høve til å bruke fem år av liva våre på å få eit innblikk i alle dei problemstillingane som eksisterer i eigedomsfaget. Nå ventar nye utfordringar i arbeidslivet, der me forhåpentlegvis kan nytte noko av kunnskapen me har tileigna oss, og fortsetje å lære meir.

Arbeidet med oppgåva har vore krevjande, men veldig interessant. Tema i oppgåva har vore lite handsama tidlegare i Noreg. Difor har det vore spesielt godt å ha moglegheita til å diskutere oppgåva med kvarandre og finne løysingane saman. Steinar Taubøll fortener ein stor takk for gode innspel og oppmuntrande ord undervegs i arbeidet med oppgåva. Takk til velferdsstaten for moglegheita til å få gjennomføre studiet gratis og attpåtil “få” lommepengar undervegs. Takk til familie, venner og sambuarar for støtte og hjelp. Ein stor takk til forelesarane på instituttet, for givande forelesingar og eit smittande fagleg engasjement gjennom studiet. God lesing!

Ås og Sauda, 27.mai 2020

Tobias Høyvik og Jon Ivar Tangeraas

Samandrag

Hovudfokuset i denne masteroppgåva er verkemidla kommunen har til å bruke skog som vern mot skred. I tillegg vert det drøfta kva verkemiddel kommunen burde ha. Føremålet med masteroppgåva er å kaste lys over moglegheitene som eksisterer i høve vernskog som ein aktivt reiskap mot skredfare. Vidare er målet å peike på kva det er behov for i framtida. Eit auka fokus rundt moglegheitene kommunen har er forhåpentlegvis resultatet av oppgåva. Auka nedbørsmengder i kombinasjon med utbyggingspress i bratt lende fører med seg utfordringar for kommunen som planleggar. I tillegg skapar nyoppdaga skredfare utfordringar for eksisterande busetnad og infrastruktur. Auka skredfare fører til at det må stillast høgare krav til kommunen si samordningsrolle. Vernskog er i dag lite praktisert som skredførebyggande tiltak. Skogbruket har, på si side, ein unik posisjon i Noreg i høve ansvar og råderett over privat eigedom. Dette stiller høge krav til utforming av lovverket slik at lova ikkje verkar for klausulerande.

I framstillinga av gjeldande rett står lovverket fram som noko fragmentert, med lite praksis. Kommunen har likevel i utgangspunktet mange verktøy for å nytte skog som vern mot skred. Gjennom mellom anna planlegging og bruk av omsynssoner kan kommunen regulere kva ein kan og ikkje kan gjere på eigedomen sin. Kommunen har på den andre sida ikkje noko klart verkemiddel for å pålegge skjøtsel av skogen. Det næraste me kjem er krav om meldeplikt i skogbruket. Ei gjennomgåande utfordring i skredtryggingsarbeidet er at tiltaka ofte er kostbare. Dermed har ikkje kommune og Norges Vassdrags- og Energidirektorat alltid økonomiske midlar til å sikre område tilstrekkeleg. Skog som vern mot skred kan i somme tilfelle vere eit godt alternativ, anten som eige tiltak eller i kombinasjon med andre tiltak. Særleg når det kjem til eksisterande busetnad kan skog vere med på å redusere skredfare i tilstrekkeleg grad.

Det er sentralt for drøftinga i oppgåva at kommunen må ha nok opplysningar om eventuell skog med skreddempande effekt så tidleg som råd. Eit av forslaga som blir drøfta går i korthet ut på at kommunar som har gjennomført farekartlegging i regi av NVE, må leggje skogsområda som har betydning for faresonane inn i komuneplanen. Vidare blir det foreslått bruk av ein form for fordeling av planskapt netto verdiauke for å få til ei finansiering av skogskjøtselstiltak i somme områder. I tillegg er også forslaget om høve til å pålegge skjøtsel

gjennom PBL. § 12-7 nr. 9 interessant, då forvaltninga per no har få verkemiddel der ein kan krevje skjøtsel av skog som har ein vernfunksjon.

Abstract

The main objective in this master thesis was to highlight the municipality's responsibility for safety against natural hazard, through the use of forest as a security measure. Moreover, a discussion was presented based on which improvements in legislation the municipality needs.

Heavy rainfall combined with constructions in steep terrains leads to challenges of the planning for the municipality. Furthermore, danger for landslides and avalanches, with avalanches as the main example, in these terrains entails challenges to already existing buildings and infrastructure. Based on avalanche risks, higher claims by the municipality is needed. Using forest as a protection for avalanche is today barely used. The Norwegian forestry contain a unique position in the Norwegian property law with a freedom to administer the forest. This demand requirements a formulation of legislation so the law does not restrict the forestry. The law as it exists appears fragmented with low grade of practice. However, the municipality contain tools to use the forest as a security measure. Through planning and the use of consideration zones, the municipality can regulate what one can and what one cannot perform on its property. The municipality does not have a clear measure to impose any upkeep of the forest and do today only practice a notification obligation in the forestry.

A challenge in the avalanche prevention is the costly measures. The municipalities and The Norwegian Water Resources and Energy Directorate does not have the proper funding to sufficiently secure areas. Forrest as a security measure can in some cases be an alternative along with other measures such as avalanche protection dams, or by itself. Especially in cases of existing buildings, forests can help reduce avalanche risk to a sufficient degree.

The central factor for the discussion in this dissertation is the municipality's need of sufficient information regarding forests with avalanche mitigation effect. One of the proposed suggestions discuss the municipalities that have completed hazard mapping under the auspices of NVE, which needs to place the field of important forest for danger zones in the municipal plan. Furthermore, it is proposed to use a form of distribution of planned net value added in order to finance forest management measures in selected areas. In addition, there is a proposal for an opportunity to impose maintenance through PBL. § 12-7 nr. 9, since the administration has few instruments where one can demand forest as a protective function.

Innholdsliste

KAPITTEL 1: INNLEIING	1
1.1 TEMA OG AKTUALITET	1
1.2 PROBLEMSTILLING	2
1.3 AVGRENSINGAR.....	4
1.4 METODE	5
1.5 OPPBYGGING OG STRUKTUR	6
KAPITTEL 2: SKOG SOM VERN MOT SKRED.....	8
2.1 KVA ER VERNSKOG?	8
2.2 KRITERIA FOR VERNSKOG.	8
2.2.1 SKOG SOM VERN MOT SNØSKRED	9
2.3 SKADEVERKNADER AV FLAUM OG SKRED.....	11
2.4 AKSEPTABEL RISIKO	11
KAPITTEL 3: PLANLEGGING	14
3.1 SKOGENS FUNKSJON I FARESONEKARTLEGGINGA	14
3.1.1 SIVILBESKYTTELSSESLOVEN § 14	15
3.2 NVE SI ROLLE I KOMMUNAL PLANLEGGING.....	16
3.2.1 AKTSEMDSKART	17
3.2.2 FARESONEKART	17
3.2.3 RISIKOKART	17
3.2.4 HENDINGSKART	18
3.3 SKREDFARE I AREALPLANAR	18
3.3.1 SKREDFAREKARTLEGGING PÅ KOMMUNEPLANNIVÅ	20
3.3.2 SKREDFAREKARTLEGGING PÅ REGULERINGSPLANNIVÅ	21
3.4 KOMMUNEN SI BEREDSKAPS- OG SAMORDNINGSPLIKT FOR TRYGGLEIK.....	23
3.4.1 KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT	23
3.4.2 H-ROS-ANALYSE ETTER SIVILBESKYTTELSSESLOVA:.....	24
KAPITTEL 4: JURIDISKE VERKEMIDDEL.....	27
4.1 PLAN OG BYGNINGSLOVA	27
4.1.1 AREALFØREMÅL MED OMSYNSSONER.....	27
4.1.2 PBL. § 28-1	28
4.1.3 PBL. § 28-1 ANDRE LEDD	29
4.1.4 ROS-ANALYSE ETTER PBL:.....	29
4.1.5 PBL. § 28-3 – TILTAK PÅ NABOGRUNN	30
4.2 TEK17 KAP. 7	31
4.2 SKOGBRUKSLOVA § 12.....	32
4.2.1 SØKNADSPЛИKT I SKOGBRUKET?	33
4.3 INNLØYSING, ERSTATNING OG OREIGNING ETTER PBL. KAPITLA 15 OG 16.....	35
4.3.1 RÅDIGHEITSINNSKRENKING:	35
4.3.2 INNLØYSING AV EIGEDOM	36
4.3.3 ERSTATNING FOR TAP VED REGULERINGSPLANVEDTAK.....	37
4.3.4 OREIGNING ETTER PBL. KAPITEL 16	38

4.4 OREIGNING ETTER OREIGNINGSLOVA.....	38
4.5 ERSTATNINGSSPØRSMÅL	39
4.6 GRANNELOVA.....	40
4.7 OMSYNET TIL EMK	40

KAPITTEL 5: FORSLAG TIL JURIDISKE VERKEMIDDEL I SAMBAND MED BRUK AV SKOG SOM SIKRING MOT SKRED.....42

5.1 SKILJET MELLOM EKSISTERANDE OG NY BYGNAD OG INFRASTRUKTUR OG NYOPPDAGA SKREDFARE	42
5.2 DEI ANBEFALTE FORSLAGA OG ENDRINGANE.....	43
5.2.1 FORSLAG TIL NY ORL. § 2 NR. 56.....	43
5.2.2 SÆRLEGE DRIFTS- OG SKJØTSELSTILTAK PBL. § 12-7 NR. 9.....	44
5.2.3 BRUK AV OMSYNSSONER FOR SKOG SOM VERN MOT SKRED.....	45
5.2.4 TILLEGG TIL PBL. § 11-5.....	45
5.2.5 HØVE TIL ERSTATNING VED PLANSKAPT NETTO VERDIAUKE.....	46
5.3 REFLEKSJON OVER FORSLAGA OG ENDRINGANE.....	47

KAPITTEL 6: UTVALDE CASE I NOREG OG UTLANDET48

6.1 CASEOMRÅDER.....	48
6.2.1 FØREBELSE REFLEKSJONAR	51
6.3 DEN BAYERSKE MODELLEN OPP MOT NOREG	52
6.3.1 FORVALTNINGSMESSIGE GREP I BAYERN	52
6.3.2 MOMENT VED DEN NORSKE SKOGFORVALTNINGA.....	53
6.4 KONKLUDERANDE TANKAR.....	54

KAPITTEL 7: AVSLUTTANDE REFLEKSJONAR56

<u>LITTERATUR:</u>	58
---------------------------------	-----------

Kapittel 1: Innleiing

1.1 Tema og aktualitet

Utfordringar knytt til klima aukar i Noreg. Innanfor flaum og skred er det i perioden 1980 til 2010 registrert 4500 erstatningssaker knytt til skred der Norsk Naturskadepool og Statens naturskadefond har registrert skadar for til saman 1,4 mrd. kroner justert til 2010-kroner¹. Statistikken viser også at desse beløpa i erstatningssakene har stige jamt og trutt, med nokre toppår.

Trenden dei siste åra er at det vert varmare i alle landsdelane i tillegg til at nedbøren er aukande². Vidare viser framskrivingane at gjennomsnittleg årleg nedbør vil auke. Metrologiske forhold er ein signifikant utløysingsfaktor for skred³ og endring i frekvens og nedbørsmønster auka risikoen for flaum og skred⁴. Desse endringane kan også føre til at det går skred i områder det ikkje tidlegare har gått skred i⁵. Det visast til at det er klar samanheng mellom nedbør, temperatur og vindforhold og ulike former for ras⁶.

Gjennomsnittleg levetid for nye bygningar i Noreg er 78 år⁷. Dette inneber at mange av bygningane som vert reist i dag er pårekeleg å stå ut hundreåret, noko som betyr at ein må sette visse krav til både byggestandard og kva risiko ein skal utsetje bygnad og menneske for. Usikkerheit i samband med framtidig klimaendring vil følgeleg skape tvil om kva områder som eignar seg for utbygging. Kva tiltak skal ein eventuelt sette som krav for utbygging i områder som ligg skredutsett til? Eit tiltak som i somme område vil kunne gi ein større tryggleik mot skred, er aktiv skjøtsel av vernskog. I denne oppgåva skal me sjå kva juridiske verkemidlar forvaltninga, spesielt kommunen har tilgang på, for å få utnytta sikringseffekten av skogen best mogleg i områder som er skredutsette. I den forbindelse er det naturleg å forsøke å få ei oversikt over ansvaret kommunen har for tryggleiken til innbyggjarar, infrastruktur og bygnad. Av resultata ein finn her, kan ein enklare forstå kva verkemiddel kommunen har tilgjengeleg og kor inngrepande desse bør vere, for at kommunen skal kunne følgje opp det ansvaret den har.

¹ Meld. St. 15 (2011-2012), s.16

² Meld. St. 15 (2011-2012), s. 15

³ Meld. St. 33 (2012-2013), s. 54

⁴ Meld. St. 33 (2012-2013), s. 18

⁵ Meld. St. 33 (2012-2013), s 15

⁶ Meld. St. 15 (2011-2012), s.19

⁷ Meld. St. 33 (2012-2013), s. 15

I ei analyse frå 2006 gjort av ECON⁸ vart det peika på at velstandsauke i Noreg kan føre til større konsekvensar for naturulykker. Dette er ei følge av at me eig meir som kan bli skada. Samstundes som at det går med større areal til utbygging av bustad- og fritidsføremål i tillegg til infrastruktur⁹. Det vert også peika på at den auka urbaniseringa og befolkningsveksten fører til at auka trykk på sentrale områder utan nok fokus på naturfare.

Det er aukande fokuset på klimatilpassing og urbanisering i arealplanlegginga i kommunen. Dette viser seg gjennom blant anna i Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing. Det vert mellom anna lagt til grunn at kommune og fylkeskommune skal sikre at dei «unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper, og drar nytte av eventuelle fordelar som følge av endringer i klimaet» jf. punkt 4.1. utfordringa knytt til endra klima, urbanisering og befolkningsvekst gjer at me treng meir kunnskap om kva farar som truar og kvar dei er. Ulike hjelpemiddel er mellom anna ROS-analysar med omsynssoner, aktsemdkart og rutinekontrollar av skredfarleg terreng. Skredsikring er kostbart, og nytta må bli sett opp mot kostnadane det inneber å sikre i tilstrekkeleg grad. Gjennomgåande for fleire rapportar og stortingsmeldingar er at skogen sine dempende effektar kan vere eit effektivt tiltak mot naturfare¹⁰. Likevel er det tilsynelatande lite som konkret bygger opp under effektiv forvaltning av skogressursane som vern mot naturfare. Lovverket er anten for lite presist eller manglar praksis og gode rutinar for forvaltning av skog som vern mot naturfare.

Både kommunen og involverte enkeltpersonar har behov for eit lovverk med verkemiddel som er konkrete nok. Dette synast sentralt då vernskogen reiser to moment. På den eine sida er det grunneigarar som får grunneigedom sin bandlagt, medan det på den andre sida er menneske som bur i farlege områder. Denne problemstillinga må kommunen få nok verktøy til å vekte godt nok i utarbeiding av planar.

1.2 Problemstilling

I samband med skred og førebygging av skred dukkar det opp ulike spennande problemstillingar. Temaet rår ei rekke aktørar og juridisk sett er det eit lappeteippe av lovar

⁸ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 19

⁹ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 19

¹⁰ NVE, 2018

som potensielt vil kunne nyttast for å sikre tryggare lokalsamfunn rundt om i Noreg. Gjennom arbeidet med denne oppgåva ønsker me å klargjere det faktiske ansvaret kommunen har for sikkerheit, og sjå kva juridiske verkemiddel som er tilgjengeleg for å betre tryggleiken til infrastruktur, menneske og bygnad. Vidare vil me peike på utvalde utfordringar i lovverket før me til slutt drøftar moglege endringar av lovverket som me meiner kunne vore føremålstenlege. Den enkelte kommune har gjennom utøvinga av arealplanlegging og byggesakshandsaming eit stort ansvar for at tryggleiken til innbyggjarane blir ivareteken. Difor kjem me til å fokusere på kva juridiske verkemidlar og pliktar den enkelte kommune har for å sikre bygg og infrastruktur mot skred. Hovudproblemstillinga me har jobba ut i frå er:

Kva ansvar har kommunen for sikkerheit mot skred, og kva for juridiske verkemidlar kommunen har for handtering av skredfare med sikte på å nytte skog som sikringstiltak

Me ser det som hensiktsmessig å nytte to underproblemstillingar for å få belyst hovudproblemstillinga tilstrekkeleg. For å kunne svare konsist nok på hovudproblemstillinga er det nødvendig å gå i djupna i dagens lovverk. Mykje av den juridiske sonderinga kjem til å omhandle lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 (heretter forkorta plan- og bygningsloven eller PBL.) sine bestemmingar. Det er ei rekkje lovar som saman må drøftast for å få eit klart bilete av rettstilstanden på området. Vidare vil ein stor del av oppgåva byggje på rapportane som har blitt utarbeida gjennom Naturfareforum. Spesielt rapporten “Skog som vern mot skred- juridisk betenkning” vil vere eit utgangspunkt for analysen av det juridiske landskapet. Denne rapporten gir ei grunnleggande innføring i kva regelverk som er aktuelt innan forvaltning av skog som kan verne mot skred. I slutten på rapporten er det etablert ein del forslag til vidare arbeid innanfor det aktuelle temaet. Desse ville me nytte i vårt arbeid. Sjølv om det i rapporten “skog som vern mot skred- juridisk betenkning” (heretter kalla rapport nr. 100/18) har blitt gjeve ei gjennomgang av relevante juridiske heimlar, ser me det som nødvendig å undersøke vidare kva faktiske juridiske verkemidlar som er relevante. Ei underproblemstilling me ønskjer å svare på i samband med dette, er følgjande :

Kva juridiske verkemiddel og plikter har kommunen for å tryggje innbyggjarar, bygnad og infrastruktur mot skredfare?

Gjennom arbeidet med denne problemstillinga vil ein kunne presentere det aktuelle lovverket som eksisterer i dag. På den måten får ein kartlagd kva verkemidlar som er tilgjengeleg i dagens regelverk. Etter at me har kartlagd kva reglar som eksisterer i dagens lovverk er det naturleg å forsøke å peike på kva utfordringar dette settet med reglar byr på. I lenginga av dette skal me forsøke å skissere endringar i lovverket som kanskje vil kunne gjere forvaltninga av skog som vern mot skred meir effektivt og føremålstenleg enn dagens lovverk legg opp til. Den andre underproblemstillinga me ønsker å undersøke og svare på blir då:

Korleis kan lovverket utformast slik at ein enklare kan nytte skogen sin vernfunksjon mot skred i framtida?

Gjennom korrespondanse med ulike aktørar innan skogbruksforvaltning har me registrert at fokuset på skogen sin vernfunksjon mot skred i liten grad har vore på dagsorden, verken i kommunar, fylker eller hjå dei som driv i skogbruksnæringa. Difor ønsker me å gjera ein analyse av utvalde reglar for å sjå kva endringar som kan gjerast slik at ein kan få utnytta skogressursen betre som vern for folk, bygnad og infrastruktur.

1.3 Avgrensingar

Skredfare er eit breitt tema og famnar i utgangspunktet om fleire ulike typar skred og er grobotn for fleire juridiske- og forvaltningsmessige problemstillingar og utfordringar. Difor er det heilt sentralt å avgrense oppgåva sine rammer. Me snevra inn tema til å berre omfatte skred i bratt terreng. Dette kjem av at tryggingstiltaka i vårt tilfelle er nokså like for lausmasseskred, steinsprang, snøskred osb. Reint juridisk og tryggingsmessig er det ikkje dei store skilnadane på kva type skred i bratt lende det er tale om. Det er på ei anna side noko andre reglar som handsamar kvikkleireskred, flaum og flaumbølge som skuldast fjellskred og me har difor vald å ikkje handsame desse typane naturfare. Denne avgrensinga er også naturleg då skogen først og fremst har effekt i bratt lende.

Skred er ikkje eintydig nemnd i lovverket, men går inn under mellom anna «farer». Fokuset vårt vil vere dei juridiske og forvaltningsmessige rammene for kva kommunen kan gjere. Det er i stor grad irrelevant om det dreiar seg om snø-, sørpe, lausmasse- eller steinskred i vår samanheng. Me tar ikkje stilling til dei særlege krava som stillast til kvart skredtilfelle, me har likevel ein gjennomgang av korleis ein skal forvalte skogen som vern mot snøskred då dette er representativt nok for vår drøfting. Terminologien kring skred kan også til tider vere

varierte der ein ofte snakkar om ras, skred, laup og fall om ein annan sjølv om innhaldet stort sett er det same. I oppgåva legg me oss på same linje som NVE og NGU¹¹ og brukar eine og åleine omgrepet «skred» i våre drøftingar. Gjennom oppgåva brukar me omgrepa vernskog og skog som vern mot skred om ein annan. Dersom det dreiar seg om vernskog etter skogbruklova sine føresegner vert dette presisert.

1.4 Metode

Metoden som er blitt nytta i denne oppgåva er i hovudsak juridisk metode. Fokuset i oppgåva har vore å undersøke og klargjere kva som er gjeldande rett (de lege lata) i samband med forvaltning av skogsareal som sikring mot flaum og skred. Juridisk metode dreier seg om å gjere greie for kva ein byggjer resonnementa sine på, når ein skal ta stilling til juridiske problemstillingar¹². Det er ikkje alltid ein kan få riktige svar på eit problem gjennom lovteksten aleine. Lovteksten er ikkje alltid utfyllande nok for å kunne svare på dei juridiske problemstillingane ein står ovanfor. Då må ein støtte seg på andre rettskjelder som eksempelvis lovforarbeid, rettspraksis, andre myndigheiter sin praksis eller juridisk litteratur¹³.

I arbeidet med denne oppgåva har det bydd på ein del utfordringar å finne fram til rettspraksis og myndigheiter sin praksis. Dette har å gjera med at mykje av dei aktuelle lovheimlane er rimeleg nye, slik at praksisen ikkje er særleg utprøvd. I tillegg er mykje av det aktuelle lovverket deklarasjons (fråvikeleg), som eksempelvis den sentrale § 12 i lov om skogbruk av 27. mai 2005 nr. 31 (heretter kalla skogbrukslova). Forvaltninga har fritt skjønn i eit vidt spekter av saker. På den måten kan ein risikere at vernskog som sikring mot naturfare etter § 12, ikkje blir nytta som verkemiddel. Dersom forvaltninga ikkje har kunnskap og ressursar til å nyttegjera seg av den type verkemiddel, kan ein ende opp med lite praksis frå myndigheitene og rettssystem.

I mangel på tilstrekkeleg kunnskap om korleis temaet er blitt praktisert i norsk forvaltning, har me sett til Alpane og Bayern for å hente inspirasjon. Der har myndigheitene kome ganske mykje lenger en Noreg i utviklinga av ordningar for å nyttegjera seg skogen som sikringselement i bratt lende. For å få ei djupare forståing av korleis samspelet for å sikre

¹¹ SNL, 2019

¹² Blandhol et al. 2015, s. 312

¹³ Blandhol et al. 2015, s. 316

samfunnet mot naturfarar fungerer, har me og nytta dokumentanalyse som metode. Det er tilgjengeleg rikeleg med gode rapportar frå ulike institusjonar og prosjekt som har handsama mykje av dei same utfordringane som me har søkt å svare på i denne oppgåva.

1.5 Oppbygging og struktur

Kapittel 1 er det innleiande kapittelet. Der vil det bli gjort greie for tema og aktualitet for oppgåva. Deretter vert det greia ut om hovudproblemstilling med tilhøyrande underproblemstillingar og vert følgt av eit delkapittel om oppgåva sine avgrensingar. Neste punkt er ein gjennomgang for metodebruk og til slutt kjem oppgåva si oppbygging og struktur.

Kapittel 2 søker å gje naudsynt bakgrunnskunnskap for den vidare drøftinga. Kapittelet skal gje lesaren grunnleggande forståing for kva som kjenneteiknar eigenskapane til ein skog med vernande funksjon. Kapittelet fokuserer på snøskred sidan denne skredtypen vil vere representativ for korleis og kvifor vernfunksjonen til skogen er viktig. Det vil også bli gjort greie for kva skadeverknader skred løyser ut. Til slutt i kapittelet vil det bli gjort greie for korleis kommunen skal vurdere akseptabel risiko med fokus på skredfare.

Kapittel 3 tar grundig føre seg korleis ein kartlegg skog og skredfare. Både karttypar som skildrar skredfare og det norske plansystemet blir gjennomgått. Dette er sett i kontekst med kva rolle kommunen har med beredskapsplikt og heilskapleg ROS-analyse etter lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret av 25. juni 2010 nr. 45 (heretter kalla sivilbeskyttelseslova). I kapittel tre blir det gjort greie for korleis ein tar omsyn til skredfare i kommunal planlegging.

I kapittel 4 blir det gjort greie for kva lover og paragrafar som er relevante i høve skog som vern mot skred. Hovudfokuset er plan- og bygningslova sine relevante føresegner. I tillegg kjem oppgåva inn på også andre relevante lover og forskrifter.

Kapittel 5 drøftar den andre underproblemstillinga. I dette vil det bli ein gjennomgang av dei aller mest sentrale føresegnene og tilhøyrande forslag om utbetringar. Til slutt kjem dei ei drøfting om samspelet i lovverket.

Vidare får lesaren i kapittel 6 presentert praktiske utfordringar frå nokre kommunar i Noreg. Desse vil bli sett i samanheng med forhold og erfaringar frå Bayern. Drøftinga vil ta føre seg korleis bayerske forhold kan, eventuelt ikkje kan, tilpassast norske forhold.

Kapittel 7 vil ta føre seg avsluttande refleksjonar for oppgåva.

Kapittel 2: Skog som vern mot skred

Det herskar liten tvil om at skogen og vegetasjon kan tene som vern mot skred. Gjennom prosjektet “naturfareforum”¹⁴ har aktørar som NVE, NGI og landbruksdirektoratet samla saman kunnskap rundt flaum og skred og skrive eit knippe rapportar som blant anna tek for seg skogens funksjon som tryggingsberar i bratt lende. I dette kapittelet skal me sjå nærare på den faktiske effekten ein riktig skjøtta skog kan ha på tryggleiken i områder som ligg i skredfarlege områder. For hundre år sidan var store delar av det me i dag ser som skogkledde areal, snauhøgdom som følgje av utstrekt beiting og bruk av trevirke. Det viser seg at det har vore periodar i historia der skredførekomstane har vore vesentleg hyppigare enn me har i dag. 1800-talet er kjend som “snøskredets hundreår.” Den siste tida har skredhyppigheita gått ned blant anna som følgje av skogreising¹⁵ og ei meir forsvarleg forvaltning av skogen¹⁶.

2.1 Kva er vernskog?

Vernskog er etter skogbruksloven § 12 definert som skog som vernar annan skog, skog som er sårbar mot fjell eller hav eller skog som gir vern mot naturskadar. Vernskogen er ikkje verna, men hogsten skal følgje dei retningslinjer som blir sette av fylkeslandbruksstyret¹⁷. I denne oppgåva kjem me til å fokusere på vernskog som tener som vern mot skred mot infrastruktur og bygg. Det er viktig å skilje tydeleg mellom vernskog som er fastsett gjennom forskrift frå fylkesmennene i Noreg og skog som tener som vern mot skred på generelt grunnlag. Ein skog kan ha ein vernande funksjon utan at det er vernskog i skogbrukslovas forstand. Vernskog må heller ikkje forvekslast med skogvern som har til formål å verne med omsyn til naturmangfald. Den beste verneeffekten av skogen vil ein gjerne oppnå ved å gjera det motsette av verning, nemleg gjennom aktivt skjøtsel og bruk av skogen.

2.2 Kriteria for vernskog.

For at ein skal kunne vurdere korleis det juridiske landskapet rundt vernskog fungerer, er det sentralt å ha nødvendige basiskunnskapar om kva som kjenneteiknar ein skog som kan fungere som vern mot skred. Dette er eit vidt og samansett tema som ikkje nødvendigvis har svar det kan setjast to strekar under. Likevel synes det å ha blitt gjort ein god del

¹⁴ Naturfareforum, u.å.

¹⁵ Tomter, 23.mai 2018

¹⁶ NVE, 2018, s. 7

¹⁷ NGI, 2013, s. 6

undersøkingar og forsøk som kan gi ein del gode peikepinnar på korleis ein god vernskog bør vere samansett. Blant anna blei det i skog og skredprosjektet som var eit samarbeid mellom NVE, NGI og NIFS utarbeida ein rapport med namn: *“Forslag til kriterier for vernskog mot skred”*¹⁸. I denne rapporten blir det skissert ei rekkje kriterium for skog som vern mot snøskred, steinsprang og jord- og flaumskred. Som me skal sjå er det ganske spesifikke eigenskapar ved samansettinga av skogen som vil gjera den meir eller mindre kapabel til å gi vern mot skred. I eit juridisk perspektiv vil det vere nødvendig å problematisere kor langt forvaltninga kan gå i detaljstyringa av skogsdrifta og kva som potensielt utløyser erstatning. Dette kjem me tilbake til gjennom oppgåva, men allereie i dette kapittelet skal me sjå at det vil bli nødvendig å føre ein strengare kontroll og styring av skogsdrift i bratt lende for å oppnå dei ønska effektane av skogen som stabilisator.

For å kunne diskutere dei juridiske rammene rundt forvaltning av skog som vern mot skred, er det nødvendig å sjå på kva kvalitetar ein slik skog må ha. På den måten kan ein større grad forstå kva for faktiske reguleringar som må til for å få til ønska effekt av skogen. Det blir stilt ulike krav til om skogen skal verne mot snøskred eller mot steinsprang. Under vil me presentere kvalitetane som skogen bør ha dersom den skal verne mot snøskred. Dette gjer me for å illustrere kva eigenskapar forvaltninga bør søkje å oppnå, gjennom aktiv styring og kontroll av skogbruket i potensielle skredområde. Me går ikkje inn på kva kvalitetar som skal til for å verne mot flaum- og jordskred og steinsprang, då dette kan lesast ut av NGI rapporten som er nytta som kjelde. Det vesentlege er å forstå det overordna prinsippet om å forsøke å skape fleiraldra og fleirsjilta skogar med ulik treslagsamansetning, der det aktivt blir drive skogkulturtiltak. På den måten kan ein behalde eit varig vegetasjonsdekke og unngå store hogstflater i bratt lende. I det vidare skal me nå gå inn i kriteria for skog som vern mot skred som er presentert i rapporten frå NGI(20120078-01-R).¹⁹ For ulike skredtypar krevst det ulike typar samansetning av skogen. Dess fleire av kriteria ein skog oppfyller, dess større vil sannsynet vere for at skogen hindrar ulike former for skred eller dempar skadane eit skred kan gjere.

2.2.1 Skog som vern mot snøskred

Skog vil i all hovudsak ha ein reduserande effekt på snøskredfaren. Skogen vil ofte ha ein bremsande effekt på snøskred og kan redusere utløpslengda på snøskredet. I Noreg strekkjer

¹⁸ NGI, 2013

¹⁹ NGI, 2013

ein del av fjellsidene seg over skoggrensa. Det medfører då at det somme stader vanskeleg let seg gjera å nytte seg av skogen som forhindrande faktor mot snøskred. Den bremsande effekten skogen har på store snøskred er vanskeleg å talfeste. I rapporten “Forslag til kriterier for vernskog mot skred” har det difor blitt fokusert på skogens effekt i losneområder. Skogen sin verneeffekt kjem som følgje av påverknaden den har på mikroklimaet og forankringseffekten av stammene. Skogen vernar mot vind og hindrar difor i stor grad samling av store mengder fokksnø, noko som ofte er ein sterk bidragsytar til at snøskred losnar. I korthet er det storleiken på trea, tresorten og kor tett trea står som avgjer korleis skogen påverkar snødekket og kor effektivt skogen vil hindre ei skredutløysing²⁰. Avgjerande faktorar for skogens vernande funksjon mot skred er kronedekning, storleiken på opne felt utan tre og høgde + diameter på trea. Treslagsamansetninga er ein vesentleg faktor som vil påverke sikringseffekten mot skred. Det er gjort ein del forskning på grana si effekt på snødekket, men ein veit endå lite om effektane til bjørka²¹. I rapporten frå skog og skredprosjektet blir det føreslått følgjande kriterie for barskog som vernskog mot snøskred:

1. Minimum 50% kronedekning.

2. Skogen bør ha en minimum DBH (diameter i brysthøgde) på 12 cm og høgde på 5 meter.

3. Storleiken på opne område bør vere mindre en 50 meter lange i fallretninga i område som ligg rundt 30 graders helling. Der hellinga er mellom 35 og 40 grader bør det ikkje vere opne felt lenger enn 40 meter i fallretninga. Ved helling mellom 40 og 45 grader bør lengda på opne felt i fallretninga ikkje overstige 30 meter i bartreskog²².

Gjennom aktiv skjøtsel og gode retningslinjer for korleis ein skal kunne oppnå tilfredsstillande verneeffekt frå skogen, vil ein kunne redusere risikoen for skred betydeleg. Sentrale kjelder i Landbruksdirektoratet, som har det overordna ansvaret for vernskogforvaltninga har informert oss om at det kjem til å bli utarbeida ein ny rettleiar for forvaltning av vernskog. Den vil då erstatte rettleiaren frå 1992²³, som har eit sterkt fokus på vernskogen som tener som vern for seg sjølv og lite fokus på vernskog som vern mot

²⁰ NGI, 2013

²¹ NGI, 2013, s. 7.

²² NGI, 2013, s. 17

²³ Landbruksdepartementet, 1992

naturskade. Det er meininga at den nye rettleiaren frå landbruksdirektoratet i større grad skal fokusere på korleis vernskogen skal skjøttast for å få større verdi for førebygging av naturskade. I mellomtida er dei gjeldande retningslinjene summert opp på nettsida til landbruksdirektoratet²⁴.

2.3 Skadeverknader av flaum og skred

Frå år 1900 til 2010 har om lag 1100 menneskeliv gått tapt i Noreg som følge av naturfarar. Over 500 av desse personane omkom i bygnad. Om lag 70 omkom i same periode i skredrelaterte ulykke på veg. Flaumskadar tek færre liv, men forårsakar skadar som gir mykje større økonomiske kostnader en skred. I perioden frå 1980 til 2010 har det blitt utbetalt 6,1 mrd. Kroner i erstatning frå naturskadeforsikringar og frå Statens naturskadefond. I 2011 blei det utbetalt 700 mill. kroner i skadeerstatningar i forbindelse med naturskade²⁵. Mykje av utbetalingane i 2011 var utbetalingar i samband med stormane Dagmar og Berit. Det blei innvilga 505 mill. kroner til førebygging av flaum og skredskader over statsbudsjettet for 2020²⁶.

2.4 Akseptabel risiko

Risiko og sårbarheit er i mange høve gjennomgåande i store delar av både kommunal og regional planlegging. Sårbarheit er rekna for å vere manglande evne til å motstå og tole negative konsekvensar²⁷. Risiko på si side er definert som eit uttrykk for kombinasjonen av sannsyn for og konsekvensar av ei uønskt hending²⁸. I dei statlege retningslinjene for klima og energitilpassing går det fram at ein i arbeidet med klimatilpassing skal bidra til betre å ruste samfunnet mot klimaendringar. Dette skal skje gjennom at kommunen og fylkeskommunen unngår eller avgrensar risiko, sårbarheit og ulemper og eventuelt dreg nytte av fordelar som følgjer endringane i klima²⁹. Likevel er det slik at me ikkje kan førebygge all risiko i samfunnet³⁰.

²⁴ Nordrum, 2019

²⁵ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 6

²⁶ Regjeringen, Nr: 050/2019

²⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.1

²⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s.1

²⁹ Statlige planretningslinjer for klima og energitilpassing

³⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 2

Forvaltninga må gjere det dei kan for å vere i førekant og drive med førebyggjande tiltak slik at dei kan få eventuelle skadar ned på eit akseptabelt nivå. Med dei store skilnadane i terreng- og grunnforhold kring i Noreg er det ikkje realistisk å førebygge all risiko. Dermed reiser det seg prinsipielle spørsmål om kva risiko samfunnet skal akseptere og kva ressursar som skal gå til dette³¹. Dilemmaet spelar seg ut i forholdet mellom mogleg for strenge tryggleikskrav til nye bygningar og forventinga om meir innsats for å redusere risiko for eksisterande bygningar og infrastruktur.

Omsynet til risiko er systematisk innarbeidd i plan- og bygningslova. Det skal takast vare på gjennom regional og kommunal planlegging, samt handsaming av byggesøknader og dispensasjonar³². Plan- og bygningslova § 3-1 første ledd bokstav h legg mellom anna til grunn at planlegging skal «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.» Dette er sentralt då samfunnstryggleiken i nokre tilfelle vert utfordra av utbygging i seg sjølv. Akseptabel risiko er risiko som i gitte samanhengar blir akseptert med grunnlag i gjeldande verdiar i samfunnet³³. Kva som er akseptabelt kan på si side endre seg over tid og variere mellom ulike område³⁴. Ein skil mellom to typar av risiko. Det eine er individuell risiko. Nærare bestemt, kva er risikoen for at nokon mister livet som følge av farane i løpet av eitt år³⁵. Sannsynet for eit dødsfall er produktet av årleg sannsyn for at ei fare inntreffer, og sannsynet for at dei som vart råka av fara mister livet. I det generelle er det høgare krav til nye tiltak med omsyn til risiko. Særleg ved skredfare er det involvert brå og kraftige prosessar der fare for tap av liv og helse er stor. Då vert krava følgeleg strengare enn ved enkelte andre naturfarar. Ved vurdering av krav til tryggleik må dette balanserast mot omsynet til framleis moglegheit for samfunnsutvikling i delar av landet der det er krevjande topografi og/eller utfordrande grunnforhold. I intervallet mellom akseptabel og uakseptabel risiko bør risikoen reduserast så mykje som praktisk mogleg. Stort sett nyttar ein ei kostnad-/nyttevurdering for å vurdere om og i kva grad ein skal gjennomføre risikoreduserande tiltak.

Dei kvantifiserbare tryggingskrava finn me i byggteknisk forskrift (TEK17) til plan- og bygningslova. I denne er det gradert kva som er akseptabel risiko for ulike typar nybygg, og

³¹ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 27

³² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 3

³³ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 27

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 2

³⁵ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 27

dermed eit tydeleg skilje mellom kva som er akseptabel og uakseptabel risiko. Me kjem nærare inn på TEK17 i kapittel 4 om juridiske verkemiddel. Slikt har me per no ikkje for eksisterande bygg. Dette kjem til uttrykk der det vil vere urimeleg stor kostnad og praktisk vanskeleg å sikre eksisterande bygg etter krava i TEK17. Dette fører dermed til at ein må tole høgare risiko for eksisterande bygg og infrastruktur³⁶

³⁶ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 29

Kapittel 3: Planlegging

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har sidan 2009 hatt hovudansvaret for førebygging av skadar som følgjer av alle typar skred. Blant anna skal NVE kartlegge og informere om fareområder, bidra til at det blir tatt omsyn til flaum- og skredfare i kommunale planar, gi kommunane fagleg og økonomisk bistand til planlegging og gjennomføring av sikringstiltak, bringe fram og formidle kunnskap om flaum og skred³⁷. Fare- og risikokartlegging gir kunnskap om kva område som er utsette og kva konsekvensar som skred kan føre med seg. For å kunne sikre seg mot skred må ein lokalisere kva det er fare, finne ut kva skade skredet kan gjere og setje i verk tiltak for å unngå store øydeleggingar som følgjer av skredet. I dette kapittelet skal me sjå kva prosessar forvaltninga kan nytte i dag. Det er viktig med tilrettelegging for gode forvaltningsmessige avgjerder der tryggleik mot naturfarar er i hovudfokus.

3.1 Skogens funksjon i faresonekartlegginga

Skogen har som me har vore inne på i kapittel 2, ein funksjon som vern mot skred. Mot snøskred kan skog i somme tilfelle gi fullt vern. Mot steinsprang kan skogen gi delvis vern avhengig av storleiken på steinane og blokkene, tettleiken i skogbestanden og dimensjonen på trea i området³⁸. I faresonekartleggingane som er gjennomført av NGI i norske kommunar blir det slått fast at faresonene som går fram av karta i den enkelte rapport tek utgangspunkt i den eksisterande skogtilstanden i området. Vidare blir det presisert at hogst av skog i tilknytning til slike faresoner vil kunne endre faresonene radikalt og gjere dei kartfesta faresonene ugyldige. Sjå for eksempel pkt. 3.4.3 i faresonekartleggingsrapporten frå Sirdal kommune i Agder fylke³⁹. I denne rapporten blir skogen som har betydning for skredfaresonene både kartfesta og skildra skriftleg. I andre rapportar er skogen berre nemnt skriftleg utan å bli kartfesta. I somme faresonekartleggingar er det gjort vurderingar av faren både med og utan skog i det aktuelle området.

NVE starta faresonekartlegginga i 2012 og fram til 2019 hadde 48 kommunar motteke fullverdige rapportar med fullstendige faresonekartleggingar⁴⁰. I tillegg har det blitt gjort ein

³⁷ Meld. St. 15 (2011-2012), s. 25

³⁸ NVE, 2018, s. 7

³⁹ NVE, 2019, s. 28

⁴⁰ NVE, 2019

del mindre skredfarevurderingar for kommunar og private i planprosessar i denne perioden. Dette tyder på at det eksisterer eit rimeleg stort etterslep på nødvendig kunnskap om skredfare mange stader i landet. Vidare kan dette etterslepet i skredfarekartlegginga innebere at ganske mange kommunar bryt med lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (heretter forkorta til fvl.) § 17, første punktum. Der står det at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Kommunane kan likevel ha god kontroll på kva farar som eksisterer rundt om i lokalmiljøet blant anna gjennom kunnskap om tidlegare hendingar, bruk av aktsemdskart og gjennom bruk av ROS- analysar. Manglar ein kunnskap om skogen sin vernande funksjon, vil ein potensielt kunne seie at ei sak i ei skredutsett område ikkje er så godt opplyst som mogleg. Ein slik mangel vil fort kunne ha spela inn på utfallet av saka, noko som igjen kan føre til ugyldigheit, jf. avsnitt 72 i Rt. 2009-661.

3.1.1 Sivilbeskyttelsesloven § 14

Sivilbeskyttelsesloven har til formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdiar og kritisk infrastruktur ved bruk av ikkje-militær makt når riket er i krig, når krig trugar, når rikets sjølvstende eller sikkerheit er i fare, og ved uønskete hendingar i fredstid. I lovens § 14 går det fram at:

“Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.”

Vidare går det fram at risiko og sårbarhetsanalysa skal leggjast til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerheit og beredskap, herunder ved utarbeiding av planar etter plan og bygningslova. I forarbeida til sivilbeskyttelseslova⁴¹ blir det slått fast at krava til ROS-analyse i PBL og sivilbeskyttelseslova ikkje skal erstatte einannan, men komplimentere einannan. Kva som ligg i dette er vanskeleg å seie. Det faktum at både sivilbeskyttelseslova og PBL konkretiserer plikta kommunen har til å gjere grundige ROS-analysar, talar for at kommunen vanskeleg kan fråskrive seg ansvar på grunn av manglande kunnskap om farar

⁴¹ Prop. 91 L (2009-2010)

som vil kunne oppstå. I forarbeida til sivilbeskyttelseslovens § 14 går det vidare fram at sjølv om kommunen er plikta til å gjennomføre ROS-analyse i planlegginga, så er dei likevel ikkje nødvendigvis plikta til å gjennomføre førebyggjande tiltak om dei oppdagar farar. ROS-analysane gjer eit kunnskapsgrunnlag som vil kunne føre til plikter for å få gjennomført tiltak etter retningslinjene i PBL. § 28-1. Den set krav om tilstrekkeleg sikkerheit mot fare som følgje av natur- eller miljøforhold. Difor vil kunnskapsgrunnlaget som blir henta inn gjennom ROS-analysane kunne føre med seg plikter for ein utbygger, eller andre som ønskjer å setje i verk tiltak i områder der det er påvist fare for skred eller flaum. I kapittel 4.1.2, vil me sjå nærare på § 28-1 og kva funksjon den har i samband med bruk av skogen som tryggingalternativ mot naturfarar.

3.2 NVE si rolle i kommunal planlegging

Gjennom PBL. § 3-2 har NVE rett og plikt til å ta del i planlegging som rører ved deira fagfelt. NVE ynskjer å involverast tidleg i planarbeidet. NVE har høve til å spele ei aktiv rolle i planlegginga, mellom anna gjennom rettleiing, høyringsutsegner, innspel og deltaking i planforum⁴². Sidan kommuneplanar og områdereguleringsplanar er det viktigaste styringsverktøyet til kommunen for arealbruk, er medverknad her særleg prioritert. Kommunen har også høve til å sjølv be om fagleg bistand. Ved utsegner i høve arealplanar kan desse kome som både faglege råd eller motsegn. NVE opptretr som rådgjevande i saker der det er naudsynt å rettleie om særlege omsyn og der planane ikkje er i strid med nasjonale og vesentlege regionale interesser⁴³. Motsegn er eit verkemiddel myndigheiter som NVE kan nytte seg av i høve der rettsleg bindande arealplanar er i strid med nasjonale og vesentleg regionale interesser innan mellom anna skredproblematikk.

Det er viktig for den vidare gjennomgangen av oppgåva å ha kjennskap til dei ulike typane av naturfarekart som er tilgjengelege og som blir nytta av forvaltninga. Difor blir det i det følgjande gitt ei kort innføring i desse karttypane og funksjonen dei tener. Desse karta spelar i dag og kjem til å spele ei heilt sentral rolle som ein base som forvaltninga tek avgjerder ut i frå i arealplanlegginga.

⁴² NVE, 2017, s. 4

⁴³ NVE, 2017, s. 4

3.2.1 Aktsemdskart

Føremålet med aktsemdskart er å illustrere potensielle fareområder. Karttypen gjer oss inga talfesta informasjon om sannsynet eller gjentakingsintervallet for dei gjeldande faretypane. Detaljnivået varierer, og aktsemdsområda har normalt større utstrekking jo grovare det er⁴⁴.

Me har i dag landsdekkande aktsemdskart. Desse er utarbeidd på grunnlag av datamodellar som kjenner att områder som kan vere utsett for snøskred og steinsprang. Kart over områder med fare for snøskred og steinsprang er ikkje synfarne. For enkelte delar av landet finst det også eldre snø- og steinskredkart. Desse baserar seg på same metode som dei nye karta, men er i tillegg synfarne og har som regel mindre utstrekking enn dei landsdekkande karta og kan nyttast i staden for dei nye. Aktsemdskart for jord- og flaumskred er utarbeida av NGU på grunnlag av datamodellar og tolking av flybilete, og er i tillegg kontrollert med synfaring. Karta er tilgjengelege frå www.skrednett.no⁴⁵.

3.2.2 Faresonekart

På farekartnivå er faren undersøkt nærare gjennom feltsynfaringar, modellar og målingar i tillegg til ei talfesting av faregraden med opplysningar om gjennomsnittleg årleg sannsyn eller gjentakingsintervall for faretypane som er omhandla av kartet. Om det er fleire ulike farar er kartet delt opp i soner for farane, normalt i samband med tryggingsskrava i TEK17⁴⁶.

Flaumsonkart og faresonekart for flaumbølger og kvikkleire fell utanfor denne oppgåva. Faresonekart for skred vert kartlagt etter undersøkingar av grunnforhold, topografi, klimatiske forhold, statistiske og dynamiske modellar for utløyning og rekkevidda av skred samt historiske opplysningar om skred⁴⁷. Dei ulike faresonekarta kan ha ulik nøyaktigheit, då vert det gjerne kompensert med større tryggleiksmarginar for å vere på den sikre sida. Normalt føl nøyaktigheita i karta behovet for avklaring med tanke på avklaring om utbygging⁴⁸.

Faresonekart er tilgjengeleg på NVE sine nettsider.

3.2.3 Risikokart

Risikokart er ein karttype som inneheld informasjon om sannsynet for ei hending kombinert med konsekvensar. Stort sett er denne graderinga kvalitativ i ulike risikoklassar. Desse karta

⁴⁴ NVE, 2011, s. 16

⁴⁵ NVE, 2011, s. 16

⁴⁶ NVE, 2011, s. 16

⁴⁷ NVE, 2011, s. 16

⁴⁸ NVE, 2011, s. 16

er viktige i beredskapsarbeidet i kommunen og når ein skal prioritere tryggingstiltak for eksisterande busetnad⁴⁹.

3.2.4 Hendingskart

Hendingskart viser historiske/registrerte flaum- og skredhendingar⁵⁰. Desse karta kan vere viktige når ein utarbeider aktsemd- og faresonekart, men tener ikkje som sjølvstendig grunnlag for å vurdere nye tiltak etter plan- og bygningslova og TEK17.

3.3 Skredfare i arealplanar

Kommunestyret som planmyndigheit er forankra i PBL. § 3-3. Der går det fram at kommunen mellom anna skal organisere arbeidet med planlegging etter kapitla 10 til 12 jf. andre ledd. Kommunen har høvet til å gjere allsidige og langsiktige vurderingar for å fremje ei føremålstenleg ressursforvaltning innanfor grensene til kommunen⁵¹. For å utføre arbeidet har kommunen høve til å nytte seg av både kommuneplan, kommunedelplan, områdereguleringsplan og detaljreguleringsplan.

Kommunen har plikt til å utarbeide ein planstrategi som set rammene for ønska utvikling jf. PBL. § 10-1. Føresegna sitt andre ledd peikar på at planstrategien burde vurdere strategiske val knytt til samfunnsutvikling. Det går vidare fram av føresegna at kommunen har eit ansvar for samordning med andre myndigheiter. Dette er viktig for å kunne integrere ulike omsyn seinare i prosessen. Særleg er det viktig i vår samanheng å invitere NVE og aktørar innan skogbruket for å tidleg vurdere om skog kan nyttast til skredførebygging. Det er også mogleg det gjer det lettare for kommunen å prioritere eksempelvis miljøomsyn i utbyggingssaker om dette står i planstrategien. Planstrategien kan vere eit godt grunnlag for å legitimere omsyna i planlegginga.

Det er viktig å kartlegge flaum- og skredfare så tidleg som mogleg i planprosessen. Denne kunnskapen er sentral for styringa av arealbruken. Om kommunen ynskjer å bygge i fareutsette områder, skal det settast omsynssoner med føresegner slik at tilstrekkeleg tryggleik kan bli teken i vare for busetnad og infrastruktur. Under dette er det også krav om risikoreduserande tiltak for å gjennomføre utbygging⁵². Derfor er det viktig å ha nok

⁴⁹ NVE, 2011, s. 17

⁵⁰ NVE, 2011, s. 17

⁵¹ Holth & Winge, 2019, s. 101

⁵² NVE, 2011, s. 23

informasjon så tidleg som mogleg for å treffe berekraftige vedtak. Eit viktig verkemiddel er mellom anna ROS-analysar etter PBL. § 4-3, generelt om ROS-analysar og andre føresegner etter plan- og bygningslova kjem me tilbake til i kapittel 4. Det skal i det vidare skildrast kva påverknad skredfarane har på den aktuelle arealbruken.

Hovudregelen er at områder som skal leggjast ut til utbyggingsområde, men som er utsett for skredfarar skal markerast med omsynssoner etter PBL. §§ 11-8 og 12-6. Omsynssonene skal leggast over det arealformålet som er aktuelt. I naudsynt utstrekking skal det også settast føresegner som avgrensar eller set vilkår for arealbruken. Dette burde også gjelde fareutsette områder i LNFR-områder⁵³. Ei sentral føresegn er den sjølvstendige avlagsheimelen § 28-1. Denne kan kome i bruk uansett arealføremål, omsynssoner og føresegner. Ein tilrår å avklare forholda før den enkelte byggesak- og dispensasjonsbehandlinga. Det vil verte vanskelegare å styre arealbruken på dette tidspunktet. Det vil også verte vesentleg meir utfordrande for kommunen å planlegge og gjennomføre, eventuelt sette av areal for tryggingstiltak for større områder. Det er viktig å trekke fram at vedtekne planar utan markering og vurdering av faremoment potensielt inneheld for lite informasjon til å fatte vedtak som er så godt opplyst som mogleg, jf. forvaltningslova § 17. Då vil forvaltninga ende opp med å ha lite kunnskap om både behovet for tryggingstiltak og eventuelle kostnader ved oppføring og vedlikehald av tiltaka⁵⁴.

Gjennomgåande for arealplanlegginga er at krava til utgreiing varierer etter behov for avklaring. Jo tidlegare ein avklarar fare, dess større påverkingskraft vil ein ha til å treffe tryggingstiltak og vurdere kor trygt det er å bygge⁵⁵. Når det gjeld private reguleringsforslag, skal kommunen opplyse om fare for skred og flaum så tidleg som mogleg, der kommunen har informasjon om dette. Særleg viktig er det i tilfelle der faren har blitt oppdaga etter at plan på overordna nivå er vedteken⁵⁶. Uansett kva utgreiingar som er gjort tidlegare har forslagsstillar ei sjølvstendig granskingsplikt for å dokumentere om, og eventuelt på kva vilkår det kan byggast ut. Ny informasjon kan også kome fram ved offentleg ettersyn. Då skal kommunen undersøke faren sjølv, og vurdere eventuelle risikoreduserande tiltak og innarbeide faren i plankart og føresegner⁵⁷. I dei følgjande kapitla blir det gjort greie

⁵³ NVE, 2011, s. 18

⁵⁴ NVE, 2011, s. 18

⁵⁵ NVE, 2011, s. 18

⁵⁶ NVE, 2011, s. 19

⁵⁷ NVE, 2011, s. 19

for korleis kartleggingsprosessen går fram på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå. Gjennomgangen føl i kortare trekk NVE sin tilrådde framgangsmåte for dei to plannivåa med fokus på skredfare.

3.3.1 Skredfarekartlegging på kommuneplannivå

Kommuneplanen sin arealdel er forankra i PBL. § 11-4. Den avgrensast til spørsmål om arealdisponering og famnar om både vatn- og landområde. Arealdelen skal slå fast “hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene” jf. PBL. § 11-5 andre ledd. Gjennom plankart skal det illustrerast kva som er hovudføremål og omsynssoner. Arealføremåla er uttømmende lista opp i PBL. § 11-7, desse kjem me tilbake til i kapittel 4. Med hovudtrekk i arealdisponeringa meinast det ei grovmaska oversikt. Det skal ikkje vere fleire detaljar enn det som er naudsynt for å få til ei overordna styring av arealbruken i kommunen⁵⁸. Detaljert planlegging går stort sett føre i reguleringsplanprosessen.

Dei rettslege verknadene av arealdelen går fram av PBL. § 11-6. Første ledd presiserer at arealdelen er ved “kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak”. At planen er juridisk bindande gjer kommunen stor kontroll over arealdisponeringane. Dette slår ut begge vegar. Innbyggjarar kan ikkje byggje i strid med plan, og kommunen kan heller ikkje gje tillatingar i strid med gjeldande arealplan⁵⁹. Til slutt er det viktig å merke seg at kommuneplanen ikkje har rettsverknader for allereie lovleg igangverende arealbruk.

Tidleg kartlegging legg grunnlag for å tidleg ta omsyn til faren. Om det er meir eller mindre sikkert at ein vil bygge ut, kan det vere føremålstenleg å gjere ei meir detaljert faresonekartlegging. Føremålet med kartlegging på kommuneplannivå er å skaffe seg ei oversikt over kva farar som potensielt kan true planområdet. I utgangspunktet går kartlegginga føre seg på aktsemdskartnivå jf. punkt 3.2.2 ovanfor. Om ein oppdagar skredfare, skal det avgrensast etter kva type skred det er snakk om. Vidare må ein vurdere dette i høve til kva kart ein har tilgjengeleg på dette tidspunktet. Eit viktig moment er å vurdere skogen si innverknad på forholda. Skog er eit viktig vurderingsgrunnlag for NGI og

⁵⁸ Ot.prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 213

⁵⁹ Holth & Winge, 2019, s. 104

ein må vurdere om hogst kan endre farenivået og eventuelt utstrekninga av skredfare⁶⁰. Vidare skal ein også identifisere og avgrense potensielle fareområder som ikkje er kartlagde. Avgrensinga kan mellom anna omhandle berre eit mindre utbyggingsområde. Skredfare er stort sett kartlagd i nasjonale aktsemdskart. Desse er likevel ikkje detaljert nok til å fange opp skrentar som er lågare enn 50 meter som potensielt skredfarlege⁶¹. Desse områda burde vurderast som risikoområde for ras ved utbygging i området nedanfor. NVE tilrår uansett kommunen å utføre meir nøyaktige kartleggingar på dette nivået for å avgrense aktsemdsområda for utbygging.

På bakgrunn av identifisert skredfare må kommunen styre arealbruken. Så langt det er mogleg burde kommunen unngå bygging i fareutsette område. For å bøte på faren må det fastsettast omsynssoner og føresegner knytt til arealbruken. Informasjonsinnhentinga på kommuneplannivå vil vidare styrke avgjerdsgrunnlaget vidare i prosessen for både kommune og private utbyggjarar. Om kommunen vel å kartlegge meir detaljert, blir det tilrådd å gjere dette i samband med mellom anna ROS-analyse. Omsynet til skredfare vert til slutt innarbeid i plankart og føresegner som omsynssoner etter PBL. §§ 11-8 a og 11-9 til 11-11.

3.3.2 Skredfarekartlegging på reguleringsplannivå

På same måte som arealdelen i kommuneplanen er reguleringsplanen eit plankart med fastsette arealføremål med tilhøyrande føresegner for bruk, vern og utforming av areal og fysiske omgjevnader jf. PBL. § 12-1 første ledd. Reguleringsplanen skil seg frå arealdelen då den gjeld avgrensa areal i kommunen og kan dermed ta omsyn til dei interessene og behova som er gjeldande for området. Plantypen er også juridisk bindande jf. PBL. § 12-4. Det er kommunen som har ansvar for å utarbeide reguleringsplan, men private har tilgang til å fremje eigne forslag etter PBL. § 3-2 andre ledd.

Plikta til å utarbeide reguleringsplan inneber ei viss grad av skjønn. PBL. § 12-1 andre ledd seier at kommunen skal sørge for å utarbeide reguleringsplan der kommuneplanen sin arealdel seier det, og elles når det er behov. Tredje ledd seier på si side at det alltid skal utarbeidast reguleringsplan ved “gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkningar for miljø og samfunn”. Reguleringsplikta vil altså variere etter den

⁶⁰ NVE, 2011, s. 25

⁶¹ NVE, 2011, s. 26

enkelte kommune sine forhold. Også mindre tiltak kan løyse ut reguleringsplikt om tiltaket har store eller usikre verknader⁶².

På reguleringsplannivå er fareområder avgrensa areal som ikkje tilfredsstillar krava til sikker byggegrunn i TEK17 kapittel 7. I dei tilfella der utbygginga er planlagt på skredutsette areal, er oppgåva til kommunen i reguleringsfasen å kartlegge og avgrense faresonane etter faregradene i TEK17. Dette inneber å merke dei som fareomsynssoner jf. PBL. § 12-6 med føresegner etter § 12-7. Måla med desse prosessane er i følgje NVE sine retningslinjer⁶³ å:

- Samle kunnskap om faren i høve utbygging. Dette inneber detaljkartlegging og talfesting etter tryggleikskrava i TEK17.
- Få høve til å styre arealbruken utanom område som er skredutsette.
- Der det likevel vert bygd i skredutsette område skal det avklarast korleis ein skal få god nok tryggleik gjennom risikoreduserande tiltak og føresegner til desse.
- Avklare korleis planlagt bygging i planområdet kan ha negative verknader for tryggleiken mot skred utanfor planområdet. Dette dannar grunnlag for å utforme planen på ein slik måte at desse verknadene vert unngått.

Ofte krev dei risikoreduserande tiltaka at gjennomføringa blir gjort utanfor sjølve reguleringsplanområdet, eksempelvis i naboen sin skogteig som ligg ovanfor arealet som treng å bli sikra⁶⁴. I slike tilfelle burde kommunen utvide reguleringsplanområdet til å også omfatte tryggingstiltaket, eventuelt utarbeide ein eigen plan for dette området. Det er viktig å peike på at også eksisterande busetnad skal omfattast av tryggingstiltaka i TEK17.

Ein kan også avkrefte faren som er identifisert på kommuneplannivå. Dette kan ein gjere om ein har fått nye opplysningar i ettertid om at området ikkje er fareutsett. Dette krev ei konkret grunngeving slik at det kan etterprøvast i ROS-analyse og planskildringa⁶⁵.

I nokre tilfelle er bevaring av skogen ovanfor utbyggingsområdet rekna som føresetnad for tryggleiken til området⁶⁶. Omsyn og restriksjonar som er satt i kommuneplanen etter PBL. § 11-8 skal vere grunnlaget for utarbeidinga av reguleringsplan jf. § 12-6. Likevel kan omfanget

⁶² Holth & Winge, 2019, s. 113

⁶³ NVE, 2011, s. 29

⁶⁴ NVE, 2011, s. 29

⁶⁵ NVE, 2011, s. 30

⁶⁶ NVE, 2011, s. 33

av føresegner og omsynssoner i reguleringsplanen vere forskjellige frå kommuneplanen. Særleg i tilfelle der ein oppdagar nye fareområder eller konstaterer at fara er større en det tidlegare anteke, er dette aktuelt.

3.4 Kommunen si beredskaps- og samordningsplikt for tryggleik

I dette delkapitlet tar me føre oss kommunen si plikt til å samordne ulike instansar for å syte for tryggleiken til innbyggjarane sine. Kommunen si beredskapsplikt er heimla i sivilbeskyttelseslova. Pliktene til kommunen er gitt i §§ 14 og 15, og konkretisert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. I Meld. St. 10 (2016-2017) s. 26 er samfunnstryggleik definert som:

«Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger».

Skog som vern mot skred vil i så måte falle inn under samfunnstryggleikstiltak som kan minke fara for at liv og helse går tapt. Gjennom samordning mellom eksempelvis skogeigarar, utbyggjarar, skognæring og NVE kan ein få til gode løysingar for å sikre samfunnstryggleik i skredutsette område. Kommunen har gjennom beredskapsplikta eit overordna ansvar for å få ei slik samordning til å fungere, slik at samfunnstryggleiken blir ivareteken.

I det vidare vil det bli gjort greie for kommunal beredskapsplikt før lesaren får ein grundig gjennomgang av heilskapleg ROS-analyse etter Sivilbeskyttelseslova § 14. Gjennomgangen er sentral då oppgåva har ei vinkling på kommunen som ansvarleg for tryggleik mot naturfarar. Vidare er ei samordning på tvers av tenestemråda i kommunen og mellom kommunane, andre institusjonar og innbyggjarane heilt nødvendig for å kunne nytte skogen som sikringstiltak der det er nødvendig.

3.4.1 Kommunal beredskapsplikt

Lokalt er det kommunane som har hovudoppgåva med beredskapsplikt. Dette inneber at kommunen må kunne sjå heilskapen i samfunnstryggleikverdiane og utfordringane, for å kunne bygge trygge lokalsamfunn saman med andre aktørar. I dette skal kommunen særleg legge vekt på eit heilskapleg og systematisk samfunnstryggleiksarbeid, eit tverrsektorielt

perspektiv og samarbeid med andre samfunnstryggleiksaktørar⁶⁷. Dette inneber mellom anna heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse (heilskapleg ROS) og overordna beredskapsplan. Samordningsansvaret til kommunen inneber ei rolle som pådrivar, under dette at den skal invitere andre aktørar og tilrettelegging for samarbeid om verkemiddel. Tilretteleggingsarbeidet inneber eit samarbeid om å beskytte befolkninga og oppretthalde kritiske samfunnsfunksjonar, gje oversikt, kunnskap og bevisstgjerung om utfordringar, og kva verknader desse vil ha for befolkning og lokalsamfunn. Vidare skal arbeidet førebygge risiko og sårbarheit, sikre god beredskap og krisehandteringsevne og ivareta samarbeid og samordning med interne og eksterne samfunnstryggleiksaktørar i kommunen⁶⁸.

Den kommunale beredskapsplikta dreiar seg i hovudsak om uønskte hendingar som utfordrar kommunen. Såkalla «kvardagshendingar» som ulykker og hendingar som skjer i det daglege fell i utgangspunktet utafør. Ein ser stadig at naturskapte hendingar kan få større konsekvensar, mellom anna gjennom kraftigare og hyppigare nedbør. Kommunal beredskapsplikt bygger på prinsippa om ansvar, likskap, nærleik og samvirke⁶⁹. Dette legg grunnlaget for ansvaret for utvikling av robuste samfunnsfunksjonar, beredskap og samarbeid mellom ulike einingar. Prinsippa betyr i korte trekk at den verksemda som har det daglege ansvaret for eit fagområde, også har ansvaret for samfunnstryggleiken for dette. Gode samarbeidsforhold er her heilt sentralt då mange av utfordringane går på tvers av sektorar. Likskap inneber at når kommunen skal handtere ei uønskt hending skal organiseringa vere så lik som mogleg den opphavlege organisasjonen. Nærleik betyr at ei uønskt hending skal handterast så lokalt som mogleg, eksempelvis på skadestaden, i kommunen eller hjå den aktuelle verksemda som er ramma. Samvirke føl av det sjølvstendige ansvaret alle aktørane har for å best mogleg samarbeide med andre aktørar og verksemdar. Dette gjeld både førebygging, beredskap og krisehandtering. Til slutt stiller kommunen si beredskapsplikt krav om systematisk arbeid med samfunnstryggleik.

3.4.2 H-ROS-analyse etter sivilbeskyttelseslova:

§ 2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt utdjupar § 14 første ledd i sivilbeskyttelseslova om heilskapleg ROS-analyse. Forskrifta set føringar for minimumskrav til utarbeidinga av analysen. I tillegg er det krav om å følgje opp, oppdatere og utvikle

⁶⁷ DSB, 2018, s.12

⁶⁸ DSB, 2018, s.12

⁶⁹ DSB 2018, s.13

analysen, i tillegg til at erfaringar frå øvingar og uønskte hendingar skal leggest til som eventuelle endringar i den heilskaplege ROS-analysen. Uønskte hendingar er mellom anna hendingar som skapar frykt i befolkninga, hendingar med store konsekvensar, hendingar som rårar fleire sektorar og krev samordning og hendingar som rårar utover dei ordinære rutinane og redningstenestene til kommunen⁷⁰. Eit godt eksempel på slike hendingar er skred som i verste fall kan råke bustadar i tillegg til å avskjere kritisk infrastruktur som straum og vegnett. Føremålet med heilskapleg ROS-analyse er altså å skape grunnlag for å sjå utfordringar, konsekvensar og gjensidig avhengigheit i samanheng.

Dei tre hovudtrinna i ein heilskapleg ROS-analyse er skildring gjennom planlegging hjå kommunen, gjennomføring av risiko- og sårbarheitsvurdering og oppfølging. I kommunen sitt arbeid med samfunnstryggleik er heilskapleg ROS eit viktig verkemiddel. Difor er det stilt krav om at dette skal forankrast i kommunestyret. Dette inneber at ein skal involvere kommunestyret både i oppstarten og når analysen ligg føre. Ein viktig funksjon som kommunen si politiske og administrative leiing har i denne prosessen, er å gjere det klart kva risiko og sårbarheit som er akseptabel i kommunen⁷¹. Vidare har dei ansvar for å utarbeide målsetjingar og strategiar for å styrke samfunnstryggleiken i kommunen etter § 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt⁷². I vurderinga om kva risiko og sårbarheit ein kan ha i framtida er det viktig å sjå på mellom anna fysiske og naturgitte forhold jf. § 2 a.

Eit viktig moment med heilskapleg ROS-analyse er at den skal vurdere faremoment også utanfor kommunen sin eigne grenser jf. § 2 b. Eit godt eksempel på dette er kritisk infrastruktur som også kan verte råka av skred i kringliggande områder. Eit skred som går utanfor kommunen sine grenser kan mellom anna avskjere kommunen frå energi- og telenett. Etter § 2 c skal ein vurdere korleis ulike faktorar kan påverke kvarandre. Her skal det mellom anna leggest særleg vekt på korleis uønskte hendingar kan verke inn på kritiske samfunnsfunksjonar⁷³, eksempelvis korleis skredfaren kan verke inn på vegnettet. Følgjehendingar er sentralt innan skredproblematikken, og ein må eksempelvis greie ut korleis auke i nedbørsmengdene kan verke inn på skredfara. I tillegg må det også vurderast korleis svikt i ulike kritiske samfunnsfunksjonar verkar inn på andre kritiske

⁷⁰ DSB, 2018 s. 19

⁷¹ sjå kapittel om akseptabel risiko

⁷² DSB, 2018 s. 19

⁷³ DBS 2018, s 20

samfunnsfunksjonar. Eit godt eksempel er der eit skred avskjer ei bygd frå vegnettet og dette får følgjer for naudetatane sin åtkomst til bygda.

Gjennom ei heilskapleg ROS-analyse skal det identifiserast tiltak som kan styrke samfunnstryggleiken i kommunen. Dette kan mellom anna vere tiltak for å førebygge uønskte hendingar, styrke beredskap og krisehandteringsevna, auka kunnskap om kva risiko og sårbarheit som finst i kommunen og sikre oppdatering og oppfølging av arbeidet med samfunnstryggleik i samsvar med utviklinga i kommunen⁷⁴.

⁷⁴ DBS, 2018, s. 21

Kapittel 4: Juridiske verkemiddel

Det eksisterer ei rekkje ulike juridiske verkemiddel som kan tenkjast at er moglege å nytte for å få til ei føremålstenleg forvaltning av skog som vernar infrastruktur eller bygnad. I det følgjande skal me presentere desse lovheimlane og diskutere deira potensielle effekt på vernskogforvaltninga.

4.1 Plan og bygningslova

4.1.1 Arealføremål med omsynssoner

Å sette av areal til arealføremål er i utgangspunktet eit særleg verknadsfullt verkemiddel i førebygginga av skredfare. Føremålet er det same om det er snakk om arealdel etter kommuneplan (§ 11-7) eller etter reguleringsplan (§ 12-5). Det er viktig å sette føresegnene i samanheng med omsynssoner etter PBL. §§ 11-8 og 12-6. Det er ikkje noko eksplisitt tiltak mot skredfare i føresegnene, men i arbeidet med arealdel skal det på overordna nivå kartleggast fareområder. Dette skal både utførast på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå. Kombinasjonen av arealplankart med arealføremål, omsynssoner og tilhøyrande føresegner dannar grunnlag for god tryggleik på eit oversiktsnivå i arealplanlegginga⁷⁵. Der arealføremålet seier kva utnytting eit område kan ha, skal omsynssonene sette restriksjonar og vise kva omsyn som skal takast vare på. Soner og restriksjonar som føl arealplan skal vidareførast i reguleringsplanarbeidet. Omsynssonene kan brukast om fleire arealføremål og også overlappa andre omsynssoner⁷⁶. § 11-8 bokstav a) om sikring- støy- og faresoner er relevant med omsyn til skredfare. I dette går det også fram at det kan settast vilkår for utnytting eller forbod, jf. § 1-6. Føremålet er at sonene skal sikre mot fare eller ulykke og hindre miljølemper eller forureining⁷⁷.

Utgangspunktet for omsynssoner knytt til skredfare er farekart. Det er i strid med PBL dersom kommunen godkjenner bygging i fareområder, og dette kan medføre at kommunen vert erstatningspliktig om ei hending treff⁷⁸. Til dette er det relevant å nemne PBL. § 28-1 om byggeforbod. I tilfelle der kommunen vil legge ned forbod eller sette vilkår, er utgangspunktet omsynssoner med rettskraftig verknad.

⁷⁵ NVE, 2011, s.19

⁷⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, u.å., s. 102

⁷⁷ Miljøverndepartementet, u.å., s. 99

⁷⁸ Miljøverndepartementet u.å., s.100

4.1.2 PBL. § 28-1

På stadar med høg risiko for naturfare skal ein ikkje bygge jf. PBL. § 28-1. Årsakene kan mellom anna skuldast ustabile grunnforhold eller at areala er utsett for flaum- eller skredfare. Føresegna opnar også for at ein ikkje kan gjere tiltak som kan føre til usikker grunn jf. første ledd siste setning. Dette vart lagt til i lova etter Ålesund-ulykka i 2008⁷⁹. Etter hovudregelen skal ein klarlegge og vise i plan kvar det er fare. § 28-1 kjem til bruk uavhengig av planstatus i området, og er ein sjølvstendig avslagsheimel og fungerer dermed som ein tryggingsventil. Dette vil også vere tilfelle om det skulle kome til ny kunnskap eller forholde endra seg i løpet av planprosessen. Alle tiltak som fell inn under byggesaksdelen i plan- og bygningslova vert råka av avslagsheimelen, med unntak av ålment vedlikehald.

Grunnlaget for føresegna er å sikre at det ikkje vert oppretta nye grunneigedomar, heller ikkje endringar, eller utbygging i farlege område eller område med vesentleg ulempe. Dette fører då til at ingen kan stø seg til at det ligg føre plan i området i tilfelle som strid mot § 28-1.

Kva som er tilstrekkeleg tryggleik vert ei vurdering med tanke på kva som er funksjonstida på tiltaket. Dette må vurderast opp mot kvart enkelt tiltak. Under dette må det vurderast kva pårekelege hendingar som kan oppstå. For tilfelle som klart vert råka av føresegna, kan ei linje trekkast for om det er statistisk sannsyn for at ei bygning vil kunne bli totalskadd i løpet av den pårekelege levetida⁸⁰. I tillegg skal ein ta omsyn til om det kan oppstå forhold som kan reknast som ulemper fleire gonger i løpet av levetida. Vidare er det slik at kommunen ikkje kan haldast ansvarleg om tillatinga vert gitt på eit tidspunkt der dagens vitskap seier at det er trygt, men det i ettertid viser seg å vere farlege forhold. Om avgjerd om tillating av tiltak viser seg å ikkje vere bygd på riktige opplysningar, eventuelt at nye opplysningar kastar lys over nye problemområde skal kommunen vurdere å gjere om på tillatinga etter fvl. § 35. Om omstenda ikkje fører til ugyldigheit kan vedtaket likevel gjerast om etter tredje ledd.

Kommunen har plikt til å vurdere om eit tiltak er i strid med PBL. § 28-1 når den skal behandle søknad om tiltak. Der det er tilfelle at tiltaket ikkje er søknadspliktig har tiltakshavar ansvar for opplysning av tiltaket med omsyn til lova sitt materielle krav jf. PBL. § 20-5 siste ledd. Ansvarret går mellom anna ut på å dokumentere at det ikkje ligg føre fare likevel, eller at det kan sikrast med konkrete sikringstiltak. Det er altså byggherre som skal bere kostandane

⁷⁹ Innst. O. Nr. 50 (2008-2009) s. 28

⁸⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 18

ved dokumentasjon og i tillegg innhente informasjon jf. Ot. Prp. Nr. 45 (2007-2008) kapittel 18.5.1. Sjå også Rt. 2006 s. 1012 der Høgsterett uttalte at:

«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.»

Dokumentasjon skal ligge føre før tillating kan verte gitt. Det må også presiserast at kommunen ikkje kan fri seg frå ansvar ved å opplyse om fare og deretter la tiltakshavar byggje på eige ansvar jf. Rg. 1986 s. 1039 og Rg. 1988 s. 499.

4.1.3 PBL. § 28-1 andre ledd

Føremålet med å legge ned forbod mot bygging etter andre ledd er å på eit tidlig stadium gå inn og hindre utbygging utan å utarbeide arealplan først. Dette gjeld uavhengig av om det er kome inn søknad eller ikkje. Fordelen er at byggespørsmålet allereie er avklart før det vert utløyst av søknad⁸¹. I motsetning til midlertidig forbod etter § 13-1 er det etter § 28-1 andre ledd ikkje tidsavgrensa kor lenge forbodet gjeld, og ein er heller ikkje pliktig til å utarbeide plan. Forbodet gjeld alle tiltak, både søknadspliktige tiltak i tillegg til tiltak unnateke søknadsplikt. Det er berre generelt vedlikehald som er tillate. Om eit område etter første ledd i utgangspunktet har fått byggeforbod, kan det etter andre ledd settast vilkår for gjennomføring. Her får altså byggemyndighetene høve til å gå utanom dispensasjon med vilkår eller pålegge tiltak gjennom kommuneplan eller reguleringsplan. Vilkåra skal ha direkte samanheng med dei farane eller ulempene som er aktuelle og grunnen som er søkt om. Tiltaka skal vere av den grad at tiltaket vert lovleg etter første ledd. Tiltak kan eksempelvis vere sprenging av rasfarlig fjell eller skredavleiing med meir.

4.1.4 ROS-analyse etter PBL:

Heimelen for krav om ROS-analyser finn me i plan- og bygningslova § 4-3. Føresegna skil ikkje på behandling av risiko- og sårbarheitsanalyse på ulike plannivå. Kravet gjer seg gjeldande ved «utarbeidelse av planer for utbygging» jf. første setning, men det gjeld ikkje ved utarbeiding av planstrategi eller kommuneplanen sin samfunnsdel, ei heller i dei delane av planen som ikkje har forslag om utbygging er det krav. Ved transformasjon eller fortetting vil det bli krav om ny ROS-analyse, trass i at arealføremålet ikkje endrar seg, sidan det fører

⁸¹ Ot. Prp. Nr. 57 (1985 – 1986)

med seg endringar i høgd, tettleik, tal menneske osv. I føresegna si første setning går det fram at planmyndigheitene skal «påse» at planane som vert utarbeidd er i tråd med krav til ROS-analyse. Dette inneber at planmyndigheita ikkje er pålagt å utføre analysen sjølv, berre kontrollere arbeidet, men at det kviler på forslagsstillaren å utføre dette. Føresegna opnar også opp for at planmyndigheita kan gjere analysen sjølv jf. første setning. Dette gjeld også der det er planmyndigheita sjølv som utarbeidde planen. Det er dei faktiske forholda som avgjer omfanget av ROS-analysen. Dette inneber at jo større risikoen reknast å vere, jo høgare krav er det til prosessen.

Det er berre risiko knytt til verdiane nemnd i § 3-1 første ledd bokstav h) som skal greiast ut. Andre forhold er det ikkje direkte krav om å greie ut. Som eit supplement kan ein også bruke omsynssoner for område uavhengig av planlagt utbygging jf. tredje setning. Dette er aktuelt der fara i seg sjølv er interessant å kartlegge. Omsynssoner etter §§ 11-8 og 12-6 er særleg aktuelt som førande linjer i ein kommuneplan sin arealdel⁸². Det overordna målet må seiast å vere å ta vare på omsynet til samfunnstryggleiken⁸³. Det er følgeleg berre forhold som kan bøtast på med verkemiddel i plan- og bygningslova som det er krav om at skal greiast ut. I rundskriv H-5/18 går det vidare fram at det er krav om at planmyndigheitene skal ha føresegner om utbygging i faresoner, eventuelt forbod, der det er naudsynt for å avverje skade og tap. Kva som er naudsynt går fram av kva akseptabel risiko er⁸⁴. Kommunen må aktivt ta stilling til kva risiko som skal akseptast i planane dei utarbeider. Dette kjem av at dei har eit lovfesta krav om oppfølging der risikoen er større enn akseptabel grense sett i lov eller forskrift.

4.1.5 PBL. § 28-3 – Tiltak på nabogrunn

PBL. § 28-3 gir tilgang til å nytte naboeigedom til førebyggjande tiltak mot skade på eigen eigedom, i høve fare for mellom anna skred og utgliding. Tiltaka det her er snakk om er berre av “nødvendig art” og vere av førebyggjande karakter jf. Ot.prop. Nr. 45 2007 – 2008 s. 207. Av siste ledd kan ein lese at eigar sjølv må bere kostnadane for tiltak utover ein viss karakter. Eigar kan også krevje erstatta skadar som føl av forsømming av nabo sine plikter. Denne heimelen konkretiserer den enkelte grunneigar sitt ansvar for sikkerheit på eigen grunn og for å setje i verk tiltak som kan gjere skade på granneeigedommar.

⁸² Sjå kapittel 3.3.1

⁸³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 9

⁸⁴ Sjå kapittel 2.4

4.2 TEK17 kap. 7

I høve til PBL. § 28-1 er det sentralt å trekke inn byggtknisk forskrift 17(TEK17) kapittel 7 om sikkerhet mot naturpåkjenningar. Kapitlet er rettleiande for krav til bygging og regulering i farlige områder. Krava set føringar for bruken av PBL. § 4-3 for risiko- og sårbarheitsanalyser. Desse krava skal avgrense, eller avslå bygging i eit gitt område. Summen av PBL. og TEK17 skal gjere at nye bygningar er tilpassa endringane i klima. § 7-1 i TEK17 er heimla i PBL. § 28-1 og peikar på mykje av det same som nemnd i førre kapitel så har § 7-3 særlege føresegner om skred. Forskrifta opererer med tre tryggingsklassar for skred. Desse delast inn etter sannsyn for skred og konsekvens av skred. Klassane tar både omsyn til person -og materielle skadar. Tilfredsstillande tryggleik etter forskrifta vert definert ut frå kor store konsekvensane av eit skred kan vere, målt mot årleg nominell sannsyn for skred. Tryggingskrava i forskrifta kan bli innfridd ved å anten plassere bygningen utanfor skredfarleg område, redusere sannsynet for skred med sikringstiltak eller konstruere bygget slik at det vil tole den aktuelle skredfara. Det er først og fremst det første alternativet som er å føretrekke. Nedanfor er dei ulike tryggingsklassane lista opp, slik at ein har ei forståing for kva dei ulike tryggingsklassane inneber. Krava til sikkerheit er lågast for tiltak i klasse 1 og høgast i klasse 3.

Tryggingsklasse 1:

Klassen omfattar stort sett bygg av låg samfunnsmessig eller økonomisk konsekvens og det sjeldan husar folk. Eksempelvis garasje og uthus, brygger og lager med lite personaktivitet. Tilbygg og påbygg av mindre art kan også omfattast av denne klassa.

Tryggingsklasse 2:

Omfattar bygg som normalt ikkje husar meir enn 25 personar, og med middels samfunnsmessig og økonomisk konsekvens. Under dette finn me ulike typar bustadkonstruksjonar med inntil 10 bustadeiningar. Vidare er det ulike mindre arbeids- og publikumsbygg der det normalt oppheld seg maksimum 25 personar, driftsbygningar knytt til landbruk og parkeringsbygg og hamneanlegg. Uteområdet rundt slike bygg vil normalt kunne settast til tryggingsklasse 1, då desse stort sett har låg eksponeringstid for folk slik at fara for liv og helse vil verte vesentleg lågare utanfor bygga.

Tryggingsklasse 3:

Denne klassa omfattar bygg der det normalt vil opphalde seg meir enn 25 personar, eventuelt at det er knytt store samfunnsmessige og økonomiske konsekvensar til det. Slike bygg kan vere bustadkonstruksjonar med meir enn 10 bustadeiningar, arbeids- og publikumsbygning og overnattingsstad med over 25 personar. Og elles skule, barnehage, sjukeheim og lokal beredskapsinstitusjon. Om det tilfredsstillar krava, kan uteområdet settast til tryggingsklasse 2. Vurderinga er lik som før med omsyn til tal personar og eksponeringstid.

4.2 Skogbrukslova § 12

Skogbrukslova er i all hovudsak ei næringslov som er tufta på mål om aktiv verdiskaping og berekraftig forvaltning av skogressursane. Formålsparagrafen i skogbrukslova gir tydelege signal om at skogbruk dreier seg om ein balansegang mellom næringsmessige og det som ikkje er næringsmessige interesser. Eit grunnleggande prinsipp i skogbrukslova er at skogeigaren forvaltar skogen sin med fridom under ansvar. I det ligg det at lovgivinga inneheld få pliktar for skogeigaren. Hovudregelen er at det ikkje er melde- eller søknadsplikt for vanlege skogstiltak⁸⁵. Vernskog er handsama i § 12 i skogbrukslova. Der går det fram følgjande:

“Fylkesmannen kan gi forskrift om at skog skal vere vernskog når skogen tener som vern for annan skog eller gir vern mot naturskadar. Det same gjeld opp mot fjellet eller ut mot havet der skogen er sårbar og kan bli øydelagt ved feil skogbehandling. Forskrifta skal leggje fast grensene for vernskogen og gi reglar for forvaltninga av skogen. Det kan også fastleggjast reglar om meldeplikt. Kommunen skal sørge for at eigaren av vernskog blir gjort kjend med vernskogvedtaket og dei reglane som blir fastsette, og skal kunngjere vedtaket i dei aviser kommunen elles nyttar til kunngjeringar.”

Det er spesielt vernskog mot naturskadar jf. første punktum som er relevant i denne oppgåva. I Ot. Prp. Nr. 28 (2004-2005) side 125 er ikkje skog som vern mot naturskadar nemnt. I det vesentlege verkar det som vernskog bestemminga i hovudsak er meint å sikre: *“vekst og livsvilkår for skog i utsette område.”*⁸⁶ Denne bruken av vernskogomgrepet strekk seg attende til lov om Værnskogens Bevarelse og mod Skogens Ødeleggelse av 20. Juli 1893. På denne tida var skogressursane i Noreg sterkt reduserte som følge av avskoging blant anna til bruk i

⁸⁵ NVE, 2018, s. 19

⁸⁶ Ot. Prp. Nr. 28 (2004-2005) side 125

oppgangssager og for mykje beitedyr som heldt skogen nede. Samstundes eksisterte det på denne tida lite kunnskap om forynging og forvaltning av skogen i eit langsiktig perspektiv. Difor var fokuset i lovgivinga å sørge for at ressursen blei utnytta på ein forsvarleg måte slik at den ikkje forsvann heilt.

Fokuset i denne oppgåva dreier seg likevel om skog som gir vern mot naturskadar. Det har gjennom arbeidet med oppgåva vist seg at denne heimelen i liten grad har vore nytta til å forskriftsfeste skog som har ein vernfunksjon mot naturfare. Vernskoggrensene som er etablert etter § 12 i skogbrukslova er i hovudsak etablert i område opp mot fjellet og ut mot havet, der skogen er mest sårbar. Vernskogen utgjer i dag omlag 38 prosent av det totale skogarealet i Noreg og 29 prosent av det produktive skogarealet⁸⁷. Ein brøkdel av desse areala er vernskog som tener som vern mot naturfare/skred. Kvifor er det slik at denne moglegheita til sikring mot naturfare ved hjelp av skogbrukslova ikkje blir nytta i kommunane rundt om i Noreg? Svaret på dette er nok samansett. Ein stor del av skulda ligg nok i mangelen på kunnskap om kva verdi skogen faktisk kan ha som vern mot skred. Vidare har det fram til no vore manglande kartlegging av skredfarleg terreng i Noreg. Etter kvart som ein ser omfanget av infrastruktur og bustader som er i faresonar for skred, vil sannsynlegvis fokuset rette seg mot sikringstiltak. Likevel vil det bli nødvendig å få på plass eit lovverk som er betre rusta for å bote på dei auka farane som følgjer med klimaendringane. Vernskogbestemminga slik den er formulert i dag, manglar på sett og vis den nødvendige tyngda for å kunne oppnå ønska effektar mot skred.

4.2.1 Søknadsplikt i skogbruket?

Plan og bygningslova er ei sektornøytral lov som skal ivareta både verne- og utbyggingsinteresser. Dette kjem tydeleg fram i føremålsparagrafen 1-1 andre ledd:

*“Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlege, regionale og kommunale oppgåver og gi grunnlag for vedtak om **bruk og vern** av interessar.”*

Sjølv om ein er grunneigar, kan ein ikkje foreta seg kva som helst på eigen grunn. Det er ei rekkje lover som saman set skrankane for kva som er lovleg å foreta seg på ulike areal. Plan- og bygningslova er den mest framtrедande og førande lova kva gjeld bruk og vern av areala i

⁸⁷ Tomter, S. M., 2017

Noreg. Offentleg kontroll og styring av arealbruken er heilt nødvendig i eit velfungerande samfunn. For at areala skal disponerast til det beste for samfunnet, må myndigheitene treffe vedtak om bruk og vern av areal. Dette skjer uavhengig av om areala er eigd av det offentlege eller private. I somme tilfelle er det til og med nødvendig at myndigheitene kjøper privat grunn anten gjennom minneleg avtale eller oreigning for å kunne disponere fullt og heilt over areal som er viktige for samfunnet⁸⁸. Gjennom planlegging og byggesakshandsaming kan ein i stor grad holde kontroll med utviklinga på ulike areal. I plan- og bygningslova går det tydeleg fram kva tiltak som er søknadspliktige jf. PBL. §§ 20-1 og 1-6. Omfanget av søknadspliktige tiltak er vidare konkretisert i byggesaksforskrifta (SAK10). Tiltak i skogbruket er ikkje omfatta av tilsvarande reglar om søknadsplikt. Skogeigarane er tillagt stor fridom til å forvalte skogen slik dei ønsker utan å gå gjennom søknadsprosessar i forvaltningssystemet. I skogbrukslova § 11 er det ei opning for at forvaltninga kan få ei betre oversikt over utøvinga av skogtiltak. Kommunen kan innføre meldeplikt dersom dei finn det nødvendig. Meldeplikt kan neppe sidestillast med søknadsplikt. Likevel gir det kommunen høve til å halde ei viss kontroll med at lovverket blir følgt.

I Noreg er store delar av skogareala eigd av private grunneigarar⁸⁹. Gjennom skogbrukslova har skogeigarane i stor grad fått forvaltningsansvaret for eigen skog jf. Skogbrukslova § 4. Skogsareala rundt om i Noreg er stort sett regulert til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) i kommuneplanane, jf. PBL. 11-7 nr. 5. I førearbeida til denne bestemminga går det fram at dette arealføremålet omfattar og skal brukast for område som skal nyttast eller sikrast til landbruksproduksjon, derunder jordbruk, skogbruk. Noko vidare drøfting rundt forvaltning og drift av skogen er ikkje å finne knytt til denne bestemminga. Spesiallovgivinga gir i større grad svar på spørsmål rundt ansvarsforhold i skogbruket. I førearbeida til skogbrukslova § 4 går det blant anna fram at skogeigaren har ansvaret for at dei som gjer arbeid i skogen innrettar seg etter lover og forskrifter jf. Ot.prp.nr. 28 (2004-2005). Det viktigaste verkemiddelet kommunane har for å halde oversikt over skogsdriftene er å innføre meldeplikt etter skogbrukslova § 11.

I førearbeida⁹⁰ til skogbrukslova går det mellom anna fram at § 11 er meint å gi kommunen anledning til å velje korleis dei ønskjer å skjotte oppgåva si som skogbruksmakt. Vidare blir

⁸⁸ Holth & Winge, 2019, s. 21

⁸⁹ Tomter, 4.jan 2018

⁹⁰ Ot. Prp. Nr. 28 (2004-2005) s. 84

det påpeika at det er eit kommunalt ansvar å føre kontroll med praktiseringa av føresegna i lova. Det verkar som at den enkelte kommune er tillagt stor grad av fridom til å avgjere kor mykje ein skal leggje seg opp i kva den enkelte skogeigar gjer av tiltak i skogen. Om praksisen for oppfølging og kontroll av tiltak i skogen er ulik frå kommune til kommune har me ikkje sikre nok kjelder til å skrive om i denne oppgåva. Det er uansett grunn til å setje spørjeteikn rundt kor hensiktsmessig det er å ha eit lovverk som er såpass lite konkret og som nærast legg opp til at skogeigarane blir handsama ulikt rundt om i landet.

Meldeplikt er som kjend eit verktøy som heng tett saman med vernskog. Der det er forskriftsfesta vernskoggrenser må eventuelle tiltak i skogen meldast til kommunen på førehand. Kommunen er pliktig å ta stilling til meldingar om tiltak i vernskog.⁹¹ Kommunen kan vurdere å gi hogstnekt eller setje vilkår for korleis hogsten skal utførast når dei tek stilling til ei hogstmelding. Meldeplikt kan altså innførast og i områder der det ikkje er vernskog, dersom kommunen finn det nødvendig for å halde kontroll med at lovverket blir følgd. Det er med andre ord ikkje utan vidare nødvendig å etablere vernskog etter skogbrukslova § 12 for å føre kontroll med skogbruksaktiviteten i utsette områder. Det store spørsmålet blir uansett kva faktisk rett kommunen har til å nekte eller regulere hogst. Vidare kor sterke innskrenkingar skogeigaren skal måtte tole i utøvinga av si skogsdrift utan å bli kompensert. Desse spørsmåla skal me sjå nærare på lenger ut i oppgåva.

4.3 Innløysing, erstatning og oreigning etter PBL. kapitla 15 og 16

4.3.1 Rådigheitsinnskrenking:

Det føl av eit generelt prinsipp i norsk rett at myndigheitene med heimel i lov kan fatte vedtak som fører til ei innskrenking av råderetten til grunneigarar. Eksempel på slike vedtak er kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan. Det skal vidare mykje til før det vert snakk om erstatning for grunneigar og andre rettighetshavarar. Slike innskrenkingar må ein som hovudregel tole⁹². Høgsterett kom ved strandlovdommen Rt. 1970 s. 61 med ei presisering ved høve om tvil om grensedraging. Retten uttalte at ein i utgangspunktet må ha eit skarpt skilje mellom rådigheitsinnskrenking og oreigning. Dei uttalte vidare at rådigheitsinnskrenkingar i utgangspunktet ikkje gir krav om erstatning. Det vart likevel peika på at ein i nokre tilfelle kan gjere ei grunnlovsanalog tolking og på det viset likestille innskrenkinga med oreigning om den er inngripande nok. I strandlovdommen kom retten fram

⁹¹ Nordrum, 2019

⁹² Holth & Winge, 2019, s. 132

til at vedtaket gjaldt heile landet og ikkje ein avgrensa krets folk som vart råka. Det var heller inga overføring av råderett over areal til andre. Eigedommen kunne framleis brukast som før og forbodet var i tråd med hensikta.

I noverande praksis er hovudregelen at det krevjar særskild rettsleg grunnlag for å få erstatning. Slikt grunnlag finn me i PBL. kapittel 15. Desse reglane kjem i praksis særst sjeldan til erstatning og reknast for å vere særleg strenge⁹³. Domstolen skal ta stilling til følgjande to vilkår for å fremje eit krav om erstatning:

1. Er vilkåra for å krevje innløyising eller erstatning til stades?
2. Kva erstatning skal bli gitt der vilkåra er til stades?

Om vilkåra er oppfylt vert erstatninga målt ut frå reglane i oreigningsvederlagsprinsippa. Erstatninga vert målt ut frå det tapet ein lid av innskrenkinga. Her er også innløyising eit normalt sett brukt alternativ. I høve skog som vern mot skred fremjar dette nokre erstatningsrettslege problemstillingar. I nokre av tilfella som det i denne oppgåva vert reist er det somme gonger ikkje berre snakk om ei innskrenking i råderetten i høve at ein ikkje nødvendigvis kan skjømte skogen slik ein vil, men også i tillegg får plikt til å skjømte sin eigen skog. Lovverket er så langt uklart i høve kva erstatningar ein skogeigar eventuelt har krav på i slike tilfelle.

4.3.2 Innløyising av eigedom

Innløyising inneber at ein grunneigar kan krevje areala sine overtatt av kommunen mot erstatning. Dette vil då i praksis svare til oreigning. Dette høver seg om eigedommen vert lagt under omfattande avgrensingar i utnyttinga.

Innløyising etter § 15-1

Det er nokre skilnader på vilkåra for innløyising ved reguleringsplan og innløyising ved arealplan. Vilkåra for innløyising etter arealplan går fram av § 15-1. Paragrafen listar opp fire vilkår. Først er det berre ubygd areal som kan krevjast innløyst. Vidare er det krav om at eigedommen er lagt under eitt av dei planføremåla i føresegna. Areal må også ha vorte lagt band på i minimum fire år. Dette for at kommunen skal ha høve til å gjennomføre

⁹³ Holth & Winge, 2019, s. 133

reguleringsprosessen, eller eventuelt endre føremålet. Til slutt må også bandlegginga innebære at areala ikkje lengre kan nyttast på rekningsvarande måte. Stort sett vil allereie etablert bruk kunne fortsette etter endringa, og krav om innløyning etter denne føresegna fell dermed vekk. Kva som er rekningsvarande er mellom anna drøfta i Rt. 1998 s. 1140 (Nedre Foss) og Rt. 2002 s. 64 (Sandnes). Utgangspunktet er ikkje ei samanlikning av avkasting før og etter planvedtaket. Det avgjerande spørsmålet er om eigedomen i det heile kan nyttast på andre måtar. Eit viktig moment i vurderinga er at eigedomen skal sjåast under eitt. Sjølv om det skal mykje til for at grunneigar skal kunne krevje eit areal innløynt etter § 15-1, er dette ei viktig føresegn sidan kommunen ikkje sjølv kan ekspropriere på grunnlag av arealplan⁹⁴.

Innløyning etter § 15-2

Retten grunneigar har til å krevje innløyning på grunnlag av reguleringsplan er handsama i § 15-2. Føresegna skil mellom tilfelle der eigedomen er ubygd i sin heilskap jf. første ledd, og der det er snakk om ubygd del av eigedomen jf. andre ledd. For begge tilfella gjeld det at kommunen må ha høve til å ekspropriere etter § 16-2. Kravet for innløyning etter § 15-2 første ledd er at eigedomen er sett av til bestemte arealføremål i reguleringsplanen. For andre ledd gjeld det eit tilleggsvilkår. Vilkåret er at eigedomen «ikkje lenger kan anses skikket til å nyttas på en etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller øvrige forhold regningsvarande måte» jf. andre ledd. Høgsterett si drøfting om rekningsvarande med tanke på innløyning etter § 15-1 gjeld også her, og høvet er følgeleg like strengt. Om ikkje vilkåra for innløyning er fylt må grunneigar vente på eventuelt ekspropriasjon for erstatning. Eit felles krav for begge tilfelle er at kravet berre kan førast først etter tre år jf. § 15-2 tredje ledd. Dette er ei avveging mellom behovet grunneigar har for å kunne vurdere følgjene av planen, og behovet kommunen har for oversikt over erstatningskrav⁹⁵.

4.3.3 Erstatning for tap ved reguleringsplanvedtak

§ 15-3 i plan- og bygningslova skil seg frå §§ 15-1 og 15-2 ved at grunneigar her ikkje krev areala sine teke over av kommunen. Det er her snakk om rein økonomiske kompensasjon for det tap ein lid av bandlegginga frå kommunen. Første ledd jf. § 16-9 tredje ledd peikar likevel på at grunneigar kan bli møtt med ekspropriasjon ved krav om erstatning. Høvet gjeld vidare berre ved vedtak av reguleringsplan.

⁹⁴ Holth & Winge, 2019, s. 136

⁹⁵ Holth & Winge, 2019, s. 138

Også her er det sett opp vilkår for fremjing av erstatningskrav. For det første må reguleringsvedtaket føre til at egedomen vert øydelagt som byggetomt. Dette inneber ei vurdering av om egedomen før vedtaket var eigna som byggetomt. Typisk tilfelle er om tomta allereie på noko vis er klargjort for bygging etter eldre reguleringsplan og ny set ein stoppar for dette. Om utnyttingsgrada derimot berre vert endra, er dette ikkje grunnlag for erstatning etter § 15-3. Det må vere årsakssamanheng mellom ny plan og øydelagde utbyggingsmoglegheiter. Om fråfallet av utbyggingsmoglegheiter skuldast verneplan er det lov om forvaltning av naturens mangfold av 21.juni 2009 nr. 54 (naturmangfaldlova) § 50 som er heimel for erstatningskrav. Det andre vilkåret handlar om rekningsssvarande utnytting og her visast det også til Høgsterett si drøfting over. Krav om erstatning må settast fram seinast tre år etter reguleringsvedtak jf. § 15-3 andre ledd.

4.3.4 Oreigning etter PBL. kapitel 16

I nokre tilfelle er det også relevant å sjå føre seg at kommunen må ty til meir inngripande tiltak mot skredfaren. Dei mest inngripande tiltaka kommunen har til rådigheit er oreigning etter plan- og bygningslova kapitel 16. Sentralt i dette står legalitetsprinsippet, og lovgrunnlaget for å oreigne til fordel for gjennomføring av reguleringsplan finn me i § 16-2. Det skal også presiserast at dette berre er reguleringsplan som er oreigningsgrunnlag, dermed er ikkje arealplanen grunnlag. Det går fram av lova at tidsfristen for gjennomføring er ti år frå kunngjering av reguleringsplan. Dette er i vårt tilfelle viktig. Høvet til å kunne gjennomføre planar hurtig kan i nokre tilfelle stå sentralt, og om ikkje ein avtale kan gjennomførast i minnelegheit kan oreigning vere eit effektivt alternativ.

4.4 Oreigning etter oreigningslova

Lov om Kongeriket Noregs grunnlov av 17. mai 1814 § 105 slår fast at dersom statens tarv krev at nokon må gi frå seg sin rørlege eller urørlege egedom, skal han eller ho ha fullt vederlag for dette. Det eksisterer som kjend fleire måtar for myndigheitene å skaffe seg heimel til å oreigne grunn. I lov om oreigning av fast egedom av 23. oktober 1959 nr. 3 (heretter forkorta oreigningslova eller orl.) er det lista opp 55 formål det kan gjevast tillating til å oreigne til fordel for. Det er ikkje berre sjølv egedomsretten som kan oreignast etter oreigningslova. § 1 i orl. slår fast at oreigning kan gjelde både fast egedom, bruksrett, servitutt, andre rettar til, i eller over fast egedom. I NUT 1954: 1 går det fram på s. 95: *“Den eneste begrensning som er satt for eiendomsinngrepets karakter, er at det må ha*

fast eigedom til gjenstand". Oreigningsinngrepet kan altså vere ei rein overføring av heimelen til ein eigedom, men kan og innebera eit reint forbod mot å nytta eigedomen på ein viss måte.

4.5 Erstatningsspørsmål

Kommunen kan i reguleringsplanar gi bestemningar til arealformål og omsynssonar om fordeling av planskapt netto verdiauke ved ulike tiltak innanfor ein nærare bestemt del av planområdet i samsvar med lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m. av 21. juni 2013 nr. 100 (heretter kalla jordskiftelova) § 3-30, jf. PBL. § 12-7 nr. 13. Tanken bak bestemmingane om fordeling av planskapt netto verdiauke er at ei slik fordeling skal bidra til å få realisert arealplanane. Desse føresegnene er ikkje grunnlag for tvangsgjennomføring av planar, men gir føresetnadar om at verdiane skal fordelast før planen kan bli realisert.

Jordskifteretten har kompetanse til å fordele netto planskapt verdiauke når kommunen i reguleringsplan med heimel i PBL. § 12-7 nr. 13 har sett ei slik fordeling som krav for å få realisert planen. Kommunen må ha fastsett det geografiske området der fordelinga skal skje. Det er berre heimel for å krevje fordeling av planskapt netto verdiauke gjennom bestemming i reguleringsplan. Dersom kommunen ser at det i eit område vil kunne bli aktuelt med slike reguleringsbestemningar om fordeling, kan dei gjennom kommuneplanens arealdel legge inn omsynssonar jf. PBL. § 11-8 bokstav e. Desse omsynssonane vil då vise til at ein må forvente at det på reguleringsplannivå blir teken inn bestemningar om fordeling av verdiauke. På den måten vil ein kunne bevisstgjere grunneigarar og tiltakshavarar om kva som skal til for å få gjennomført planen. For at jordskifteretten skal kunne fordele planskapt netto verdiauke må det altså vere teken inn ei bestemming om bruk av jordskifte i reguleringsplan etter PBL. § 12-7 nr. 13. Vidare må planmyndigheita ha fastsett den geografiske avgrensinga av området som skal fordelast. Vesentleg er det at ein eller fleire av grunneigarane i området krev sak for jordskifteretten om fordeling av planskapt netto verdiauke⁹⁶.

For å få til ei riktig fordeling av den planskapte verdiauken, må jordskifteretten verdsetje dei areala der kommunen har kravd at verdiane som planane fører med seg skal fordelast. Verdiane som skal fordelast er dei som er att etter frådrag for framtidige opparbeidingskostnadar, plankostnadar og liknande utgifter. Om jordskifteretten kjem til at

⁹⁶ Holth & Winge, 2019, s. 174

det ikkje er skapt nettoverdiar skal saka avvisast. Jordskifteretten si oppgåve er å kome fram til ein rettferdig fordelingsbrøk av verdiane ut i frå kor eigna den enkelte eigedom er for utbygging. Kor eigna eigedomen er, må vurderast ut frå både faktiske og rettslege forhold. Tidlegera reguleringsplanar kan og vere av betydning i vurderinga av kor eigna ulike eigedommar er for utbygging. Jordskifteretten verkar å vere tillagt eit betydeleg skjønsmessig spelerom i saker om fordeling av planskapt netto verdiauke. I desse sakene er hovudregelen at retten skal sjå vekk i frå reguleringsplanen når utbyggingsrettar skal fordelast. I så måte kan det trekkjast parallellar til parkprinsippet i ekspropriasjonsretten. Dette prinsippet er blitt til gjennom rettspraksis og inneber ei utjamning av verdiar innanfor utbyggingsområdet⁹⁷. I utbyggingsområda vil ulike areal bli tillagt ulike verdiar gjennom reguleringa, somme areal går med til grøntanlegg medan andre blir leilegheiter. Alle areala tilbyr likevel saman den ønska funksjonen og tilbyr samla sett dei kvalitetane ein ønskjer i området. Slik sett er det mest rettferdig at også dei lågverdi-områda som “tener” ein funksjon for områda med høgare verdi og får ein del av utbyggingsgevinsten.

4.6 Grannelova

For rettsforhold mellom grannar gjeld lov om rettshøve mellom grannar av 16. juni 1961 nr. 15 (grannelova). Lova inneheld i første omgang privatrettslege reglar, slik at forbod og påbod mot alle borgarar prinsipielt fell utanfor lova. Tilfelle som råkar ålmenta som reglar om å hindre takras mot forbipasserande fell mellom anna under erstatningsretten⁹⁸. I utgangspunktet ville grannelova ha vore ei relevant lov i vår samanheng, då den regulerer praktiske og viktige spørsmål knytt til forholdet mellom naboar i vanleg forstand og som ikkje løysast i andre lover. Problemstillinga vår famnar på si side i stor grad om offentlegrettsleg forhold og går dermed vidare enn det privatrettslege forholdet som regulerast her. Me vil derfor ikkje gå nærmare inn på grannelova i dette arbeidet.

4.7 Omsynet til EMK

Den private eigedomsretten i Noreg står sterkt. Gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (heretter forkorta til EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1, har det blitt etablert retningsliner rundt vern om den enkelte sin eigedom. Noreg har inkorporert EMK gjennom menneskerettslova frå 1999. Ved motstrid går

⁹⁷SNL, 2017

⁹⁸ Bergsholm, 2016, s. 224

EMK framfor norsk lov⁹⁹. Det har vore fleire rettssaker der det offentlege sin inngripen i den private eigedomsretten har vore diskutert opp i mot EMK P 1-1. Sidan denne oppgåva tek for seg reguleringsmessige problem som heilt klart kan kome i konflikt med grunneigedomsretten, finn me det nødvendig å drøfte omsynet til EMK opp mot offentleg reguleringar og eventuelle krav på erstatningar for private grunneigarar.

Som me har sett eksisterer det gjennom norsk lovgiving ei rekkje moglegheiter for myndigheitene til å bandlegge områder for å få ønska bruk og nytte av eit areal. Dette gjeld også areal som kan inneha funksjonar som vern mot naturfare. Innbyggjarar må i stor grad tole inngrep i private rettar i samband med arealplanlegging, nettopp fordi ei samordna arealplanlegging er naudsynt og viktig. Gjennom diverse praksis frå Den europeiske menneskerettsdomstolen er det blitt slått fast at det i den enkelte sak må sjåast til proporsjonaliteten mellom nødvendigheita av inngrepet og den enkelte sin rett til å få «nytte» eigedomen sin i fred. Dess større legitimitet eit inngrep har, dess meir må ein tole av inngrep i eigedomsretten¹⁰⁰. Slik sett skulle ein kunne tenke seg at eit inngrep som har til føremål å sikre bygnad og menneske går under kategorien «inngrep med stor legitimitet». Ein vil då kunne tenke seg at ein del grunneigarar som har areala sine i bratt lende må finne seg i at det blir gjennomført temmeleg inngripande reguleringar av slike areal. I sakene om brot på EMK P 1-1 har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen fokusert spesielt på om det er gode rutinar og reglar for medverknad, prosess og gjennomføringa av dei bandleggande tiltaka.

⁹⁹ Myklebust, I. E., 2013

¹⁰⁰ Myklebust, I. E., 2013

Kapittel 5: Forslag til juridiske verkemiddel i samband med bruk av skog som sikring mot skred

I det føregåande har me gjort greie for kva reglar som gjeld for bruk og handsaming av skog som vern mot skred i dagens regelverk. I det følgjande skal me sjå nærare på moglegheiter for endringar eller tilføyingar i dagens regelverk. Målet med dette er å vurdere endringar i lovverket som kanskje kan føre til eit meir oversiktleg juridisk landskap med større moglegheiter for kommunen til å sikre personar, infrastruktur og bygnad mot skred gjennom bruk av skogen som sikringstiltak. Gjennom dette kapitlet vil fokuset altså vere på å svara på den andre problemstillinga: *“Kva juridiske verkemiddel og plikter har kommunen for å tryggje innbyggjarar, bygnad og infrastruktur mot skredfare?”*

5.1 Skiljet mellom eksisterande og ny bygnad og infrastruktur og nyoppdaga skredfare

Med eit så vidt spekter av problem som kan dukke opp i samband med etablering av skog som sikringstiltak, må forvaltninga ha meir enn eitt verkemiddel tilgjengeleg for å kunne få den ønska sikringseffekten frå skogen. Dei mest essensielle problema som dukkar opp i samband med forvaltning av skog som vern mot skred skal repeterast og skildrast i det følgjande før ulike juridiske og praktiske måtar å bøte på desse problema skal bli presentert. Somme av problema kan nok i stor grad løysast ved å nytte seg av det eksisterande regelverket. Likevel vil det nok vera eit behov for revideringar av lovverk og retningslinjer for å få løyst ein del utfordringar effektivt til beste for samfunnsikkerheita. Dette kjem me attende til under dei enkelte punkta i det vidare.

Først og fremst må det setjast eit tydeleg skilje mellom eksisterande bygnad og infrastruktur som viser seg å stå i områder der det er skredfare, og skredfare i områder der det er eit ønske om utvikling av infrastruktur, bustad eller liknande. Dersom det er ønskeleg med utvikling i områder der det er påvist skredfare, kan det tidleg setjast krav gjennom planleggingsfasen og PBL. § 28-1 om krav til sikker byggegrunn. Gjennom samhandling mellom utbygger, kommunen og geologar eller andre med kunnskap om skredfare- og sikringstiltak vil ein kunne etablere ei sams forståing av kva tiltak som må gjennomførast for at eit prosjekt skal realiserast. Då vil ein kunne etablere tilstrekkeleg sikkerheit for bygnaden allereie frå etableringsfasen. Det er viktige å påpeike at dette sjølvsagt berre gjeld i områder der skogen enten har kvalitetar som vil gi tilstrekkeleg vern mot dei farane som er identifisert, eller at

skogen kan få desse kvalitetane gjennom riktig skjøtsel. Som nemnd må stundom skogen nyttast i kombinasjon med andre tiltak som eksempelvis skredvoll og liknande, for å oppnå tilstrekkeleg vern mot faren. Når det gjeld eksisterande bygnad som gjennom skredfarekartlegging viser seg å vere i skredfarleg område, kan det vere meir krevjande å få gjennomført nødvendige sikringstiltak. Her må dei juridiske verkemidla vere forstålege, presise og gi dei nødvendige heimlane til kommunen som skal fatte vedtak som skal sikre eksisterande bygnad, folk og infrastruktur.

5.2 Dei anbefalte forslaga og endringane

Dei følgjande forslaga og endringane søker å presisere og avklare korleis plan- og bygningslova og skogbrukslova saman kan brukast for å sette krav og føringar for skog som vern mot skred. Dette er per no opp til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet å avklare¹⁰¹. Plan- og bygningslova er det sentrale styringsmiddelet for arealbruk i kommunen. Dette må settast i kontekst med skogbrukslova. For å få ei heilskapleg forvaltning av vernskogen er det viktig med ei tydeleg ansvarsfordeling mellom kommune og skogbruket. Det er per våren 2020 ein rettleiar under utarbeiding. Innhaldet i denne er det per våren 2020 vanskeleg å seie noko om. I det følgjande vil me gjere greie for ulike verkemiddel som me meiner kan verke oppklarande for planmyndigheitene.

5.2.1 Forslag til ny orl. § 2 nr. 56

Per i dag eksisterer det ikkje noko konkret høve for å oreigne til fordel for skredføre mål. Orl § 2 nr. 20 og 21 gjer høve til å oreigne for å sikre kraftliner, kraftverk, verk og lager mot skadar eller øydeleggingar i fredstid og dekker i utgangspunktet skredføre mål. Likevel meiner me at det i tillegg må konkretiserast i eit nytt punkt ein eksplisitt tilgang til å oreigne til fordel for sikring mot skred. Det eksisterer allereie eit slikt høve for å verne mot flaum og utrasing i vassdrag jf. § 2 nr. 53. Eit tilsvarande høve til å oreigne til vern mot skred burde altså vere mogleg å opprette. Om ein i tillegg knyt dette opp mot sivilbeskyttelseslova § 14 er det ikkje upårekneleg at nyoppdaga skredfare i tilknytning til kritisk infrastruktur treng hurtig avklaring. Det er også høve til å oreigne til reguleringsplanføre mål etter PBL. § 16-2, men reguleringsplanprosessen kan verte uforholdsmessig tidkrevjande.

¹⁰¹ NVE, 2018, s. 28

I utgangspunktet søker me å utbetre lovverket slik at forvaltninga og samordninga av arbeidet med skog som vern mot skred vert så straumlinjeforma som mogleg. Likevel ser me behovet for at det nokre gongar kan verte viktig å kunne skjære gjennom der minneleg løysing ikkje gjer nok framdrift i prosessen. Forslaget tar riktig nok utgangspunkt i at kommunen har verktøya den treng til å sjølv skjøtte skogen etter føremålet om skog som vern mot skred. Eventuelt at den har løysingar for å leige inn eksterne aktørar.

5.2.2 Særlege drifts- og skjøtselstiltak PBL. § 12-7 nr. 9

Etter plan- og bygningslova § 12-7 nr. 9 kan kommunen slå fast «særlege drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5». Kva dette inneber er nærare presisert i Ot.prop nr. 32 (2007 – 2008) s. 234. Departementet peikar på at føresegna har avgrensingar til “tiltak som står i klar sammenheng med å opprettholde hensikten med arealformålet og de hensyn som ligger bak”. Dette vert vidare presisert til at «bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgiving og sektorbaserte systemet, slike tilfeller er for eksempel innenfor akvakultur eller landbruksnæring, herunder skogbruk...». Dette betyr altså at kommunen ikkje har heimel til å utan vidare pålegge noko form for vedlikehald av skog etter denne føresegna.

I rapporten “Skog som vern mot skred – juridisk betenkning” argumenterer forfattarane fram og tilbake om ein kan nytte denne føresegna. Dei peikar mellom anna på at juridisk teori talar i mot, medan lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82 (vassressurslova) § 11 opnar opp tiltak etter PBL. § 12-7 nr. 9. Vassressurslova § 11 gir kommunen heimel gjennom PBL. § 12-7 nr. 9 til å stille krav om at kantvegetasjon skal takast vare på. I utgangspunktet skal det også vere høve for å nytte føresegna til skredførebyggjande tiltak¹⁰², og dermed også skogbrukslova § 12. Dette har grunnlag i at tiltak med forankring i særlovgiving materielt sett kan handhevast etter plan- og bygningslova.

I tilfelle der kommunane kan pålegge skjøtsel av skogen som tiltak mot skred stiller dette krav til kommunen. Det er vanskeleg å sjå føre seg at ein skogeigar skal bli pålagt å handsame skjøtsel av skogen for vern mot nedanforliggende bygnad åleine. Slik me ser det er det mest praktisk om skogeigaren har valfridomen til å drive skjøtsel om han sjølv vil, mot tilskot eller liknande. Hovudregelen bør nok vere at det er kommunen som i utgangspunktet har ansvar for

¹⁰² NVE, 2018, s. 16

skjøtselen av skogen. Dette kjem av at ein ikkje skal pålegge nokre plikter på skogeigarar som kan verke urimelege. Korleis ein kan utøve dette går vi nærare innpå i kapittel 6. Der kjem vi med tiltak av meir forvaltningsmessig karakter frå praktiske eksempel.

5.2.3 Bruk av omsynssoner for skog som vern mot skred

Alpelanda Tyskland, Austerrike og Sveits er normalen at all skog i skredterreng er vernskog. I Bayern er mellom anna all skog i terreng med over 35° helling rekna som vernskog. Somme stader er kravet sett heilt ned i 15° helling¹⁰³. Dette kan ein ikkje utan vidare overføre direkte til norske forhold. Då eksempelvis både artsmangfaldet i skogen og topografien skil seg. Likevel burde dette vere noko som kan implementerast også her i Noreg. Ei aukande utfordring i dag er korleis nyoppdaga skredfare skal handsamast vedrørande eksisterande bygningar og infrastruktur. Gjennom PBL. § 11-8 bokstav a har ein høve til å sette føresegner i farefulle områder. Føresegna gjer høve til å sette føringar og eventuelle forbod for å ta vare på tryggleiken i sona. Likevel ser me klare avgrensingar i denne føresegna. Per no er det slik at skogen kan verte sett av som vernetiltak, men det må avklarast om føresegna heimlar noko tilgang for å sette krav om drift av skogen¹⁰⁴.

I kommunar som har blitt faresonekartlagde bør det etablerast ein praksis for at skog som har betydning for skred og utløpssonar for skred, blir lagt inn som omsynssone i kommuneplanane. Då vil ein tidleg få moglegheit til å legge inn føringar for eksempelvis meldeplikt i desse områda. Vidare vil sakshandsamerane i kommunane fort kunne sjå om det bør leggjast inn rekkjefølgjekrav for godkjenning av tiltak i områder som ligg nedanfor desse omsynssonane. Eksempel på eit slik rekkjefølgjekrav kan vera at ein utbyggjar som ønskjer å regulere eit bustadområde nedanfor ei slik omsynssone, må få i stand ein avtale med skogeigar. Avtala skal sikre at skogen som påviseleg har betydning for utløpslengda på skred i området, blir skjøtta slik at den beheld den vernande funksjonen.

5.2.4 Tillegg til PBL. § 11-5

Gjennom kommunen si samordningsrolle jf. Sivilbeskyttelseslova skal NVE, og eventuelt NGI, inkluderast på eit tidleg stadium for å kartlegge skog som har reduserande effekt for skred. Skogen burde i tillegg kartfestast, og ikkje berre skildrast skriftleg. Dette vil danne eit betre grunnlag for å utarbeide arealplanar og reguleringsplanar seinare. Med ei tidlegare

¹⁰³ NVE, 2018, s. 9

¹⁰⁴ NVE, 2018, s. 16

kartlegging skapar det eit betre kunnskapsgrunnlag for å vurdere risiko. Dette kan også gjere at ein ikkje risikerer at skogen forsvinn ved hogst og at faresonene dermed endrar seg. Der det er usikkert om det vil verte utbygging burde det uansett kartleggast for konsekvensar med og utan skog.

Kommunar som har gjennomført skredfarekartlegging gjennom NVE og som har fått påvist område der skogen påverkar utløpsområdet for skred, burde vere bundne til å leggje desse skogpolygona inn i arealplanen så snart som råd. Ei naturleg plassering av ein slik plikt, vil vere i PBL. § 11-5 tredje avsnitt. Det vil bli nødvendig å gjera informasjon om kritiske skogsområder som kan tene som vern mot naturfare meir tilgjengeleg for allmenta. Difor meiner me det sannsynlegvis ville ha vore hensiktsmessig å leggje inn ei formulering i PBL. 11-5 tredje ledd. Formuleringa skal ta føre seg at kommuneplanens arealdel skal innehalde kart med skog som gjennom skredfarekartlegginga til NVE er viktig for faresonevurderingar og som kan ha ein sikringseffekt. Dette vil sjølvsagt berre gjelde dei kommunar som har fått gjennomført skredfarekartlegging.

5.2.5 Høve til erstatning ved planskapt netto verdiauke

I Noreg er det ei mengde områder der det er press på areal som er eigna for utbygging. Difor blir det ofte nødvendig å bygge i områder som har ei viss risiko for å bli råka av skred. Dette gjeld både for infrastruktur og bygnad. I somme tilfelle vil ein kunne tillate ei utbygging i desse områda, viss skogen gjennom riktig skjøtsel vil gi tilstrekkeleg vern mot skred. Det er klart at andre sikringstiltak også kan vere aktuelle, men i somme tilfelle kan geologar og forvaltninga kome fram til at skogen i seg sjølv vil kunne gi tilstrekkeleg vern mot skred. Ein metode for å legge til rette for gjennomføring av slike prosjekt kan vere gjennom ein form for fordeling av planskapt netto verdiauke. Eit eksempel: Ei utbygging av bustadfelt som ligg i ei faresone for snøskred, kan tillatast utbygd dersom skogeigaren ovanfor utbyggingsområdet er villig til å skjømte denne skogen med sikte på at skogen skal verne nedanforliggende bygnad. Dette vil føre med seg ei innskrenking i skogeigaren sin rådigheit over sin eigedom. Ikkje nok med at det innskrenkar rådigheita til grunneigaren, men vil potensielt og føre med seg ei plikt til å skjømte den ovanforliggende skogen. Dersom ein kunne ha fordelt eit overskot frå byggeprosjektet til skogeigaren som syt for at skredfaren vert tilstrekkeleg redusert kan ein fort tale om ein vinn-vinn situasjon for alle partar. Det er sjølvsagt langt i frå alle områder som er aktuelle for ein slik fordeling. Men det kan vera eit hendig verktøy der situasjonen ligg

slik føre at det er mogleg å nytte overskotet for nedanforliggande byggjeområde til å finansiere tilstrekkeleg sikkerheit gjennom skjøtsel av den vernande skogen.

5.3 Refleksjon over forslaga og endringane

Det som går igjen i forslaga ovanfor er at avklaring rundt skog som vern mot skred må skje på eit så tidleg tidspunkt som mogleg. Me meiner det er viktig å gje kommunen eigne, sjølvstendige verkemiddel for å handheve vernskogen, då det i dag er Fylkesmann som set forskrift om vernskog. Dette kjem i stor grad av at skogbruk treng langsiktig planlegging. Ein vernskog kan ikkje nødvendigvis karakteriserast som vernskog på tidspunktet den vert oppretta, slik at ein dermed i nokre tilfelle må ha eit perspektiv over tiår for å tilfredsstille krava til skog som vernar mot skred.

I utgangspunktet meiner me også at kommunen treng fleire verktøy for å syte for heilskapen i forvaltninga. Forslaga ovanfor står seg ikkje nødvendigvis åleine, men vil saman kunne gje forvaltninga konkrete høver som ikkje forsvinn mellom linjene i lovteksten. Me opplev blant anna i analysar av dokument og korrespondanse med fagpersonar at ein moglegvis har verktøya slik dei er i dag, men at det er alt for dårleg opplysning kring tema. Skog som vern mot skred er i stor grad tverrsektorielt mellom både kommune, Fylkesmann, NVE og skogbruket for å nemne nokre av aktørane. Kommunen si samordningsplikt gjennom sivilbeskyttelseslova §§ 14 og 15¹⁰⁵ ser me som eit godt utgangspunkt for vidare heilskapleg forvaltning.

¹⁰⁵ sjå kapitla 3.4.1 og 3.4.2

Kapittel 6: Utvalde case i Noreg og utlandet

I dei føregåande kapitla har me i hovudsak hatt ei teoretisk tilnærming til korleis skog som vern mot skred kan forvaltast. I dette kapitlet vil me sette utgreiingane frå kapittel 4 og 5 i kontekst. Difor har me forsøkt å gjere eit utval av aktuelle casar. Sjølv utveljinga av casar har vore utfordrande då det har vist seg at det har vore lite faktiske eksemplar på vellukka prosjekt der skog som vern mot skred vert skjotta. Me har likevel kome fram til nokre eksempel der forvaltninga har vore klar over skogen sin vernande funksjon mot skred, og i tillegg har forsøkt å synleggjere og/eller nytte skogen som tryggingstiltak. Grunna situasjonen våren 2020 med utbrot av Covid-19 har det på fleire måtar vore utfordrande å halde ein konstruktiv dialog med aktuelle informantar. Me har dermed forsøkt å nytte oss av dei kjeldene me har hatt tilgjengelege til å måle eit bilete over dagens situasjon i Noreg.

Me søkjer med denne framstillinga å vise eit bilete over ulike høver til å nytte den vernande funksjonen til skogen i bratt lende. Det har mellom anna vist seg at ein treng ulike metodar då det er forskjellige problem som skal løysast i fareområder. Hovudmaterialet vårt er henta frå Sunnfjord kommune, og vil i noko grad bli supplert av Sel kommune og Voss herad. Utvalet er gjort i høve anbefalingar frå ulike fagpersonar. Me vil også presentere korleis forvaltninga i Sør-Bayern handterer vernskogproblematikken. Med dette som referansepunkt vil me vise til kva som fungerer i Sør-Bayern og kva som pårekeleg kan overførast til norske forhold, gitt ulikskapar i særleg topografi.

6.1 Caseområder

I Sunnfjord kommune er det ønske om å etablere eit bustadfelt som ligg eit skredutsett område. Gjennom skredfarekartlegginga til NVE er det blitt slått fast at dersom skogen ovanfor området som er ønska utbygd blir hogd, vil faresona gå inn i området som er ønska som bustadområde. Då vil det ikkje lenger vere trygt nok til å etablere bustader i området. Difor er det blitt sett som føresetnad i reguleringsplan for området at løyve til utbygging først blir gitt når det ligg føre ein avtale med eigaren skogen ovanfor utbyggingsområdet. Avtalen skal hindre ukontrollert uthogging av skog som fungerer som vern mot ras og skredfare. Eventuelt må det liggje føre dokumentasjon på at det er etablert anna effektivt vern mot skredfare¹⁰⁶. I denne casen er det påviseleg at skogen vil ha ein innverknad

¹⁰⁶ Jensen, u.å., s. 29

på tryggingssonene mot ras og skred. Når det blir søkt om å etablere bustadfelt i området, må det kunne dokumenterast at byggegrunnen er sikker jf. PBL. § 28-1. Difor er det legitimt å krevje dokumentasjon for at vernfunksjonen mot ras og skred for å godkjenne reguleringsplanen.

Det kan diskuterast om kravet til avtale med grunneigar skulle vore meir spesifisert i rekkefølgebestedninga. Det å hindre ukontrollert uthogging gjennom avtale med grunneigar vil ikkje nødvendigvis vere berekraftig på sikt. Sannsynlegvis burde det vore stilt spesifikke krav til skjøtsel, planting, uttak av skog i området og ansvarsfordeling for utføringa av dette. All den tid ein ikkje har klare føringar for korleis ein slik skog skal handsamast er dette nok vanskeleg å få gjennomført i praksis. Utgiftene til den type skjøtsel og tap av inntekt for grunneigaren det her er tale om, vil kanskje la seg dekke gjennom etablering av årleg løypande felleskostnadar for alle husstandar i utbyggingsområdet.



Figur 1: Her ser ein området der det er tenkt bustadutbygging på Fugle i Sunnfjord¹⁰⁷

¹⁰⁷ Jensen, u.å., s. 25

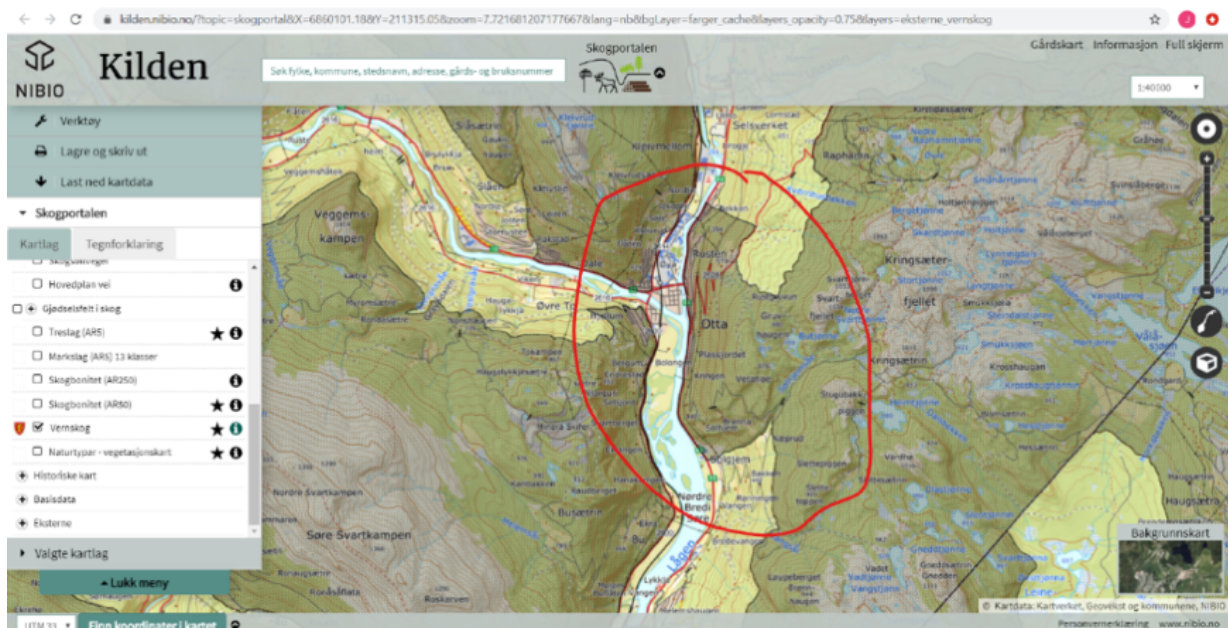


Figur 2: Her ser ein skogen som er merka som vernskog (lysegrønt felt) og som vil påverke faresonene i området om den blir hogd¹⁰⁸.

I Sel kommune har dei gjort det annleis enn i Sunnfjord kommune. Gjennom e-postkorrespondanse, med skogbrukssjefen i området, har me fått opplysningar om at det er oppretta vernskog mot bygnaden og infrastrukturen i Otta gjennom forskrift hjå Fylkesmannen. Det vert opplyst at per no praktiserast berre meldeplikt i området i samsvar med vernskogføresegna. Vidare er det i dag ikkje noko større skogsdrift i området, og heller ikkje noko aktiv skjøtsel av skogen. Dette er i likskap med Sunnfjord kommune problematisk i seg sjølv at skogen ikkje aktivt vert skjøtta¹⁰⁹. Utan ei aktiv styring av skogen kan skogen verte eit problem i seg sjølv i den grad skogen ikkje i stor nok grad held på den vernande effekten.

¹⁰⁸ Jensen, u.å., s. 26

¹⁰⁹ sjå kapittel 2.2.1



Figur 3: Utklipp frå kartverket Kilden som er utarbeida av Nibio. Kartet syner vernskogen som er skravert i svart og som strekk seg frå fjellet og ned mot Otta sentrum¹¹⁰

Til slutt har me sett på Voss herad. Her er det teke utgangspunkt i skredfarekartlegginga til NVE¹¹¹ lagt inn omsynssoner der skogen har ein vernande funksjon mot skred. Dette samsvarar godt med forslaget vårt i kapittel 5.2.3. Utover dette er det vanskeleg å sjå korleis ein har tenkt vidare forvaltning av skogen sin vernande funksjon. Her er ikkje planen tredt i kraft og det er dermed lite praksis å hente i høve handtering av meldeplikt og eventuelle restriksjonar.¹¹²

2.12.8 Vernskog

PBL §11-8a Sikringsone vernskog.

NVE har utarbeida faresonekart for skred. Areal OM 190 viser område der skogen i dag reduserer skredfare i områda under. Dersom det er planar om tiltak eller uttak av skog i desse områda skal kommunen kontaktast før eventuelle tiltak, eller uttak av skog kan setjast i verk.

Figur 4: Utklipp frå kommuneplanens arealdel for Voss 2020-2032

6.2.1 Førebelse refleksjonar

Som ein ser av utgreiinga ovanfor er det ulike måtar å handsame skog som vern mot skred på i Noreg. Dette kan både verte ein fordel og ei ulempe. Fordelen er at ulike kommunar med

¹¹⁰ Kilden.nibio.no

¹¹¹ sjå kapittel 3.4

¹¹² Voss herad, u.å., s. 40

ulike utfordringar og topografi nok treng ulike metodar for å nytte skog som sikring mot skred. Ulempa kjem moglegvis i høve korleis ein skal halde oppe den vernande funksjonen til skogen. Slik me ser det trengst det samordning og eit klart lovverk rundt kva som er vegen å gå kring skog som vern mot skred. Då ein ikkje utan vidare kan pålegge nokon plikter i høve skog som vern mot skred, treng ein eit regelverk som også gagnar den enkelte skogbrukaren så vel som skogbruket som næring. For å illustrere korleis ein kan få til dette vil me i neste kapittel gjere greie for korleis ein handsamar problemstillinga i Sør-Bayeren og sette dette i kontekst med Noreg.

6.3 Den Bayerske modellen opp mot Noreg

I Bayern har det dei siste tretti åra vore eit sterkt fokus på aktiv forvaltning av skog som vern mot naturskadar. Om lag 60 % av fjellskogområda i Bayern er definert som vernskog mot flaum, erosjon og skred. Bayern er dermed ein naturleg stad å sjå mot for å hente inn inspirasjon til den norske forvaltninga.

6.3.1 Forvaltningsmessige grep i Bayern

Eigendomsstrukturen i Bayern gjer det krevjande å drive eit effektivt og berekraftig skogbruk. Difor har det blitt etablert ei rekkje samarbeidsordningar mellom skogeigarane i området. Skogeigarane i desse områda får mellom 20 og 30%¹¹³ ekstra tilskot for å utføra tiltak i vernskogområda. Ein føresetnad for å få dessa ekstra tilskota er at dei nyttar sertifiserte og profesjonelle skogsrådgjevarar som planlegg og kontrollerer tiltak i vernskogområda. På den måten vil ein i stor grad unngå at det blir utført feil skjøtsel eller hogstform, som potensielt ville ført til vesentleg høgare fare for skred og flaum. I Bayern blir det også gitt tilskot for tynning. Dette fører til auka aktivitet og lønnsemd for kontinuerlege tiltak i skogen. Gjennom tynning kan ein unngå ein snauflete situasjon, der ein eksponerer større områder som tidlegare har vore beskytta av skogen. Samstundes vil ein kunne få ei naturleg forynging som sikrar at det til ei kvar tid vil vere ein fleiraldra og fleirsjikta skog som vernar seg sjølv og nedanforliggende areal. Vidare er det sett klare mål for kva samansetning av treslag ein skal ha i vernskogen, kombinert med klare føringar for skjøtsel og avverking¹¹⁴.

I vernskogområda i Bayern nyttar dei ei tilskotsordning der skogeigaren får meir tilskot dess mindre skog som blir teken ut under avverking. Du får sjølv sagt ikkje tilskot om du let skogen

¹¹³ Fylkesmannen i Hordaland, 2017, s. 5

¹¹⁴ Fylkesmannen i Hordaland, 2017, s. 5

stå urørt. Men dess nærare ein kjem ei ideell vernskogforvaltning, dess meir tilskot får du. Slik som i Noreg og er det også i Bayern utfordringar knytt til små driftseiningar. Dette gjer det utfordrande å drive effektivt. Løysinga i Bayern er at skogeigarar som samarbeider får meir tilskot og tilgangen på profesjonell rådgjeving vert lettare¹¹⁵. Dette er sannsynlegvis overførbart til norsk vernskogforvaltning. I somme områder vil det med ei slik ordning vere verknadsfull for å sikre mot skred også i Noreg. Til sist er det klare målsetnadar om å ha eit varig vegetasjonsdekke i vernskogområda i alpeland. Det er eit sterkt fokus på kva funksjon skogen skal ha i ulike områder. Somme stader må skogen skjøttast slik at det til ei kvar tid er skog som bremsar effektane av auka nedbørsmengder. Andre stader kan det fokuserast meir på produksjons og volumskogbruket.

6.3.2 Moment ved den norske skogforvaltninga

Som me har sett er det ulik juridisk praksis for skog som vern mot skred i ulike kommunar rundt om i landet. For å gje eit heilskapleg bilete av norsk skogforvaltning har me i dei følgjande peika ut nokre moment som kontrasterer forholda i Bayern. Det er viktig å understreke at vernskogforvaltninga er avhengig av ein plan nasjonalt som underbygger dei juridiske verkemidla me har. Eit stikkord her er mellom anna, som me har sett i Bayern, gode tilskotsordningar og planlegging.

Landbruksdirektoratet deler ut ei rekkje tilskot til tiltak i norsk skogbruk. I perioden 2004-2016 auka tilskota til primærskogbruket frå 120- til 267 millionar kroner. Dei samla utbetalingane i perioden utgjorde nesten 2,3 milliardar kroner¹¹⁶. Desse enorme tilskota vil moglegvis kunne omdisponerast på ein måte som vil gjera skogsdrift i bratt lende meir orientert mot den vernande funksjonen til skogen. Dette er sjølvsagt ikkje nødvendig alle stader. I somme områder der ein har kunnskap (sjå kapittel 3.4 om skredfarekart) om at skogen, gjennom riktig skjøtsel og avverking vil ha ein vernande funksjon, bør dei lokale skogbruksmyndigheitene legge klare føringar for kva førebyggjande tiltak som skal gjerast for å få tilskot. I mange av desse områda vil det vere såpass marginale økonomiske gevinstar av skogsdrift utan tilskot, at det er nødvendig å følgje dei retningslinjene som eit eventuelt tilskot fører med seg. Dette krev først og fremst kunnskap om kva tiltak som vil kunne bevare skogens vernande funksjon, politisk vilje og økonomiske incentiv. For å få tilskot til drift av taubane, skal det føretakast miljøregistreringar i området. Om det ikkje er gjort, skal det

¹¹⁵ Fylkesmannen i Hordaland, 2017, s. 6

¹¹⁶ Nordrum, 2018

stillast krav om gjennomføring av dei føre-var tiltak som er nedfelt i Norsk PEFC skogstandard¹¹⁷. Norsk PEFC skogstandard er eit verktøy som skogeigarar og aktørar i skogbruket er forplikta å forholde seg til, gjennom forskrift om berekraftig skogbruk som er heimla i skogbrukslova.

Gjennom samtalar med ressurspersonar som har kjennskap til korleis vernskogforvaltninga fungerer i Bayern, har me fått kunnskap om at både den tyske stat og kommunane i regionen har kjøpt opp ein del vernskogområde. Då kan ein forvalte skogen på ein berekraftig måte med omsyn til risiko for erosjon og ras. I Noreg har dei siste åra det motsette skjedd. Statskog kjøpte i 2010 blant anna Borregård Skoger og nærliggande eigedommar på 1,1 millioner dekar. 80% av desse eigedommane ligg i tidligare Hedmark fylke som på mange måtar er eit flatt fylke med mindre fare for ras endra andre stader i Noreg. Eit vilkår frå regjeringa for at Statskog skulle få kjøpe desse eigedommane var at dei måtte gjennomføre eit såkalla “arronderingssalg”. Det innebar at Statskog måtte selje spredte skogseigedommar rundt om i Noreg til private. Mange av eigedommane som er blitt selt til private sidan den gang ligg i områder som vil ha potensiale for å bli vernskog mot naturfare^{118, 119}. Av det totale arealet som er selt av Statskog sidan 2010, er 15 % kjøpt av kommunar eller av miljødirektoratet¹²⁰. Om kommunane og miljødirektoratet har gjort vurderingar for å få kjøpe eigedommar som kan ha verdiar som vernskog mot naturfare har me ikkje klart å stadfeste. Det er heller ikkje sikkert at ein vil få ei betre vernskogforvaltning om skogen er i offentleg eige. Dersom private skogeigarar får dei riktige incentiva for å drive skogen retta mot sikring mot naturfarar, vil dette gjerne vere meir ideelt en offentleg eigarskap, i dei områda der slike tiltak er nødvendige.

6.4 Konkluderande tankar

Som me ser av drøftinga ovanfor er det eit stort sprik mellom den Bayerske modellen og den norske. Gjennom arbeidet med denne oppgåva har me sett at det er ein tendens til at kommunane tek omsyn til skog som er utpeikt som viktig i skredfarekartlegging. Førebels ber tiltaka kommunane set i verk preg av at det er mangel på pengar og kunnskap om bruk av skogen som sikringsverktøy mot naturfare. På lang sikt vil det hjelpe lite å nekte flatehogst

¹¹⁷ Solli, 202

¹¹⁸ Statskog, u.å., Eiendomssalg

¹¹⁹ Statskog, u.å., Solgte eiendommer

¹²⁰ Statskog, u.å., Kjøpergrupper

gjennom meldeplikt i omsynssoner. Ein vil ha behov for meir inngripande tiltak der det aktivt blir drive skjøtsel der fokuset dreier seg om å få fram fleiraldra, fleirsjiktta skogar med ulik treslagssamansetning. På den måten vil ein kunne ha eit varig vegetasjonsdekke som fører til at ein i større grad har kontroll på farane over tid. Dette vil sjølvsagt ikkje gjelde alle skogeigedommar, men i områder der skogen påviseleg har ein effekt som sikring mot infrastruktur og bygnad. I stor grad vil dette føre til at skogbruket gjennom blant anna skogeigarandelslaga vil kunne få større gevinstar frå det “bratte” skogbruket. I dag eig Viken skog og AT skog som er regionale skogandelslag saman selskapet Norsk linjerydding AS. Dei driver med trase og linjerydding. Dersom ein klarer å få byggje opp kompetanse i den type selskap som gir innsikt i korleis ein kan etablere gode vernskogar, og det eksisterer gode ordningar for finansiering av slike tiltak som er nødvendige i vernskogen, vil dette potensielt føre til ein vinn-vinn situasjon for skogbruket.

Som me ser er det eit stort potensial for å betre vernskogsforvaltninga i Noreg slik den er i dag. I Bayern er det gode tilskotsordningar og langsiktig planlegging av disponeringa av skogen på regionalt nivå.

Kapittel 7: Avsluttande refleksjonar

Gjennom oppgåva har me undersøkt kommunen sitt ansvar for tryggleik mot skred og kva juridiske verkemiddel kommunen har til å nytte skogen til skredførebyggjande tiltak. I tillegg utforska me høvet til å foreslå endringar i lovverket for å betre heimelsgrunnlaget. Førande for oppgåva har vore å kaste lys over gjensidig avhengigheit i arealbruk. Gjennom kapittel 3 går det fram at kommunen er den sentrale reguleringsmyndigheita, men den er avhengig av innspel og føringar frå andre instansar og då særleg NVE. Korleis kommunen nyttegjer seg av informasjon og føringar frå NVE ville vore interessant å sett nærare på i ei anna oppgåve då dette ville ha vore for tidkrevjande for oss i dette tilfellet.

I kapittel 4 er det gjort greie for kva eksisterande lovverk kommunen har i handtering av skredfarar. Det verkar å vere gode høver for å handtere skredfare med tanke på ny busetnad gjennom plan- og bygningslova og TEK17. I høve eksisterande busetnad og nyoppdaga skredfare synast regelverket å vere utfordrande. Det verkar å vere eit for uklare verkemiddel knytt til kva ein burde gjere der ein nyleg oppdagar skredfare. I somme saker drar ein kjensel på planskuggeproblematikken som kan oppstå i ekspropriasjonssaker. Dette har me ikkje gjort eit poeng av i oppgåva vår grunna avgrensingar, men det reiser særleg interessante spørsmål knytt til eigedomsverdi opp mot byggjenekt.

Vidare har me drøfta eventuelle nye verkemiddel i kapittel 5. Her har me hatt mindre kjelder å støtte oss på. Det var utfordrande å finne verkemiddel som kunne forankrast i lov, og ikkje reine forvaltningsmessige verkemiddel. Noko me heile tida hadde i bakhovudet var å kome med forslag som ikkje verke som reine klausuleringslover. Den private eigedomsretten står sterkt i Noreg og særleg skogbruket har lange tradisjonar for fridom under ansvar. Det var derfor viktig å kome med forslag som ikkje vil verke for inngripande i eigedomsretten utan erstatning. Særleg hadde det vore interessant å undersøkt kor langt ein har høve til å gripe inn i den enkelte skogeigar sin bruk av skogen. Samstundes var det interessant å tenkje i retning av oreigning og korleis kommunen eventuelt kan nytte seg av ein slik tilgang i enkelte tilfelle. Dette hadde vore spanande å gå vidare med.

Arbeidet med oppgåva har reist fleire spanande problemstillingar og me har sett oss naudsynt å gjere eit utval. Sjølve vernskogfeltet er lite omtalt og lite nytta med omsyn til skredfare. Det er mellom anna usikkert i kor stor grad den enkelte skogeigar går fram når skogen vert rekna som vernskog. Dagens praksis er at ein har meldeplikt ved tiltak i vernskog, utan at ein er

pålagt aktiv skjøtsel. Der skogen kan tene som vern mot skred, kan den like gjerne gjere situasjonen verre om den vert ignorert i det lange løp.

Litteratur:

- Bergsholm, E. (2016). *Rettigheter i fast eiendom – en innføring i tingsrett*. (1.utg). Bergen: Fagbokforlaget
- Blandhol, S., Tøssebro, H. N. & Skotheim, Ø. (2015). Innføring i juridisk metode. *Jussens Venner*, 50 (06): 310-345
- Direktoratet for byggkvalitet. (2017). *Veiledning om tekniske krav til byggverk*. Tilgjengelig fra: <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*. Henta frå: <https://www.dsbinfo.no/DSBno/2014/Tema/veiledertilhelhetligrisikoogsraerbarhetsanalyseikommunen/#/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*. Henta frå: <https://www.dsbinfo.no/DSBno/2017/tema/samfunnssikkerhet-i-kommunens-arealplanlegging-metode-for-risiko-og-saarbarhetsanalyse/?page=2>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Henta frå: <https://www.dsbinfo.no/DSBno/2018/tema/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/?page=1>
- Fylkesmannen i Hordaland. (2017). *Rapport – studietur med fokus på vernskog i Sør-Tyskland*. Henta frå: https://www.fylkesmannen.no/contentassets/c6c0b6d6bd7443ea847bb334721fc5be/rapport_vernskog_evaluering_fmho.pdf
- Hardeng, J., Linge, H. (2019): *skred* i *Store norske leksikon*. Henta 12. mai 2020 frå: <https://snl.no/skred>
- Helgheim, J. (2019, november). *Prosjekt vernskog – korleis skal Jølster/Sunnfjord gjere seg nytte av vernskog*. Henta frå: <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/kommunal-planlegging/nettverk/20.11.2019-naturbasert-klimatilpassing/prosjekt-vernskog-jolster-og-sunnfjord.pdf>
- Holth, F. & Winge, N. K. (2019). *Plan- og bygningsrett – Kort forklart*. (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, O. A. (u.å.). *Skog som vern mot naturfare*. Henta frå: <https://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/Klimaomstilling/Dokument/2018%20Presentasjonar%20onsdag%2025.04.%20sesjon%202/Jensen%20-%20presentasjon.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*. (Rundskriv H-5/18).

Henta frå: https://www.regjeringen.no/contentassets/728660a6489a4decbce2b964ed8b9fcf/no/pdfs/ru ndskriv_samfunnssikkerhet_planlegging_byggesaksb.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-nn.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.å.). *Reguleringsplanveileder*. Henta frå:

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf

Landbruksdepartementet. (1992). *Forvaltning av vernskog – veileder for revisjon av vernskoggrense og forvaltning av vernskogen, jfr. skogbruksloven §§ 32 og 33*. (M-0618). Oslo:

Landbruksdepartementet

Miljøverndepartementet. (u.å.). *Veileder: Kommuneplanens arealdel – utarbeiding og innhold*.

Henta frå: https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf

Myklebus, I. E. (2013). Kva plikter har staten etter menneskerettane til å ta omsyn til privat eigedomsrett i samband med offentlig arealplanlegging? *Undring og erkjennelse*: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt, 2013 s. 431-442 Henta frå: https://lovdata.no/pro/?fbclid=IwAR0wCvFPZ-IOM-9Aoyken9xuu39DaMyqWxClseAaezO1WxkUSiADK4_OEBg#document/JUS/myklebust-ie-2013-01?from=NL/lov/1961-06-16-15/

Naturfareforum (u.å.). *Om oss*. Henta 11.mai 2020 frå <https://naturfareforum.com/about/>

Nordrum, R. (2018, 3.april). *Tilskudd til aktiviteter i skogbruket*.

Henta frå: <http://www.skogbruk.nibio.no/skogfond-1>

Nordrum, R. (2019, 07. august) Skog som vern mot klima og naturskader.

Henta frå: <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skog-og-klima/vernskog>

Norges geotekniske institutt (2013). *Skog og skred: Forslag til kriterier for vernskog mot skred*. (20120078-01-R). Oslo: NGI

Norges vassdrag- og energidirektorat. (2014). *Sikkerhet mot skred i bratt terreng – karlegging av skredfare i arealplanlegging og byggesak*. (Veileder nr. 8 – 2014). Henta frå:

http://publikasjoner.nve.no/veileder/2014/veileder2014_08.pdf

Norges vassdrag- og energidirektorat. (2017). *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging – Grunnlag for innsigelse* (Veileder nr.2 – 2017).
Henta frå: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2017/veileder2017_02.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat. (2011). *Flaum- og skredfare i arealplanar* (Retningslinjer nr. 2/2011). Henta frå: http://publikasjoner.nve.no/retningslinjer/2011/retningslinjer2011_02.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat. (2018). *Skog som vern mot skred – juridisk betenkning*. (Nr. 100/2018). Henta frå: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_100.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat. (2019). *Faresonekartlegging i Sirdal kommune*. (Rapport nr. 46-2019). Henta frå: http://publikasjoner.nve.no/eksternrapport/2019/eksternrapport2019_46.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat. (2019). *NVE vil øke kvaliteten på faresonekartlegging av skredfare*. Henta frå: <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-skred-og-vassdrag/nve-vil-oke-kvaliteten-pa-faresonekartlegging-av-skredfare/>

Regjeringen. (2019, 7. oktober). *Statsbudsjettet 2020: Fortsatt satsing på forebygging av flom- og skredskader*. (Nr: 050/19). Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fortsatt-satsing-pa-forebygging-av-flom--og-skredskader/id2671056/>

Reusch, M. (2017). *Parkprinsippet*. Henta 11. mai 2020 frå: <https://snl.no/parkprinsippet>

Skogbrukets Kursinstitutt. (2011). *Skogsveger og skredfare – veileder*. (978-82-7333-178-6).
Henta frå: <http://publikasjoner.nve.no/diverse/2011/skogsveggerskredfare2011.pdf>

Solli, P. G. (2020, 11.mai). *Tilskuddsordninger i skogbruket*.
Henta frå: <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/om-skogbruk/tilskudd#skogsdrift-med-taubane--hest-o-a->

Statskog. (u.å.). *Eiendomssalg*. Henta frå: <https://www.statskog.no/eiendom/eiendomssalg>

Statskog. (u.å.). *Statskog SF - arronderingssalg - solgte eiendommer*. Henta frå: https://statskog.s3.amazonaws.com/pdf_word/eiendomssalg-2019/Solgte_eiendommer.pdf?mtime=20200225125545

Statskog. (u.å.). *Statskog SF-arronderingssalg. Kjøpergrupper og areal pr. kjøpergruppe*. Henta frå: https://statskog.s3.amazonaws.com/pdf_word/eiendomssalg-2019/Kjoepergrupper.pdf?mtime=20190925091630

Tomter, S. M. (2017). *Vernskog*. Henta frå: http://www.skogbruk.nibio.no/verneomrder-1?fbclid=IwAR2aVd5LALF8apLs5Iz45wNNqaFF0NsM7fMAPaj3oHEArreE6y_5hRA3xJ4

Tomter, S. M. (2018, 23. mai). *Skogreising*. Henta frå: <http://www.skogbruk.nibio.no/skogreising>

Tomter, S. M. (2018, 4. januar). *Skogen i Norge*. Henta frå: <http://www.skogbruk.nibio.no/skogen-i-norge-1>

Voss Herad. (u.å.). *Kommuneplanen sin arealdel 2020 – 2032*. Henta frå:

https://voss.herad.no/_f/p1/ife6639cb-87a7-4d7a-9e4e-75c0479e3be8/kommuneplan-2020-2032arealdel.pdf?fbclid=IwAR2SNibqMViLJ5k99G2gHGV8heHhQtsQDh-BM9xhT3m_n2o_7RAGr3gXZxo

Forarbeider:

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Risiko i et trygt samfunn* (Meld. St. 10 (2016-2017)). Henta frå:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>

Justis- og politidepartementet. (2009). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. (Prop. 91 L (2009-2010)).

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fc7c0211495b45788798b94df2841c03/no/pdfs/prp200920100091000dddpdfs.pdf>

Justisdepartementet. (1954). *NUT 1954:1 Utkast til lov om ekspropriasjon av fast eiendom m.v. Innstilling fra Utvalget til å utrede spørsmålet for forenkling og rasjonalisering av*

ekspropriasjonslovgivningen. Henta frå: <https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nut-1954-1>

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

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b2f87252db0b414cac3364f1bb4066de/no/pdfs/otp198519860057000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2008). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. (Innst. O. nr. 50 (2008–2009)).

Henta frå: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2008-2009/inno-200809-050.pdf>

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

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ce5f1be372ad4586a53b314bfc4dc2c8/no/pdfs/otp200720080045000dddpdfs.pdf>

Landbruks- og matdepartementet. (2004). *Om lov om skogbruk (skogbrukslova)*. (Ot.prp. nr. 28 (2004–2005)).

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/58b2dd6daef84b1f8712aa81afd29a8e/nn-no/pdfs/otp200420050028000dddpdfs.pdf>

Miljøverndepartementet. (2007). *Om lov om planlegging og byggesaks behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.(Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)).

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>

Miljøverndepartementet. (2012). *Klimatilpasning i Norge*. (Meld. St. 33 (2012-2013)).

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5e7872303544ae38bdbdc82aa0446d8/no/pdfs/stm201220130033000dddpdfs.pdf>

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

Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/65e3e88d0be24461b40364dd61111f21/no/pdfs/stm201120120015000dddpdfs.pdf>

Lover og forskrifter:

Lov 17. mai 1814 om Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom (overføringslova)

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova)

Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningslover)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova)

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vassressurslova)

Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova)

Forskrift 27. juni 2008 nr. 71 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

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

Lov 21. juni 2009 nr. 54 om forvaltning av naturens mangfold av (naturmangfoldlova)

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelseslova)

Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom m.m.
(Jordskiftelova)

Rettspraksis:

Rg. 1986 s. 1039

Rg. 1988 s. 499.

Rt. 1970 s. 61

Rt. 1998 s. 1140 (Nedre Foss)

Rt. 2002 s. 64 (Sandnes).

Rt. 2006 s. 1012

Rt. 2009 s. 661



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway