



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2024 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Hovedveileder: Steinar Taubøll

De rettslige kravene til tiltakshavers dokumentasjon ved utbygging i kvikkleireområder.

The legal requirements for the developer's documentation in development projects in quick clay areas.

Sveinung Hellerud og Olav Sund Olsborg

Master i eiendom (M-EIE)

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet ved Institutt for eiendom og juss, ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) våren 2024. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng, og markerer slutten på et masterløp ved studiet Master i Eiendom ved NMBU. Det har vært fem sosiale og lærerike år, hvor både praktisk og teoretisk kunnskap skal anvendes videre i livet. Samlet sett ser vi tilbake på en studietid som bærer preg av høyt akademisk nivå, dyktige forelesere og medstudenter.

Valg av tema ble tatt på bakgrunn av vår interesse for jus, nærmere bestemt plan- og bygningsretten. De rettslige rammene som stilles gjennom gjeldende rett, danner føringene for tillatt arealutnyttelse. Valg av tema ble dermed hvilke rettslige føringer som gjør seg gjeldende for tiltakshavere i kvikkleireområder. Temaet er i tillegg dagsrelevant, noe som gjenspeiles ved nytt forslag til NOU på bakgrunn av Gjerdrumskredet.

Avslutningsvis ønsker vi å rette en stor takk til alle forelesere og ressurser her på NMBU, som har gitt oss forutsetningene til å begynne på nye utfordringer i arbeidslivet. I tillegg rettes det en stor takk til alle medstudenter. Særlig vil vi takke Sarpsborg kommune, og veileder Steinar Taubøll for faglig innspill. Dere har gitt oss forutsetningene til å besvare og undersøke fagområdet i dybden.

Sammendrag

Masteroppgaven tar for seg utfordringer knyttet til eiendomsutvikling i kvikkleireområder. Tematikken kom på spissen i kjølvannet av Gjerdrumskredet, som fant sted 30. desember 2020. Som en konsekvens av skredet oppnevnte Olje- og Energidepartementet den 5. februar 2021 et utvalgt som hadde til formål å gjennomføre en grundigere undersøkelse av de juridiske virkemidlene for å håndtere kvikkleirerisiko, og forebygge slike skredulykker i fremtiden. Den 28. mars 2022 la utvalget frem NOU 2022: 3, med anbefalte lovendringer og nye lovforslag.

Vår forskning viser at lovverket i stor grad fanger opp kvikkleirerisikoen ved større bygge- og anleggstiltak. Dette gjenspeiles i skjerpede prosessuelle krav hvor nasjonale retningslinjer, regionale planer og kommuneplaner skal ivaretas gjennom en omfattende reguleringsplanprosess. Risikoen fanges slik opp med planbestemmelser, og at det videre settes klare vilkår i byggesaksbehandlingen. Blant annet gjennom at geotekniske undersøkelser må foreligge før reguleringsplanen kan vedtas og igangsettelsestillatelse kan gis. I praksis skjer dette ved at kommunen må gjøre en totalvurdering av den dokumentasjonen som er fremlagt av tiltakshaver, og påse at nødvendige sikringstiltak er prosjektert.

På den måten sikrer kommunen at utbygging ikke finner sted i områder med risiko for kvikkleireskred. I tillegg har kommunen alltid en avslagshjemmel gjennom nåværende pbl. § 28-1 (Byggegrunn, miljøforhold mv.). Bestemmelsen sikrer at tiltak ikke kan iverksettes om grunn utsettes for fare eller vesentlig ulempe. Det innebærer at kommuner har en sikkerhetsventil til å stoppe tiltak, om nytt informasjonsgrunnlag eller andre forhold tilsier at utbyggingen kan føre til skred. En utfordring knyttet til plansystemet er imidlertid at kommunen ikke kan stille krav om geotekniske vurderinger i form av grunnboringer for overordnede planer. Nettopp av hensyn til at slike utredninger kan være en "urimelig kostnad" for tiltakshaver, sammenlignet med den nytten utredninger har på et så tidlig stadium i planprosessen.

Kvikkleireproblematikken kommer spesielt på spissen for tiltak som er unntatt søknadsplikt eller reguleringsplanplikt. Dagens lovverk åpner for at tiltakshaver kan oppføre mindre tiltak, og gjennomføre mindre utfyllinger og gravearbeider uten at søknad sendes til kommunen. I slike tilfeller er det ikke nødvendigvis tiltaket isolert sett som utgjør en risiko, derimot kan sumvirkningen av mange små tiltak belaste grunnen slik at et skred utløses. Denne

problematikken er diskutert i NOU 2022: 3, hvor det foreslås at søknadsplikten blir skjerpet inn i kvikkleireområder.

Det er spesielt lovforslagene knyttet til pbl. § 28-1 (Byggegrunn, miljøforhold mv), pbl. § 4-3 første ledd andre punktum (Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse), pbl. § 19-2 (Dispensasjonsvedtaket) og SAK 10 § 4-1 (Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse) som danner basis for masteroppgaven. Bestemmelsene snevrer inn adgangen tiltakshaver har for å iverksette bygging uten at formell søknad sendes. I tillegg vil gjeldende pbl. § 28-1 flyttes til § 1-10 for å øke fokuset og synligheten av avslagshjemmelen. Videre vil pbl. § 4-3 pålegge kommunen å gjennomføre ROS-analyser også for områder der det ikke legges opp til utbygging i kommuneplanens arealdel, typisk LNFR-områder. Lovendringene er sett opp mot Sarpsborg kommune sin praksis, hvor deres innspill viser at NOU-en danner et klarere regelverk. Dette gir økt forutsigbarhet og kontroll, sammenlignet med dagens situasjon.

Formålet med oppgaven er å heve kunnskapsnivået til bransjeaktører om hvilke virkemidler som gjør seg gjeldende for private tiltakshavere og kommunen. Det diskuteres også hvilke lovbestemmelser som bør implementeres for å fange opp kvikkleirerisikoen i større grad. Samlet sett vil oppgaven sette kvikkleireproblematikk ytterligere på dagsorden.

Abstract

The master's thesis addresses challenges related to property development in quick clay areas. The issue became relevant after the Gjerdrum landslide on December 30, 2020. As a consequence of the landslide, the Ministry of Petroleum and Energy appointed a committee on February 5, 2021, with the aim of conducting a more thorough examination of the legal mechanisms for managing quick clay risk and preventing such landslide accidents in the future. On March 28, 2022, the committee presented NOU 2022: 3, with recommended legislative changes and new legislative proposals.

Our research shows that the legislation largely captures the risk of quick clay in major construction and infrastructure projects. This is reflected in heightened procedural requirements where national guidelines, regional plans, and municipal plans are to be upheld through an extensive regulatory planning process. This is done by requiring geotechnical surveys to be conducted before regulatory plans can be adopted and construction permits can be issued. The risk is thus addressed through planning regulations, and clear conditions are set in the building permit process.

In this way, the municipality ensures that development does not take place in areas at risk of quick clay landslides. Additionally, the municipality always has a refusal clause through current pbl. § 28-1 (Building ground, environmental conditions, etc.). The provision ensures that measures cannot be implemented if the ground is exposed to danger or significant inconvenience. This means that municipalities have a safety valve to stop measures if new information or circumstances suggest that development could lead to landslides. However, a challenge associated with the planning system is that the municipality cannot require geotechnical assessments in the form of soil drilling for overarching plans. This is precisely because such assessments can be an "unreasonable cost" for the developer, compared to the utility of assessments at such an early stage in the planning process.

The quick clay issue is particularly acute for measures exempt from application requirements or regulatory planning requirements. Current legislation allows developers to do minor measures and excavations without applying to the municipality. In such cases, it may not be the individual measure that poses a risk, but rather the cumulative effect of many small measures that stress the

ground, triggering a landslide. This issue is discussed in NOU 2022: 3, which proposes tightening the application requirement in quick clay areas.

It is especially the proposed legislative amendments related to pbl. § 28-1 (Building ground, environmental conditions, etc.), pbl. § 4-3 first paragraph second sentence (Community safety and risk and vulnerability analysis), pbl. § 19-2 (Dispensation decision), and SAK 10 § 4-1 (Measures not requiring application and permission) that form the basis of the master's thesis. The provisions narrow down the discretion developers must commence construction without formally submitting an application. Furthermore, current pbl. § 28-1 will be moved to § 1-10 to increase the focus and visibility of the refusal clause. Additionally, pbl. § 4-3 will require municipalities to conduct risk and vulnerability analyses even for areas where no development is planned in the municipal plan's land use section, typically areas designated for agriculture, forestry, recreation, and nature conservation (LNFR areas). The legislative changes are compared with the practice of Sarpsborg municipality, where their feedback indicates that the NOU provides a clearer regulatory framework. This increases predictability and control compared to the current situation.

The thesis aims to enhance the knowledge base of industry actors regarding the mechanisms applicable to private developers and municipalities. It also discusses which legislative provisions should be implemented to better address the risk of quick clay. Overall, the thesis aims to put the quick clay issue on the agenda.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1. Innledning.....	9
1.1 Tema og aktualitet.....	9
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Oppbygning og avgrensninger	13
1.4 Metode.....	14
Kapittel 2: Kvikkleire som naturfare.....	16
2.1 Hva er kvikkleire?	16
2.2 Kvikkleirens opprinnelse og omfang.....	17
2.3 Årsaker til kvikkleireskred	18
2.4 Tidligere kvikkleireskred i Norge.....	21
2.5 Kartlegging av kvikkleirefare.....	23
2.6 Sikkerhet	23
Kapittel 3. Reguleringsplaners betydning i det norske plansystemet	25
3.1 Det norske plansystemet.....	25
3.1.2 Nasjonale forventninger	26
3.1.3 Statlige planretningslinjer, arealplaner og planbestemmelser.....	26
3.1.4 Regionale planer, innhold og planprosesser	28
3.1.5 Kommunale planer, innhold og planprosesser.....	29
3.2 Reguleringsplaner som styringsverktøy	31
3.2.1 Reguleringsplanprosessen	31
3.2.1.1 Planoppstart/planprogram.....	31
3.2.1.2 Utredninger/planforslag.....	32
3.2.1.3 Planbehandlingen	32
3.2.2 Krav til utredninger i plan- og bygningsloven (ROS-analyser og konsekvensutredninger som sikkerhetsventil)	33
3.2.2.1 Den generelle utredningsplikten	33
3.2.2.2 Konsekvensutredning	34
3.2.2.3 Innholdet i konsekvensutredningen	35
3.2.2.4 Risiko og sårbarhetsanalyse.....	37
3.2.4 Kommunens kontrollplikt med eksterne utredninger	40
3.2.5 Plikten til å utarbeide reguleringsplan	43

3.3 NVE veileder nr. 1/2019 - Sikkerhet mot kvikkleireskred	45
3.3.1 Veilederens rettslige betydning	47
Kapittel 4. Håndtering av kvikkleire i byggesaksdelen	50
4.1 Kravet om sikker byggegrunn, jf. pbl. § 28-1	50
4.1.1 Pbl. § 28-1 første ledd	51
4.1.1.1 Tilstrekkelig sikkerhet	51
4.1.1.2 Farebegrepet	51
4.1.1.3 Vesentlig ulempe som følge av natur og miljøforhold	52
4.1.1.4 Fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak	53
4.2 TEK17 og sikkerhetskrav	53
4.2.1 Krav til kompetanse til ansvarlige foretak	54
4.3 Tiltaksdefinisjonen	56
4.4 Vesentlig terrenginngrep, jf. pbl. § 20-1 bokstav k.	57
4.5 Hovedregelen om søknadsplikt § 20-2	58
4.5.1 SAK10 § 5-4 Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak.....	59
4.6 Unntaksreglene om søknadsplikt § 20-5.....	60
4.6.1 SAK10 § 4-1.....	62
4.7 Unntaksreglene om søknadsplikt §§ 20-6, 20-7 og 20-8	63
4.8 Den risikobærende aktør når tiltak er unntatt søknadsplikt	64
Kapittel 5. Lov- og forskriftsforslag foreslått i NOU 2022: 3	66
5.1 Dagens pbl. § 28-1 flyttes til pbl. § 1-10	66
5.2 Pbl. § 4-3 første ledd nytt andre punktum	67
5.3 Pbl. § 19-2 andre ledd nytt tredje punktum	70
5.4 SAK 10 § 4-1, bokstav f, punkt 7 nytt siste punktum.....	71
5.5 SAK 10 § 4-1 første ledd, bokstav f, nytt punkt 12.....	74
Kapittel 6. Kvikkleirefare i praksis (casestudie i Sarpsborg kommune).....	76
6.1 Bakgrunn for valg av caseområde	76
6.2 Nasjonale og regionale hensyn inn i kommunal planlegging	76
6.3 Reguleringsplaner innenfor områder med mulighet for marin leire	79
6.3.1 Alvimveien 61	79
6.3.2 Lysås - Ullerøy	82
6.3.3 Alvim Renseanlegg	85

6.3.4 Når krever Sarpsborg kommune grunnboringer i planprosessen?	87
6.3.5 Konklusjon plandelen	88
6.4 Hvordan fanges kvikkleirefare opp for tiltak unntatt reguleringsplanplikt?	89
6.4.1 Konklusjon “Hvordan avdekkes kvikkleirefare når tiltaket er unntatt fra reguleringsplanplikt?”	89
6.6 Byggesaker innenfor områder med mulighet for marin leire.....	90
6.6.1 Dalveien 37	90
6.6.2 Lærer Nygårds vei 39 A og B.....	93
6.6.3 Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F	95
6.6.4 Tiltak unntatt søknadsplikt	96
6.6.5 Konklusjon byggesakdel	99
6.7 Funn og refleksjoner fra casestudien	100
Kapittel 7. Egne lov- og forskriftsforslag.....	101
7.1 Driftsmessige endringer i landbruket	101
7.2 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og NVE veileder nr. 1/2019.....	102
7.3 Meldeplikt for tiltak i områder med mulighet for marin leire.....	103
7.4 Klarere hjemmel til å kreve grunnboring.....	104
Kapittel 8. Avsluttende refleksjoner.....	105
Kilder	107
Vedlegg	118

Kapittel 1. Innledning

Denne delen av masteroppgaven har til hensikt å redegjøre for temaet dokumentasjon ved nye tiltak i kvikkleireområder. Her belyses temaets aktualitet, valg av problemstillinger, oversikt over oppgavens struktur, nødvendige avgrensninger, og en beskrivelse av valgt metode. Målet er å gi leseren en forståelse av oppgavens systematikk, og relevans innenfor det valgte fagområdet.

1.1 Tema og aktualitet

I kjølvannet av Gjerdrumskredet 30. desember 2020, har problematikken og risikoen knyttet til kvikkleire kommet på dagsorden. Den utløsende årsaken for skredet var erosjon, og større mengder nedbør i en lengre tidsperiode. Sett opp mot endringer knyttet til klima, med mer ekstremvær kan det tenkes at kvikkleireskred kan forekomme hyppigere.¹ For å forebygge slike hendelser i fremtiden ble det nedsatt et utvalg som hadde til formål å undersøke årsakene til Gjerdrumskredet og risikoreducerende tiltak.²

Temaets aktualitet spisset seg ytterligere etter samtaler med flere bransjeaktører, blant annet OBOS, Norconsult, Universitetet i Tromsø og Sarpsborg kommune. I tillegg har oppgaven blitt tildelt Eiendomsbransjens fagstipend 2024, bestående av en jury med ledere i norske eiendomsselskaper. Her ble det trukket frem at dagens lovverk har forebyggende tiltak mot risikoen i en ordinær reguleringsplanprosess. Dette ved at lovgiver har oppstilt skjerpede prosessuelle krav gjennom konsekvensutredning, ROS-analyse og krav om sikker byggegrunn, jf. pbl. § 28-1 første ledd.

Likevel er det ikke nødvendigvis de større tiltakene som er utløsende faktor når et kvikkleireskred oppstår. Det er gjerne mindre bygge- og anleggstiltak som er unntatt krav til detaljregulering og byggesøknad. Med andre ord er det gjerne tiltak som oppføres uten utredninger eller offentligrettslig kontroll som øker risikoen. Herunder flytting av masser, og oppføring av mindre bygge- og anleggstiltak. Det ble med dette relevant å se på hvordan lovverket fanger opp denne risikoen, og underbygger formålet om sikker byggegrunn, jf. pbl. § 28-1.

¹ NGU. (2021). Gjerdrumskredet.

² NOU 2022: 3. S. 11

I den anledning er det nødvendig å tolke lovverket, og undersøke hvordan det utøves i praksis gjennom en casestudie i Sarpsborg kommune. Bakgrunnen for valg av caseområdet er gjort som følge av mengden kvikkleire avdekket i kommunen.³ Videre ble området valgt på bakgrunn av hvordan kommunen har satt temaet på dagsorden. I 2015 ble det i forbindelse med utvidelse av Fylkesvei 109 avdekket stedvis dårlige grunnforhold. Funnene berørte også tettbebygde områder i umiddelbar nærhet. På dette tidspunktet var Sarpsborg en av få Østfoldkommuner som jobbet med en tydelig handlingsplan for håndtering av kvikkleirefare. Kommunen står med dette i en særstilling til å avdekke hvilke problemer som oppstår, håndtere informasjonsflyt til borgerne og praktisere lovverket.

Det må nevnes at kvikkleirerisikoen ikke er like fremtredende på landsbasis.⁴ Det er begrunnet i at ikke alle områder i Norge har vært under den marine grense. I større kommuner er også risikoen redusert som følge av økt kompetanse, samt kontroll av menneskeskapte og naturskapte endringer over tid. Risikoen er på sin side større i mindre kommuner, hvor gjerne en ansatt har flere ansvarsområder for å dekke kommunens kompetansebehov.⁵ Fokuset rundt tematikken er dermed fremtredende, sett i sammenheng med regjeringens distriktpolitiske føringer.⁶

I NOU 2022: 3 foreslår Gjerdrumutvalget å tydeliggjøre risikoreducerende tiltak ved å lovfeste en rekke plikter. For å klarlegge ansvaret foreslås det at lovgiver vedtar en ny naturskadesikringslov. Her vil grunneiere få større ansvar i forbindelse med varsling til offentlige myndigheter ved fare for naturskade. Utvalget ønsker også bedre kartlegging av faresoner. Tydeliggjøringen vil også skje gjennom revidering av bestemmelsen om ROS-analyser i plan- og bygningsloven. Byggesaksforskriften er i tillegg foreslått endret, slik at flere tiltak regnes som søknadsppliktige, i områder med mulighet for marin leire, jf. pbl. § 20-5 og SAK10 § 4-1.

Forslagene i NOU 2022: 3 representerer en positiv utvikling. For å sikre denne målsettingen er det sentralt at samordningsfunksjonen mellom statlige, regionale og kommunale oppgaver ivaretas i praksis, jf. pbl. § 1-1 andre ledd. Dette for å øke kompetansen i den enkelte kommune slik at de kan utøve sitt kommunale selvstyre på best mulig måte, jf. GrL. § 49. Det avgjørende er

³ NVE, (u.å.), Faresonekart.

⁴ NVE, (u.å.), Faresonekart.

⁵ NOU 2022: 3. S. 155

⁶ Regjeringen, (u.å.) Regional- og distriktpolitikk.

at den enkelte kommune har tilstrekkelig kompetanse og virkemidler for å håndtere risikoen i praksis.

1.2 Problemstillinger

Det er i forbindelse med utbygging og gjennomføring av tiltak i områder med mulighet for kvikkleire en rekke problemstillinger og spørsmål som reiser seg. Håndtering av kvikkleirefare er et komplekst tema som favner juridiske, tekniske, økonomiske og praktiske aspekter. Mulige problemstillinger favner derfor bredt og er av tverrfaglig karakter. Det har i denne sammenheng derfor vært nødvendig å avgrense tematikken for å unngå en generell tilnærming.

Kvikkleireskred er i nyere tid primært utløst som følge av menneskelig påvirkning. Etter vårt syn er det stor usikkerhet rundt hvilke juridiske krav som gjør seg gjeldende ved “bygge- og anleggsarbeid”. Dette med tanke på identifisering av faren, men også håndtering av den. Denne oppgaven vil ta for seg de juridiske virkemidlene for identifisering av faren. Virkemidlene finner vi i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og i bestemmelser gitt i medhold av loven. Hensikten med oppgaven er å gjøre rede for gjeldende rett og de virkemidler som allerede er tilgjengelig i lovverket. Eventuelle begrensninger og utfordringer knyttet til gjeldende rett, samt forslag til lovendringer blir også undersøkt.

Utgangspunktet for alle typer reguleringsplaner og tiltak er at sikkerhetskravet i plan- og bygningsloven § 28-1 om sikker byggegrunn må være oppfylt. Dette innebærer følgelig at det må kunne dokumenteres at det er “tilstrekkelig sikkerhet” mot fare og ulempe.

Hovedproblemstillingen har med dette blitt:

Hvilke krav stilles til dokumentasjon ved tiltak i kvikkleireområder?

Tiltaksdefinisjonen i plan- og bygningsloven er svært vid. Ved siden av lovens byggesakssystem spiller også reguleringsplaner en sentral rolle i arealdisponeringen og hvilke tiltak som tillates. Det kan slik oppstilles ulike kategorier av tiltak etter loven, som det er nødvendig å differensiere mellom. Vi har derfor ansett det nødvendig å oppstille to underproblemstillinger. Hver for seg

skal disse belyse ulike sider av dagens system etter plan- og bygningsloven.

Underproblemstillingene er som følger:

1. *Hvordan avdekkes kvikkleirefare når tiltaket er unntatt fra reguleringsplanplikt?*
2. *Hvordan avdekkes kvikkleirefare når tiltaket er unntatt fra søknadsplikt?*

Hensikten med problemstillingene er å gjøre rede for gjeldende rett. For å belyse problemstillingene er det nødvendig å gjøre rede for både plansystemet og byggesakssystemet som helhet. Systemene må vurderes isolert sett, men også ses i sammenheng med hverandre. Dette for å få en dypere forståelse av de underliggende prosessene og hensynene som skal ivaretas i de respektive fasene.

NOU 2022: 3 “På trygg grunn - Bedre håndtering av kvikkleirerisiko” presenterer en rekke forslag til lovendringer med anbefalinger om tiltak for å bedre forebyggingen av kvikkleireskred. På bakgrunn av dette har vi oppstilt en tredje underproblemstilling med hensikt å belyse hvordan gjeldende rett bør være. Problemstillingen er utarbeidet med bakgrunn i Gjerdrumutvalgets utredning. Den **tredje underproblemstillingen** er som følger:

3. *Hvordan bør lovverket utformes for å forebygge kvikkleirefare?*

For å belyse problemstillingen har vi basert oss på relevante lovforslag. Til dette har det vært aktuelt å se på hvilke konsekvenser endringene har for ulike aktører. Dette omfatter kommunen som plan- og byggesaksmyndighet, forslagsstillere til arealplaner og tiltakshavere, men også befolkningen generelt. Problemstillingen ses også opp mot en studie av Sarpsborg kommune sin praksis med håndtering av kvikkleire i forbindelse med arealplanlegging og behandling av byggesøknader. Utvalgets lovforslag og casestudien suppleres også med egne forslag til juridiske virkemidler.

I sum danner underproblemstillingene grunnlaget for å besvare hovedproblemstillingen. På den ene siden belyser underproblemstillingene hvordan regelverket er i dag, med de begrensninger og utfordringer som er knyttet til tilgjengelige virkemidler. På den andre siden belyser underproblemstillingene hvordan disse begrensningene og utfordringene kan løses gjennom lovendringer og nye juridiske virkemidler.

1.3 Oppbygning og avgrensninger

Masteroppgaven er bygd opp systematisk hvor problemstillingene besvares både i teoridelen og gjennom casestudiet. Oppgaven er i lys av valgte problemstillinger avgrenset til å kun ta for seg nye arealplaner og tiltak. Det går dermed ikke i dybden på kvikkleireproblematikk for eksisterende bebyggelse og tiltak. Temaer som fysiske sikringstiltak, ulovlighetsoppfølging og erstatningsansvar faller slik utenom. For å sikre at leseren gis god innsikt i hvilke juridiske virkemidler som finnes i gjeldende rett, er oppgaven bygd opp ved å først gi leseren innsikt i statlige, samt regionale krav og retningslinjer. Videre redegjøres det for kommunale arealplanprosesser, deretter byggesaksbehandlingen. På den måten sikrer man de overordnede hensynene i plansystemet, og hvordan disse gjenspeiles på detaljnivå.

I den andre delen av masteroppgaven får leseren et innblikk i karakteristikken ved kvikkleire som naturfenomen. Til tross for at denne delen er kortfattet, beskrives det hvordan et kvikkleireskred oppstår, samt reelle eksempler på slike skred. Av hensyn til de valgte problemstillingene ble det ikke ansett som nødvendig å utforske årsakene til kvikkleireskred i dybden. Dette anses av oss også å ligge utenfor fagkretsen som utgjør den 5-årige masteren i eiendom. Kjernen i oppgaven ligger i å avdekke hvordan plan- og bygningslovens system, rettslige føringer og praksis kan forebygge kvikkleireskred i fremtiden. Likevel er det viktig å inkludere en beskrivelse av kvikkleire som naturfenomen for å tydeliggjøre kompleksiteten knyttet til tematikken.

Den tredje delen av oppgaven redegjør for plansystemet med fokus på bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Sentralt i denne delen er hvordan konsekvensutredninger og ROS-analyser brukes som prosessuelle verktøy for å kartlegge kvikkleireområder på overordnet nivå. Det gis også en innføring i hvordan reguleringsplaner vedtas, og hvordan planmyndigheten må ta hensyn til statlige og regionale føringer. Denne delen er avgrenset mot kvikkleire som tema, og fokuserer på hvilke føringer som gjør seg gjeldende når en ny arealplan vedtas. Til tross for at det hadde vært interessant å utforske forholdet mellom eldre planers kunnskapsgrunnlag og kravet til sikker byggegrunn i § 28-1 første ledd ved nye tiltak, faller dette utenfor oppgavens avgrensninger.

I kapittel 4 presenteres byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Fokuset ligger på bestemmelsen i § 28-1 om trygg byggegrunn, samt anvendelsesområdet til bestemmelsene

knyttet til tiltak som er unntatt søknadsplikt og reguleringsplanplikt. Videre presenteres relevante forskrifter, inkludert SAK10 og TEK17. For å sikre at denne delen ikke blir for generell, er byggesaksdelen klart avgrenset mot håndtering av kvikkleire i byggesaksprosessen, samt hvilke muligheter og begrensninger som eksisterer for relevante aktører.

I forbindelse med utarbeidelsen av NOU 2022: 3 er det aktuelt å vurdere utvalgets lov- og forskriftsforslag. Oppgavens kapittel 5 er her avgrenset mot de lov- og forskriftsforslag som anses direkte relevante mot oppgavens problemstillinger. Hvert av forslagene drøftes, og deres praktiske virkninger diskuteres.

I kapittel 6 redegjøres det for casestudien med Sarpsborg kommune. Her presenteres formål, bakgrunn for valg av caseområde, kommunens praksis, reelle eksempler og diskusjonspunkter. Casestudien er tydelig avgrenset ved å fokusere kun på én aktør. Dette gjøres for å gi grundig innsikt i praksisen fra planlegging til byggesaksbehandling, og hvordan den enkelte avdeling håndterer risikoen knyttet til kvikkleire. I kapittelet kombineres funnene fra teori og praksis, og vurderes opp mot de foreslåtte endringene i NOU 2022:3. Det gjennomføres en vurdering av virkningene til de nye bestemmelsene, og det konkluderes med nye forslag til lovendringer som kan implementeres for å bedre håndtering av kvikkleirerisiko.

Kapittel 7 danner grunnlaget for egne refleksjoner vi har tilegnet oss gjennom arbeidet med masteroppgaven. Her konkluderes det med hvilke fokusområder, og lovendringer vi mener bør ha ytterligere oppmerksomhet.

Siste del av masteroppgaven tar for seg avsluttende refleksjoner. Her oppsummeres funn og ulike problemstillinger som bør utforskes nærmere. Årsaken til at disse ikke er gjort rede for i masteroppgaven er at de går utenfor oppgavens avgrensninger.

1.4 Metode

Denne masteroppgaven er skrevet med bakgrunn i fagkretsen som utgjør den 5-årige masteren i Eiendom ved NMBU. Studiet er blant annet kjennetegnet ved en tverrfaglig forståelse av eiendomsrelaterte problemstillinger. Oppgaven er derfor ikke begrenset til kun å gjelde juridisk metode, og suppleres av en case-studie.

Oppgaven tar i hovedsak sikte på å gjøre rede for gjeldende rett (de lege lata) i forbindelse med håndtering av kvikkleirerisiko. Dette er sentralt for å forstå de juridiske virkemidlene som er tilgjengelig for aktørene i bransjen. Juridisk metode er den samme metoden som brukes i domstolene. Metoden innebærer en begrenset bruk av kilder, hvor utgangspunktet for hvordan en lov skal tolkes kan tas i lovteksten. Metoden oppstiller også faste prinsipper for hvordan ulike kilder skal vektes, og hvilke slutninger som kan trekkes ut fra dem.⁷ En utfordring ved bruk av juridisk metode har vært at det foreligger lite rettspraksis på området. Bruken av rettspraksis som rettskilde er i denne oppgaven derfor begrenset.

For å besvare oppgavens tredje underproblemstilling har vi også foretatt en vurdering av hvordan gjeldende rett bør være (de lege ferenda). Utgangspunktet for dette har vært NOU 2022: 3. Utredningen har også gitt premissene for å komme med egne lovforslag. I tillegg har vi støttet oss på andre fagkilder, samt forvaltningspraksis.

For å besvare oppgavens problemstillinger best mulig har vi undersøkt hvordan lovverket utspiller seg i teori og praksis. I casestudien har vi undersøkt hvordan Sarpsborg kommune anvender temaplaner, reguleringsplaner og byggesaksrutiner for å håndtere kvikkleirerisiko. Det gjenspeiles i en dokumentanalyse av utvalgte arealplaner med tilhørende planbestemmelser og relevante byggesaker. Undersøkelsen viser hvilke implikasjoner gjeldende praksis kan føre med seg.

⁷ Boe, E. (2012). Grunnleggende juridisk metode, 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Kapittel 2: Kvikkleire som naturfare

Denne delen av oppgaven tar sikte på å gi en overordnet forståelse av kvikkleire som naturforekomst. Det gjøres i den sammenheng kort rede for ulike typer kvikkleireskred og tidligere skredhendelser. Videre presenteres arbeidet med statlig skredfarekartlegging og sikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende for kvikkleire som naturfare. Målet er å gi leseren en grunnleggende forståelse av kvikkleirens farer og karakteristikk.

2.1 Hva er kvikkleire?

Kvikkleire er en type leire som primært finnes i Norge og Sverige. Utover dette er det også mindre forekomster i Finland, Russland, Canada og Alaska.⁸

Selve begrepet "kvikkleire" refererer til en spesifikk type leire som har evnen til å kollapse og endre seg til en tyntflytende substans når den utsettes for overdreven belastning.⁹ Denne typen leire kjennetegnes ved at den består av svært små partikler, mindre enn 0,002 mm i størrelse, som krever bruk av kraftige mikroskoper for observasjon.¹⁰ Kjemiske faktorer er ansvarlige for bindingen mellom partiklene i kvikkleire, hovedsakelig gjennom virkningen av salt som binder dem sammen.¹¹ Den resulterende strukturen karakteriseres ofte som en korthusstruktur, som i utgangspunktet ikke er risikabel å bygge på. Problematikken oppstår først når partiklene blir eksponert for ferskvann eller belastning, da strukturen kan bli ustabil.¹² Kvikkleirens oppbygning er illustrert i figur 1.

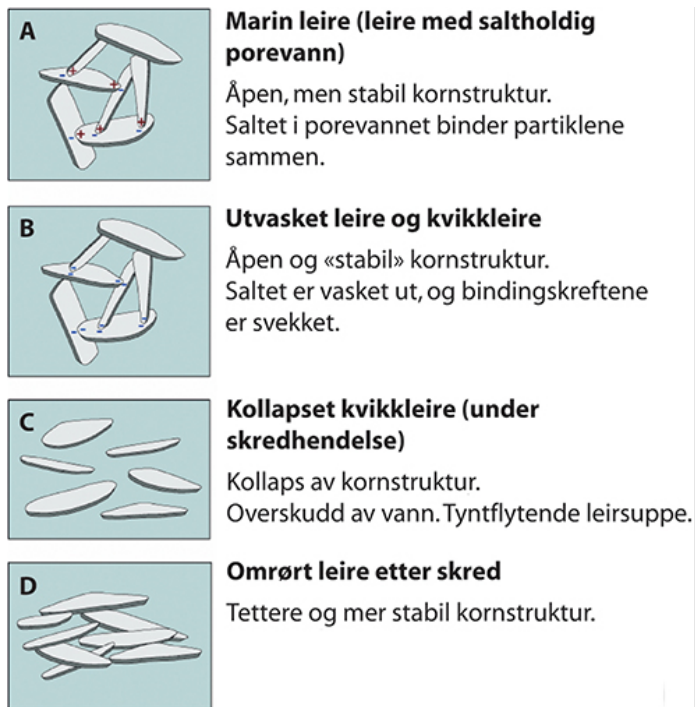
⁸ NOU 2022: 3. S. 21

⁹ NOU 2022: 3. S. 21

¹⁰ NOU 2022: 3. S. 21

¹¹ NOU 2022: 3. S. 21

¹² NOU 2022: 3. S. 21



Figur 1: Kornstruktur i marin leire. Kilde: NOU 2022: 3 s. 21.

2.2 Kvikkleirens opprinnelse og omfang

Kvikkleireforekomstene finnes kun på de stedene i Norge som ligger lavere i terrenget enn marin grense. Den marine grensen representerer det høyeste nivået havet nådde etter den siste istiden. Dette nivået varierer som en konsekvens av isens påvirkning, hvor forskjellige geografiske områder ble påvirket ulikt av isens trykk. Mens den eksakte plasseringen av kvikkleire ikke er fullstendig kartlagt, er det sannsynlig at forekomsten er betydelig i områder med avleiringer av marin leire. Identifikasjon av slike områder krever omfattende geotekniske undersøkelser for å avdekke de spesifikke egenskapene til leiren.¹³ De mest utsatte områdene er Trøndelag og Oslo, hvor marin grense ligger mellom 200 til 220 meter over havet.¹⁴

¹³ NOU 2022: 3. S. 22-23.

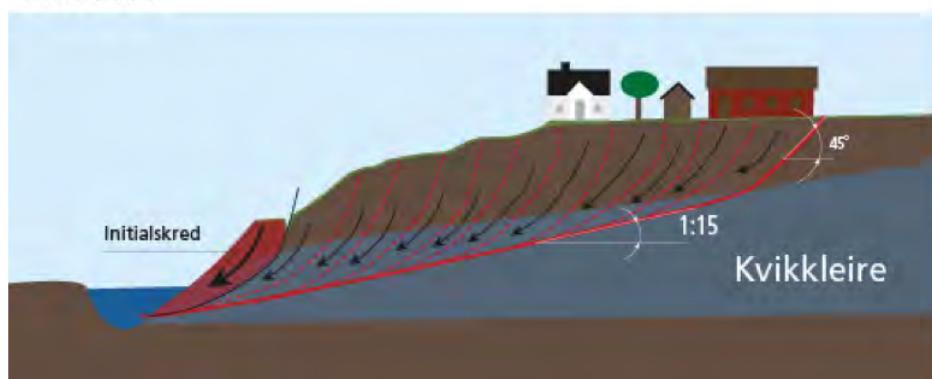
¹⁴ NOU 2022: 3. S. 89

2.3 Årsaker til kvikkleireskred

Kvikkleireskred er en egen skredkategori.¹⁵ Det finnes flere ulike typer av kvikkleireskred, herunder bakoverrettet skalkskred, bakoverrettet flakskred, fremoverrettet flakskred og lokalskred.¹⁶

Bakoverrettet skalkskred

Bakoverrettet skalkskred utløses ved et initialscred og beveger seg bakover i “skalker”. Skredtypen er en kjedereaksjon hvor nye skred forplanter seg bakover i skredområdet. Hvert enkelt skred er et resultat av at støtten foran er fjernet. Kjedereaksjonen brytes når grunnen er tilstrekkelig stabil.¹⁷ Dette er illustrert i figur 2.



Figur 2: Snitt som viser initialscred og bakoverrettet skalkskred. Kilde: NVE (2014) Sikkerhet mot kvikkleireskred s. 13.

Bakoverrettet flakskred

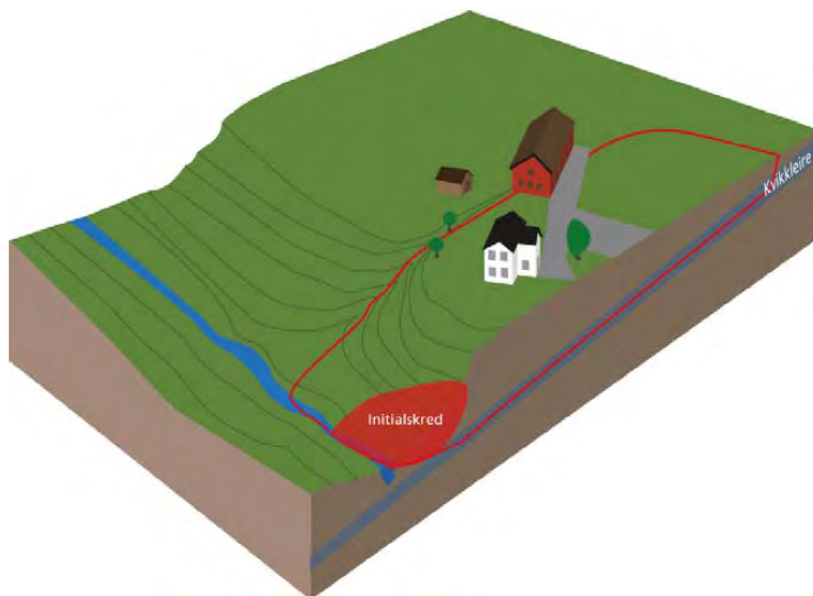
Bakoverrettede flakskred utløses også ved et initialscred i skråningsfoten. Skredtypen skiller seg fra skalkskred ved at kvikkleireforekomsten er liten og overdekningen av andre løsmasser er stor, noe som tvinger bruddflaten bakover. En forutsetning er derfor at helningen er tilstrekkelig for at hele “flaket” kan skli ut oppå laget med kvikkleire.¹⁸ Skredtypen illustreres i figur 3.

¹⁵ NVE. (2022). Om skred.

¹⁶ NVE. (2014). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

¹⁷ NVE. (2014). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

¹⁸ NVE. (2014). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

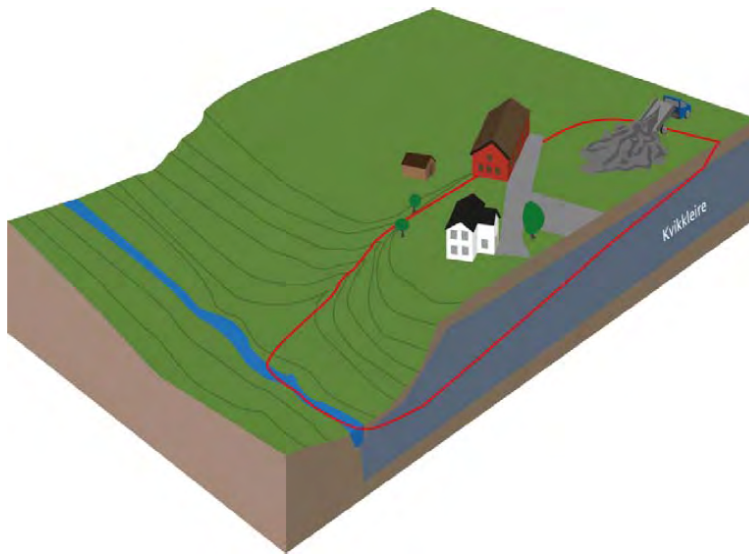


Figur 3: Initialskred og bakoverrettet flakskred, initiert i skråningsfoten. Kilde: NVE (2014) Sikkerhet mot kvikkleireskred s. 14.

Fremoverrettet flakskred

Fremoverrettede flakskred initieres i bakkant og beveger seg i retning med utglidningen. Skredtypen utløses som følge av belastning som påføres ovenfra, f.eks. ved masseforflytning eller bakkeplanering. Overbelastningen gjør at kvikkleiren kollapser som fører til at hele flaket sklir ut.¹⁹ Dette illustreres i figur 4.

¹⁹ NVE. (2014). Sikkerhet mot kvikkleireskred.



Figur 4: Fremoverrettet flakskred initiert ved belastning i bakkant. Kilde: NVE (2014) Sikkerhet mot kvikkleireskred s. 15.

Lokalskred

Lokalskred er et lokalt rotasjonskred som kan skje med alle typer løsmasser. Når lokalskredet skjer i andre typer løsmasser begrenses bruddet til skredområdet isolert. Lokalskred som skjer i tilknytning kvikkleiremasser, vil på andre siden kunne utløse påfølgende skred. Slike lokalskred omtales gjerne om initialskred.²⁰

Utløsende årsaker:

Kvikkleireskred er enten forårsaket av naturlige prosesser eller av menneskelige inngrep.²¹ Det skilles slik mellom to ulike kategorier utløsende årsaker til kvikkleireskred.

Tidligere var naturlige prosesser den dominerende utløsende årsaken til kvikkleireskred.²²

Naturlige prosesser kan blant annet være erosjon i elver og bekker og nedbør.

²⁰ NVE. (2014). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

²¹ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

²² NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

I dag er menneskelige inngrep stadig oftere utløsende årsak til kvikkleireskred.²³ Slike inngrep kan blant annet være masseforflytninger ved bakkeplanering, graving i skråninger, sprengningsarbeider, plassering av byggverk og andre tunge konstruksjoner mv. Fellesnevneren for de fleste utløsende menneskelige inngrep er belastning som påføres ovenfra.

For å redusere antall kvikkleireskred er det avgjørende å unngå å utløse initialscredene, uavhengig av om de skyldes naturlige prosesser eller menneskelige inngrep. Forebygging er derfor viktig. Naturlige utløste skred kan blant annet forebygges med sikring mot erosjon og bedret overvannshåndtering. For de menneskelige inngrepene er det i forbindelse med arealplanlegging og byggesak viktig å avklare hvilke tiltak som kan utløse skred, og hvilke forhåndsregler som kan iverksettes for å redusere skredfare.²⁴

2.4 Tidligere kvikkleireskred i Norge

Selv om utgangspunktet er at kvikkleire kan bygges på, har vi en rekke eksempler i Norge som viser hvor fatale konsekvenser et skred kan få. Årsakene til disse skredene er primært begrunnet i naturlige endringer, klimaendringer, fysiske tiltak som gjennomføres av tiltakshaver, eller som følge av manglende kompetanse. Kapittelet har til hensikt å belyse konsekvensene av skred og de faktorene som utløser dem.

Gjerdrumskredet i 2020:

Totalt var det elleve personer som omkom på Gjerdrum 30. desember 2020. I tillegg ble beboerne påført store materielle skader, og rundt 1600 måtte evakueres som følge av skredets volum på 1,35 millioner kubikkmeter.²⁵ Skredet er å regne som det mest fatale kvikkleireskredet i nyere tid. Årsaken knytter seg til erosjon i Tistilbekken, som medførte dårligere stabilitet i skrånningen vest for Holmen. Den økende erosjonen er i ettertid begrunnet i en våt og mild høst i 2020, som gjorde at bekken hadde høyere vannføring sammenlignet med tidligere år.²⁶ Det er i ettertid av hendelsen oppdaget at en grunneier i området i 2009 og 2011 hadde varslet

²³ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

²⁴ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred.

²⁵ NGU. (2021). Gjerdrumskredet.

²⁶ NGU. (2021). Gjerdrumskredet.

kommunen, med en bekymring rundt erosjon og vann på eiendommen.²⁷ NGU har også påpekt at området burde vært undersøkt nøyere, men utbygger i området påpekte at organet ble brukt for å sikre at tiltaket var på sikker byggegrunn. Det juridiske spørsmål som kommer på spissen i denne sammenheng er om dialogen mellom kommunen og andre myndigheter har vært tilstrekkelig, jf. pbl. § 1-4 andre ledd.

Sørum i 2016:

Tre skogsarbeidere mistet livet da et kvikkleireskred på 140 000 kubikkmeter raste i Sørum 10. november 2016.²⁸ Årsaken i gjeldende skred skiller seg fra Gjerdrum. Basert på NGI sin etterforskningsrapport konkluderer organet med at bakkeplaneringen som ble gjennomført i området var den utløsende årsaken.²⁹ I tråd med rettslige rammer, hadde tiltakshaver fått bakkeplaneringen godkjent av Sørum kommune til å være unntatt søknadsplikten i tråd med pbl. § 20-5 og SAK10 § 4-1 andre ledd bokstav f punkt 7. Det forelå ikke bevis som understøttet at oppfyllingsplanene var i strid med gitt tillatelse. I tråd med rapporten kommenterer NGI at unntaksregelen i SAK10 § 4-1, må praktiseres varsomt spesielt i områder hvor det er risiko for kvikkleireskred. Kommunen hadde gitt godkjenning som følge av feiltolkning av farekartet.

Rissaskredet i 1978:

Rissa i Indre Fosen kommune ble 29. april 1978 rammet av det største kvikkleireskredet i Norge på 1900-tallet. Totalt 40 mennesker befant seg i skredområdet, hvorav en mistet livet.³⁰ Totalt raste det ut 5-6 millioner kubikkmeter leire i innsjøen Boten. Skredmassene forårsaket en tre meter høy flodbølge som førte til store materielle ødeleggelser på andre siden av innsjøen på tettstedet Leira. Årsaken til skredet var trolig en fylling i sør-vestenden av Boten. Fyllingen ble lagt i strandkanten i forbindelse med utvidelsen av en driftsbygning.³¹ Deretter forplantet skredet

²⁷ NRK. (2021). Ekspert mener raset kunne vært unngått.

²⁸ NRK. (2021). Letingen etter overlevende i 2016 var over på fire timer – to ble aldri funnet.

²⁹ NGI. (2017). Sørum kvikkleireskred – Bistand til etterforskning: Vurdering av utløsningsårsak for kvikkleireskredet på Asak 10. november 2016.

³⁰ NOU 2022: 3. S. 39

³¹ NOU 2022: 3. S. 39

seg bakover (bakoverrettet skalkskred) i sør-vestlig retning rundt 1,5 km. I ettertid er det pekt på at bestemmelser rundt kartlegging og krav til sikkerhet kunne hatt en preventiv virkning.³²

2.5 Kartlegging av kvikkleirefare

Kartlegging av hvilke områder det finnes kvikkleire i er et viktig ledd i forebyggingen av kvikkleireskred. Systematisk statlig skredfarekartlegging har derfor vært i gang siden 1980.³³ Det er i dag Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som har ansvaret for statlig skredfarekartlegging.³⁴

Kartlegging av kvikkleirefare er fra NVE primært rettet mot “å kartlegge eksisterende skredutsatt bebyggelse og er avgrenset til kartlegging av skredfare i naturlige skråninger”.³⁵ Ved arealplanprosesser for nye tiltak er det forslagsstiller og kommune som er ansvarlig for utredning og kartlegging av skredfare. Infrastruktureiere som Statens vegvesen og Bane Nor har på sin side ansvar for vurdering og kartlegging av skredfare og utføring av sikringstiltak ved ny utbygging.³⁶

Det finnes derfor ikke et helhetlig kart over hele landet som viser hvor det er kvikkleire og ikke. Eksisterende oversiktskartlegging viser kun hvor det er påvist kvikkleire.³⁷ Dette innebærer at det kan være forekomster av kvikkleire utenfor registrerte kvikkleireområder. Så lenge man befinner seg under marin grense må det derfor utvises aktsomhet både ved planlegging av tiltak og ved tolkning av kvikkleirekart.

2.6 Sikkerhet

Kvikkleireskred skiller seg klart fra andre naturkatastrofer med tanke på at hendelsene ikke kan varsles. I NOU 2022: 3 pekes det på mange faktorer som vil kunne redusere risikoen. Tiltakene innebærer et større fokus på samordning, oppfølging, kompetanseheving og tydeligere

³² NOU 2022: 3. S. 39

³³ NVE. (2011). Plan for skredfarekartlegging.

³⁴ NVE. (2011). Plan for skredfarekartlegging.

³⁵ NVE. (2011). Plan for skredfarekartlegging.

³⁶ NVE. (2011). Plan for skredfarekartlegging.

³⁷ DIBK. (u.å.). Utbygging i fareområder.

lovregler.³⁸ Disse tiltakene kan, og bør implementeres i de juridiske virkemidlene kommunen har til rådighet, for eksempel i kommuneplaner og reguleringsplaner. Selv om kommunen utøver et kommunalt selvstyre, foreligger det klare rettslige skranker for myndighetsutøvelsen i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Både kommune og utbyggere har dermed et stort ansvar for å ivareta sikkerheten til befolkningen i det konkrete tilfellet.

³⁸ NOU 2022: 3. S. 11-17

Kapittel 3. Reguleringsplaners betydning i det norske plansystemet

I dette kapitlet redegjøres det for reguleringsplaners betydning, og viktigheten av dem i sammenheng med det norske plansystemet. I forbindelse med kontroll, oppfølging og styring av arealbruk er det essensielt å forstå sektormyndighetenes representative oppgaver. I anledning kvikkleirefare er det sentralt å belyse hvordan dette tas i betraktning i reguleringsplaner, og hvilke tiltak som er unntatt reguleringsplanplikt. Det vil gjøres ved å først gi en kort innføring i det norske plansystemet, nasjonale forventninger og føringer, samt kommuneplaners betydning for reguleringsplaner. Avslutningsvis redegjøres det for når et tiltak er underlagt reguleringsplanplikt.

3.1 Det norske plansystemet

Kommunene har i tråd med sitt kommunale selvstyre vide fullmakter til å styre arealbruken, jf. GrL. § 49. Det sier seg selv at kommunene må ha denne retten for å effektivisere lokaldemokratiet. Ulike interesser gjør seg gjeldende til ulike tider. Ny kunnskap kommer til, og prioriteringer foretas i takt med et skiftende politisk bilde.³⁹ Reguleringsplaner og kommuneplaner er på den måten fleksible styringsverktøy.⁴⁰ Kommunens diskresjonære kompetanse er likevel begrenset gjennom materielle, prosessuelle og personelle bestemmelser. De politiske beslutningene må holde seg innenfor disse juridiske rammene, og føringer fra overordnede myndigheter. Plan- og bygningsloven betegnes derfor som både sektorovergripende og sektornøytral.⁴¹

Som et rettslig bakteppe skal “Planlegging etter loven (...) bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver”, jf. pbl. § 1-1 andre ledd. Plan- og bygningsloven har en samordningsfunksjon, hvor statlige, regionale og kommunale sektorhensyn skal ivaretas. Et annet viktig hensyn som gjør seg gjeldende i planleggingen er den private eiendomsrett. Inngrep i den privates sfære krever klar hjemmel i lov, som følge av legalitetsprinsippets innhold, jf. GrL. § 113.

³⁹ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 82.

⁴⁰ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 82.

⁴¹ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 82.

Nasjonale og regionale føringer skal hensyntas i kommunale planprosesser. Om planer er i klar motstrid har både regionalt og statlig organ adgang til å fremme innsigelse, jf. pbl. § 5-4. Planleggingen skal dermed ha forankring i et samordningsperspektiv, med samarbeid i vertikal og horisontal retning, jf. pbl. § 3-1 andre ledd.

3.1.2 Nasjonale forventninger

I tråd med ambisjonen om samordning har regjeringen som utøvende makt ansvar for å legge frem nasjonale forventninger. Herunder til regionale og kommunale myndigheter innen by- og eiendomsutvikling, jf. pbl. §§ 3-5 og 6-1.⁴² Hensikten er å danne ett felles idegrunnlag for de representative organer, for å sikre effektive planprosesser uten at det fremmes innsigelse, jf. pbl. § 5-4. Det må innvendes at retningslinjene kun formidler nasjonale ambisjoner, og ikke har rettsvirkning. Dette er begrunnet i hensynet til det kommunale selvstyret, jf. GrL. § 49.

De nasjonale retningslinjene knyttet til naturfarer og klimatilpasninger tar utgangspunkt i de pågående klimaendringene, som manifesterer seg gjennom økt temperatur og hyppigere ekstremværhendelser. Disse endringene nødvendiggjør tilpasninger i arealplanleggingen. Ved planlegging av nye byggeområder er det essensielt å velge steder med robuste og stabile grunnforhold.⁴³ Spesielt i områder utsatt for kvikkleire bør det utvises nøye omtanke med hensyn til risikoen for skred. Implementering av egnede sikringstiltak er avgjørende for å sikre trygg byggegrunn.

3.1.3 Statlige planretningslinjer, arealplaner og planbestemmelser

Etter pbl. § 3-5 har *“Statlige planretningslinjer og planvedtak (...) til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan”*.

Staten i form av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har det overordnende ansvaret innen norsk arealdisponering og forvaltning. Dette som følge av den hierarkiske oppbygningen

⁴² Regjeringen. (2023). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027.

⁴³ Regjeringen. (2023). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027.

av plansystemet. Deres oppgave er i tråd med loven å fatte overordnede målsettinger som skal implementeres på lokalt nivå. Det underbygges i pbl. § 6-1 at det hvert fjerde år skal utarbeides et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, for å fremme en bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1.

Statens oppgave er dermed på mange måter å fastsette konkrete målsettinger, som skal samordnes i planhierarkiet, jf. pbl. § 3-1. Videre har regjeringen adgang til å fastsette statlige planretningslinjer, jf. pbl. § 6-2. Dette er retningslinjer om ønsket arealutvikling og forvaltning. Blant annet står det i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (FOR-2018-09-28-1469) punkt 4.3 åttende ledd at områder som er planlagt til utbyggingsformål må ta høyde for naturfarer. For å forebygge skader, er det nødvendig at det gjennomføres ROS-analyser tidlig i planprosessen.

Departementet kan også vedta statlige planbestemmelser. Til forskjell fra planretningslinjene er planbestemmelsene rettslig bindende, og anvendes som et verktøy for å bevare regionale og nasjonale interesser, jf. pbl. § 6-3. Lovgiver har således utformet bestemmelsen slik at den gir departementet stor skjønnsfrihet. Utgangspunktet er likevel at terskelen for anvendelse er høy, av hensyn til det kommunale selvstyre, jf. GrL. § 49. Per nå foreligger det ingen gjeldende statlige planbestemmelser.⁴⁴

Som følge av de demokratiske prosesser skal slike forslag sendes på høring. Nettopp for å sikre forutsigbarhet ovenfor kommunene, men også andre berørte. Blant annet kan dette være tilfellet om enkelte områder ikke skal bygges ut som følge av stor kvikkleirefare.⁴⁵ Det er også inntatt skjerpede prosessuelle krav som følge av medvirkningsadgang gjennom at avgjørelsen skal “gjøres kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten”, jf. pbl § 6-3 andre og tredje ledd. På lik linje viser hensynene seg igjennom statlige arealplaner, jf. pbl. § 6-4. Hvor statlige arealplaner kun kan fattes dersom “*anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12*”, jf. pbl. § 6-4 første ledd.

⁴⁴ Regjeringen. (2023). Nasjonale føringer og planoppgaver.

⁴⁵ NOU 2022: 3. S. 125

3.1.4 Regionale planer, innhold og planprosesser

Fylkestinget som regional planmyndighet, skal utarbeide en regional plan hvert fjerde år, jf. pbl. §§ 3-4 fjerde ledd, 7-1 og 8-1. Denne planen har i seg selv ingen rettsvirkning, men er en veiledende overordnet plan som gjenspeiler de langsiktige målsettingene for regionen.⁴⁶

Prosessen og utarbeidelsen skjer på lik linje som en normal plan. Derimot følger også en plikt for statlige og kommunale organer å delta i planleggingen, jf. pbl. § 8-3 første ledd siste punktum. Dette som en naturlig følge av kravet til samordning, jf. pbl. § 3-1 og § 1-1 andre ledd. Ved vedtakelse av regional plan har departementet etter pbl. § 8-1 adgang til å *“gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering”*. Dette som en sikkerhetsventil for å sikre at statlige interesser blir tilstrekkelig vektlagt.

På lik linje som staten kan fylkestinget fastsette regionale planbestemmelser, jf. pbl. § 8-5 første ledd. Dette fordrer at *“retningslinjer er knyttet opp mot arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov”*. Eksempler på slike rettslige bindende planbestemmelser er Regional planbestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna, jf. pbl. § 8-5, Nordland (FOR-2014-06-02-1973) og Regional planbestemmelse til regional plan for fylkesveg 91 Ullsfjordforbindelsen, Troms (FOR-2019-03-15-579). Begge planbestemmelsene oppstiller klare rådighetsbegrensninger, og prosessuelle krav som kommunen må forholde seg til ved behandling av arealplaner og byggesaker.

På lik linje som ved arealplan må også reglene i pbl. §§ 8-3 og 8-4 overholdes som prosessuelle krav. Bakgrunnen for dette er av hensyn til kommunalt selvstyre, men naturligvis også at rettslig bindende planbestemmelser har rettsvirkninger ovenfor den private og offentlige disposisjonsrett. Bestemmelsene om regional planlegging må ses i sammenheng med pbl. § 5-3 om regionalt planforum. Ifølge bestemmelsen skal det opprettes et regionalt planforum i hver region. Tanken

⁴⁶ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 98.

med dette planforumet er nettopp å danne en arena for dialog slik at de forskjellige interesser kan synliggjøres, samordnes og avveies i forbindelse med regional og kommunal planlegging, jf. pbl. § 5-3 første ledd.

Interkommunalt samarbeid benyttes som verktøy ved planlegging på tvers av kommunegrenser, jf. pbl. § 9-1. Lovgivers bruk av ordet bør, tilsier en sterk oppfordring, men er ikke å regne som en rettslig plikt.⁴⁷ Oppfordringen kan også komme frem gjennom arbeidet med regional planstrategi, jf. pbl. § 7-1 første ledd. I pbl. § 9-1 tredje ledd foreligger det en sikkerhetsventil ved at departementet kan gi kommuner pålegg om å inngå slikt plansamarbeid. Herunder organisering, hvilke oppgaver som gjør seg gjeldende, samt hvilket geografisk område som omfattes, jf. pbl. § 9-1 tredje ledd. Et pålegg er ikke det samme som en anmodning, og danner klare rettslige rammer som kommunene må forholde seg til.⁴⁸

3.1.5 Kommunale planer, innhold og planprosesser

Det er primært gjennom kommunale planer at arealdisponeringen finner sted. Bestemmelsene om dette tufter på lovens sektornøytralitet, slik at kommunen skal kunne utvise skjønn. Ofte vil planinitiativer komme fra private initiativtakere, og kommunen må derfor kunne velge å ta disse forslagene til følge eller ikke. Det sikrer fleksibilitet i planleggingen, som er et viktig hensyn på bakgrunn av rettskraftsvirkningene av reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-4.

Kommunen er etter pbl. § 11-1 pliktig til å utarbeide en samlet kommuneplan som skal ivareta *“kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn”*. Her kommer samordningsformålet i plan og bygningsloven særlig til syne, jf. pbl. § 1-1 andre ledd. Hvor både regionale og nasjonale målsettinger skal fremheves. Derimot skal det i denne sammenhengen bemerkes at målsetningene ikke er utslagsgivende i den endelige interesseavveiiingen, men skal vektlegges.

⁴⁷ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 9-1. Interkommunalt plansamarbeid.

⁴⁸ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 9-1. Interkommunalt plansamarbeid.

Kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen “*mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.*”, jf. pbl. § 11-5. Planen skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen, altså hvilke områder som er egnet til utbygging, friluftsområder og samferdselsanlegg for å nevne noen, jf. pbl. § 11-7. Kommunen skal også i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer i planen, jf. pbl. § 11-5 tredje ledd. Kommunen har dermed kompetanse til å angi konkrete eller potensielle fareområder for kvikkleireskred, ved å definere områdene som hensynssoner i plankartet.

I forhold til rettsvirkninger gjelder kommuneplanens arealdel for “nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6”, med mindre det er utarbeidet reguleringsplan, jf. pbl. § 1-5 og § 11-6 tredje ledd. I denne sammenheng må det plan- og bygningsrettslige prinsippet om sist i tid best i rett nevnes, altså at nyere arealplan ved motstrid går foran eldre plan.

Det er også adgang til å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-16. Her kan “*Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*”, jf. pbl. § 5-4. Innsigelsesadgangen skal imidlertid praktisert snevert, som følge av hensynet til lokaldemokratiet.

Det er primært gjennom reguleringsplanen som styringsmiddel at kommunen arealdisponerer. En reguleringsplan er etter pbl. § 12-1 å regne som et “*et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser*”. Reguleringsplanen er i motsetning til kommuneplanens arealdel en detaljert plan. Kommunen “*skal sikre at reguleringsplan blir utarbeidet i områder hvor dette følger av loven*”, jf. pbl. § 12-1 andre ledd. Ved at lovgiveren skriver “skal” presiserer dette at kommunen er pliktig til å sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan hvor dette er nødvendig. Det vises her til kapittel 3.2.5.

Videre kommer rettsvirkningen av en reguleringsplan fram av pbl. § 12-4. Den er således bindende for fremtidige tiltak, og har rettskraftsvirkninger for fremtidig arealbruk. Det er virkelig her det kommunale selvstyret gjenspeiles, jf. GrL. § 49 andre ledd. For eksempel kan det etter pbl. § 12-7 fastsettes bestemmelser i arealplaner. Dette er tilfellet i reguleringsplan Alvim

renseanlegg PlanID “3003 22085”. Sarpsborg kommune har i reguleringsplanen inntatt bestemmelse om det ikke tillates gjennomført tiltak før “faglige råd for sikring gitt i Norconsults rapport Områdestabilitetsvurdering” foreligger.⁴⁹

Reguleringsplanen skal involvere berørte parter, og det skal gjennomføres høringer. På mange måter gjenspeiler dette lokaldemokratiet og hvordan dette er tuftet på åpne prosesser, med adgang for medvirkning og utredningskrav. På den andre siden oppstilles det en rekke materielle krav. For eksempel ved at reguleringsplanen må angi arealformålet i planen. Derimot er det ikke slik at reguleringsplanen er bestemmende for all fremtid. Den viker som hovedregel ved vedtakelse av ny plan jf. pbl. § 12-1, jf. pbl. § 1-5. I tillegg kan tiltakshaver få dispensasjonstillatelse om de kumulative vilkårene er oppfylt, jf. pbl. § 19-2.

3.2 Reguleringsplaner som styringsverktøy

I motsetning til kommuneplanens arealdel, er detaljeringsgraden høyere i en reguleringsplan. I tråd med oppgavens problemstillinger er det sentralt å klarlegge de prosessuelle kravene, viktigheten av utredninger og hvilke tiltak som er underlagt reguleringsplanplikt.

3.2.1 Reguleringsplanprosessen

Kommunal- og distriktsdepartementets reguleringsplanveileder fra 2022 deler reguleringsplanprosessen i tre trinn.⁵⁰ De er følgende planoppstart/planprogram, utredninger/planforslag og planbehandlingen.

3.2.1.1 Planoppstart/planprogram

Forslag til reguleringsplan kan både fremlegges av private og offentlige forslagsstillere, jf. pbl. § 12-8. Om planforslaget fremmes av andre enn planmyndigheten selv skal det holdes ett oppstartsmøte, jf. pbl. § 12-8 første ledd. Det utløser krav om varsling til berørte myndigheter, grunneiere, festere og naboer om at planarbeidet igangsettes. I den forbindelse skal arbeidet

⁴⁹ Sarpsborg kommune. (2022). Reguleringsbestemmelser til detaljreguleringsplan for Alvim renseanlegg. S. 9

⁵⁰ Regjeringen. (2022). Reguleringsplan.

kunngjøres i en alminnelig lest avis, og på kommunens nettside. Høringsfristen ved planoppstart settes til en rimelig frist, jf. fvl. § 11a. Om kommunen finner at et privat forslag ikke skal føre frem, skal forslaget stoppes så tidlig som mulig, og senest like etter oppstartsmøte er avholdt, jf. pbl. § 12-8 andre ledd.

Videre må forslagsstiller utarbeide et planprogram om planen er underlagt krav om konsekvensutredning, jf. pbl. §§ 12-9 og 4-1. Planprogrammet sendes så på høring, normalt parallelt med varsel om oppstart, jf. pbl. § 12-9 andre ledd.

3.2.1.2 Utredninger/planforslag

Lovgiver har oppstilt et særlig prosessuelt krav i de plansaker som kan få “vesentlige virkninger for miljø og samfunn”, jf. pbl. § 4-2. Kravet om konsekvensutredninger skal sikre at forslagsstiller gjør grundige undersøkelser på planområdet. Dette for å sikre et godt beslutningsgrunnlag, i tråd med det forvaltningsrettslige kravet om at “saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”, jf. fvl. § 17. Det vises i den forbindelse til kapittel 3.2.2.

3.2.1.3 Planbehandlingen

Alle planer skal ved offentlig ettersyn inneholde en planbeskrivelse som definerer planens formål, hovedinnhold, virkninger og planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.⁵¹ Det inkluderer også konsekvensutredningen om reguleringsplanen er omfattet av pbl. § 4-2. Høringsfristen ved planbehandling og offentlig ettersyn skal være minimum seks uker, jf. pbl § 12-10 første ledd. Ved utløpet av fristen til å fremme innsigelser og merknader tar kommunen saken opp til behandling i tråd med den informasjonen som er innhentet, jf. pbl. § 12-10 fjerde ledd. For private planforslag får også bestemmelsen i pbl. § 12-11 anvendelse. Kommunen skal innen 12 uker, om ikke annen frist er avtalt med forslagsstiller behandle saken. Det er anledning for kommunen å fremme alternativt planforslag. Om kommunen finner grunn til å ikke fremme planforslaget skal forslagsstiller underrettes innen tre uker.⁵² Er reguleringsplanen

⁵¹ Regjeringen. (2022). Reguleringsplan.

⁵² Regjeringen. (2022). Reguleringsplan.

“i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret”, jf. pbl. § 12-11 siste punktum. Planprosessen kan oppsummeres som i figur 5.



Figur 5: Hovedtrinnene i en reguleringsplanprosess. Kilde: Regjeringen (2022) Reguleringsplan s. 40.

3.2.2 Krav til utredninger i plan- og bygningsloven (ROS-analyser og konsekvensutredninger som sikkerhetsventil)

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner stiller plan- og bygningsloven krav til utredninger. Utredningskravene skal sikre en forsvarlig saksgang ved at kunnskapsgrunnlaget er så godt som nødvendig før planer vedtas. Lovens utredningskrav er et supplement til forvaltningslovens generelle utredningsplikt. Det hviler derfor et særskilt krav på kommunene til at de nødvendige utredningene gjennomføres i forbindelse med reguleringsplanprosesser.

3.2.2.1 Den generelle utredningsplikten

Forvaltningens generelle utredningsplikt går frem av forvaltningsloven § 17. Her bruker lovgiver ordlyden, “så godt som mulig”, som en ramme for forvaltningens generelle utredningsplikt i planprosesser.

Utredningsplikten omfatter både faktiske, skjønsmessige spørsmål og rettslige forhold. Bestemmelsen må i forbindelse med planprosesser tolkes og anvendes i lys av plan- og bygningsloven. Innholdet i utredningsplikten vil blant annet avhenge av plansakens karakter,

viktighet, kompleksitet og øvrige rettskilder.⁵³ Som hovedregel vil utredningsplikten skjerpes i takt med de potensielle konsekvensene et planvedtak kan ha for de berørte interessene.

Den generelle utredningsplikten gjelder uavhengig av om den aktuelle planen er omfattet av andre utredningskrav etter plan- og bygningsloven.

3.2.2.2 Konsekvensutredning

Som et supplement til forvaltningslovens generelle utredningsplikt finner vi reglene om utredninger i plan- og bygningsloven.

Planinitiativer og omfattende byggesøknader kan legge opp til omdisponering av arealer, f.eks. ved at et område foreslås omregulert fra LNF til bebyggelse og anlegg. Planvedtak og byggetillatelse kan gi store samfunns- og miljømessige konsekvenser, og det er derfor nødvendig med prosesskrav som sikrer at det foretas grundige utredninger før vedtak treffes. Holth og Winge oppstiller to formål med utredningsregler i planlegging:⁵⁴

- For det første skal reglene sikre at plansaken opplyses på best mulig måte, slik at viktige hensyn og interesser blir synliggjort i planprosessen.
- For det andre skal reglene sikre offentlig ettersyn ved at utredninger blir lagt ut sammen med øvrige plandokumenter i forbindelse med høring. Det er naturlig at utredningene offentliggjøres slik at de kan kvalitetssikres.

Reglene om konsekvensutredninger går frem av både lov og forskrift. Plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd utgjør den rettslige rammen for hvilke planer som er underlagt konsekvensutredningsplikt. Det går frem av bestemmelsens ordlyd at reguleringsplaner som kan få “vesentlige virkninger for miljø og samfunn” er underlagt konsekvensutredningsplikt. Kravet til utarbeidelse av konsekvensutredninger er sammenfallende med kravet til planprogram etter § 4-1 første ledd. Konsekvensutredning er slik det defineres i bestemmelsen en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn.

⁵³ Somb-2008-961

⁵⁴ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 70-71

Hva som inngår i begrepene “miljø og samfunn” er omtalt i forarbeidene.⁵⁵ Miljømessige virkninger knytter seg til naturressurser, f.eks. forurensning av jord og vann. Andre konsekvenser, som f.eks. økonomiske knyttet til reduserte muligheter for uttak eller utvinning av ressursen, faller inn under begrepet samfunn.

For å utløse kravet om konsekvensutredning er det et vilkår om at virkningene må være “vesentlig”. Terskelen for hva som er “vesentlige virkninger” er ikke omtalt i lovteksten eller forarbeidene. Det går imidlertid eksplisitt frem av forarbeidene at konsekvensutredning av planer reiser en rekke detalj spørsmål som det ikke er naturlig å regulere i selve loven.⁵⁶ Det er derfor gitt forskrifter med utfyllende bestemmelser om hvilke reguleringsplaner og tiltak som omfattes. Kriterier for vurderingen av om en plan eller tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn går frem av konsekvensutredningsforskriftens § 10. Det skal etter første ledd ses hen til egenskaper ved planen eller tiltaket, lokalisering og påvirkning på omgivelsene og virkningenes egenskaper. Hva som inngår i de ulike vurderingsmomentene, går frem av henholdsvis andre til fjerde ledd. For eksempel omfatter momentet lokalisering og påvirkning på omgivelsene en vurdering av om planen eller tiltaket kan medføre risiko for alvorlige ulykker som følge av naturfarer, herunder ras og skred, jf. § 10 tredje ledd bokstav h. Kvikkleire er sådan et relevant vurderingsmoment i utredningen.

I tillegg inneholder forskrift om konsekvensutredninger en opplisting av reguleringsplaner som alltid skal konsekvensutredes, se § 6 første ledd bokstav b. Dette gjelder blant annet nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan og næringsbygg for offentlig eller privat tjenesteyting, og bygg til allmenntilgjengelige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m², jf. forskriftens vedlegg I.

3.2.2.3 Innholdet i konsekvensutredningen

Som del av planprosessen er konsekvensutredninger et viktig demokratisk virkemiddel. Formålet med konsekvensutredningsforskriften er etter § 1 å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under utarbeidelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om og på hvilke

⁵⁵ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 187

⁵⁶ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 188

vilkår planer eller tiltak kan gjennomføres. Gode konsekvensutredninger skal gjøre det mulig for høringsinstansene å vurdere kvaliteten til kunnskapsgrunnlaget beslutningene bygger på og gi en tilfredsstillende redegjørelse av planen eller tiltakets virkninger på miljø og samfunn.⁵⁷ For å bidra til oppfyllelse av forskriftens formål er krav til innhold i konsekvensutredninger regulert i forskriftens kapittel 5.

De generelle innholdskravene som gjelder alle konsekvensutredninger går frem av KUF § 17. Konsekvensutredningen skal for det første ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon for planen eller tiltaket. Til dette ligger også en plikt til å innhente informasjon om viktige forhold dersom den mangler. Det foreligger videre et relevanskrav ved at konsekvensutredningens innhold og omfang må tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket.

For planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes etter § 6, skal utredningen utarbeides i tråd med fastsatt planprogram. For planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og er omfattet av § 8, skal konsekvensutredningen utarbeides med bakgrunn i avklaringer gjort i oppstartsmøte, innspill fra varsel om oppstart og annen medvirkning.⁵⁸

Konsekvensutredningen skal etter § 19 inneholde en beskrivelse av planen eller tiltaket. Beskrivelsen skal blant annet omfatte hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og naturfarer, herunder skred. Er det tidligere eller i forbindelse med planprosessen avdekket kvikkleire i nærheten av planområdet, må det altså redegjøres for potensielle konsekvenser i utredningen.

Konsekvensutredningsforskriftens § 21 inneholder en ikke uttømmende opplisting av faktorer som skal identifiseres og utredes. Det er imidlertid sjeldent alle de opplistede faktorene i § 21 er relevante i samme sak.⁵⁹ I denne sammenheng er det relevant å fremheve strekpunkt nr. 13 om virkninger som følge av klimaendringer, herunder skred.

⁵⁷ KMD. (2021). Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. S. 20.

⁵⁸ KMD. (2021). Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. S. 22.

⁵⁹ KMD. (2021). Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven. S. 22.

3.2.2.4 Risiko og sårbarhetsanalyse

I tillegg til den generelle utredningsplikten og krav om konsekvensutredning kommer bestemmelsen om risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Ved utarbeidelse av utbyggingsplaner er det et krav om at det skal gjennomføres ROS-analyse, jf. pbl. § 4-3. Formålet med bestemmelsen er å gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur og materielle verdier mv.⁶⁰

Holth og Winge understreker at bestemmelsen skal sikre at arealer som legges ut til utbygging faktisk er egnet for utbygging, ved at grunnforholdene er sikre.⁶¹ Ved å gjennomføre ROS-analyser kan man avdekke forhold som gjør arealet uegnet for utbygging, eller som tilsier at det bør gis hensynssoner og planbestemmelser om utbyggingen. F.eks. kan det avdekkes at det er kvikkleire i deler av planområdet eller der det er planlagt bebyggelse. Informasjonen som kommer frem i analysen vil videre kunne ha stor betydning for kommunens erstatningsansvar dersom det oppstår skade som følge av et kvikkleireskred. Det kan her tenkes en situasjon hvor kommunen vedtar en reguleringsplan for boligbebyggelse i et område hvor ROS-analysen har påvist kvikkleire.

Risiko- og sårbarhetsanalyse er et generelt krav for alle planer som gjelder “utbygging”. Det er ikke et vilkår om at reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Terskelen for når det skal utarbeides ROS-analyse er slik lavere enn for krav om konsekvensutredning. For planer som også omfattes av krav om konsekvensutredning etter § 4-2 andre ledd, vil ROS-analysen som hovedregel inngå som en del av utredningen.⁶²

Planmyndigheten er etter ordlyden i § 4-2 første ledd første punktum pliktig å “påse” at det gjennomføres ROS-analyse. Plikten til å utarbeide analyse ligger som utgangspunkt slik til forslagsstiller. Dette viser seg i praksis ved at de fleste ROS-analyser til reguleringsplaner utarbeides av eksterne konsulenter eller forslagsstillere.⁶³ Bestemmelsen er etter sin ordlyd likevel ikke til hinder for at planmyndigheten selv foretar analysen.

⁶⁰ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 188.

⁶¹ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 77

⁶² Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 188.

⁶³ NOU 2022: 3 s. 118

Krav til innhold i ROS-analysen går frem av § 4-2 første ledd andre punktum. Hva som ligger i selve begrepet “risiko og sårbarhet” er omtalt i forarbeidene.⁶⁴ Risiko og sårbarhet kan på den ene siden knytte seg til arealets naturlige egenskaper, f.eks. at det er utsatt for flom og ras. På den andre siden kan det knytte seg til menneskelig påvirkning av arealet, f.eks. hvordan bygg plasseres i forhold til en elv eller i forhold til hverandre. Det må også vurderes om planlagt utbygging medfører endringer i omgivelsenes risiko og sårbarhetsforhold.⁶⁵ Hvorvidt et område er egnet til utbyggingsformål må dermed baseres på en vurdering av naturlig og menneskelig påvirkning av arealet.

Kravet til å vurdere “alle” risiko og sårbarhetsforhold som følge av planlagt utbygging må tolkes i lys av lovens allmenne formål og det særlige kravet etter § 3-1 bokstav h.⁶⁶ Bestemmelsen oppstiller en rekke momenter, som tap av liv, miljø og viktig infrastruktur. Det kan slik oppstilles en viss terskel for hva som anses som relevante vurderingsmomenter. Enhver negativ virkning vil dermed ikke ha relevans i analysen. I tillegg inneholder byggt teknisk forskrift (TEK17) kapittel 7 krav til sikkerhet mot naturpåkjenninger, herunder skred, se § 7-3. I NOU 2022: 3 (s. 118) pekes det på at sikkerhetskravene oppstilt i TEK17 er førende for planarbeidet og følgelig må legges til grunn for ROS-analysen. Det er i alle tilfeller bare momenter som kan påvirkes av virkemidlene i plan- og bygningsloven det er krav om å behandle i analysen.⁶⁷ Eksempler på vurderingsmomenter i en ROS-analyse kan være skred og ustabil grunn, flom, radon, brann, forurensning i grunnen, elektromagnetisk stråling, støy og kulturminner.⁶⁸

Plan- og bygningsloven oppstiller ingen krav til hvor grundige ROS-analysene skal være. Det er heller ikke gitt eksplisitte føringer for metode og prosess, og det varierer derfor hvordan analysene gjennomføres. Det er i denne forbindelse naturlig å se hen til pbl. § 3-1 om generelle hensyn i arealplanlegging. Planlegging skal for det første bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Planlegging skal for det andre ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig. Lovgiver presiserer i forarbeidene at planlegging skal

⁶⁴ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 188.

⁶⁵ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 188.

⁶⁶ Schütz, S. E. (2021). Karnov lovkommentar til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

⁶⁷ KMD. (2018). Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling. (Veileder H-2018-5)

⁶⁸ Norconsult. (2011). Risiko- og sårbarhetsanalyse Detaljreguleringsplan Ensjo Tyngdepunktet.

være et viktig virkemiddel og ikke et mål i seg selv.⁶⁹ Videre skal planlegging bygge på reelle økonomiske og ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Bestemmelsen tar slik hensyn til plansituasjonen og utfordringer knyttet til foreslått arealbruk. Det vil f.eks. være andre hensyn som gjør seg gjeldende for boligutbygging sentralt i Oslo enn for et fiskevær i Lofoten. De konkrete forholdene ved planarbeidet vil dermed være avgjørende. Desto større risikoen ved utbygging antas å være, desto strengere er kravet til nivå i analysen.

I rundskriv H-2018-5 fremheves det at kravet til kartlegging avhenger av kartlegging på overordnet nivå med følgende redegjørelse:

“På bakgrunn av ROS-analyse og eventuelt konsekvensutredning med påfølgende arealdisponering i kommuneplanens arealdel vil det allerede eksistere kunnskap om hvorvidt utbyggingen antas å medføre endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Dersom foreslått utbygging i overordnet plan er kartlagt til ikke å påvirke risiko- og sårbarhetsbildet på en måte som går over akseptabel grense, ligger forholdene til rette for at det foretas en nokså enkel vurdering på reguleringsplannivå.”⁷⁰

ROS-analysen kan slik bygge på tidligere kunnskap om utbyggingsområdet. Dette fordrer følgelig at kunnskapen er oppdatert, og relevant for den konkrete reguleringsplanen. Imidlertid er det i de fleste tilfeller slik at reell fare først utredes på reguleringsplannivå. Dette gjelder f.eks. arealer som ligger innenfor aktsomhetsområde for skred. Dette må ses i lys av at detaljregulering er siste plannivå, og at det er på dette plannivået kunnskapen om den konkrete utbyggingen er størst.

Samlet sett kan planmyndigheten kun kreve at ROS-analysen gjennomføres slik at den oppfyller de krav til innhold som loven gir. På den andre siden er planmyndighetens kompetanse avgrenset av forholdsmessighetsbetraktningen i § 3-1 tredje ledd.

Avdekker ROS-analysen områder med fare, risiko eller sårbarhet skal det avmerkes i reguleringsplanen med hensynssone, jf. § 12-6, jf. § 4-3 første ledd tredje punktum. En hensynssone er en avmerking i plankartet for et område og viser hensyn og restriksjoner som har

⁶⁹ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 181

⁷⁰ KMD. (2018). Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (Veileder H-2018-5).

betydning for bruken av arealet, se § 11-8 første ledd første punktum. Hensynssoner i reguleringsplaner er regulert i § 12-6. Hensynssoner kan kombineres med alle typer arealformål og er bindende for arealbruken innenfor sonen. Det følger derfor ofte bestemmelser med en hensynssone. Dette til uttrykk i § 4-3 første ledd fjerde punktum, ved at planmyndigheten skal vedta bestemmelser om utbygging i hensynssonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap. I et tenkt tilfelle hvor det under utarbeidelsen av ROS-analysen avdekkes kvikkleire innenfor et planområde, skal det avmerkes i plankartet med sikrings- eller faresone, med tilhørende planbestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak innenfor sonen. Figur 6 viser eksempel på reguleringsbestemmelse tilknyttet faresone for kvikkleireskred.

§ 6.2 Faresone – ras- og skredfare – H310

Sone for ras- og skredfare er markert med faresone. Før tiltak etter pbl. § 20-1 kan godkjennes skal det dokumenteres at det er foretatt nødvendig sikring mot fare for ras og skred. Slik dokumentasjon skal følge søknad om tillatelse til tiltak, jf. § 3.4.

Figur 6: Reguleringsbestemmelse for faresone H310. Kilde: Gjerdrum kommune (2015).

3.2.4 Kommunens kontrollplikt med eksterne utredninger

I majoriteten av initierte reguleringsplanprosesser er forslagsstiller eller tiltakshaver noen andre enn kommunen.⁷¹ Slik det er nevnt i foregående delkapitler, innebærer dette at det er private forslagsstillere som utarbeider sakens kunnskapsgrunnlag. Det samme prinsippet gjør seg også gjeldende ved kommunens behandling av byggesøknader. Imidlertid går det for byggesøknader klart frem av ordlyden i § 21-2 at søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket.

Som et ledd i utredningsplikten etter fvl. § 17 må forvaltningsorganet derfor også kontrollere opplysningene som legges frem av sakens parter og andre. Dette omtales gjerne som ansvarsdelen av bestemmelsen. Forvaltningsorganet har slik et selvstendig ansvar for å vurdere kvaliteten og troverdigheten av opplysningene som legges fram.⁷² Uavhengig hvem som står for

⁷¹ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak. S. 51.

⁷² Bernt, J. F. (2017). Norsk lovkommentar til forvaltningsloven § 17 note 472.

utredningene, er det likevel kommunens ansvar at innholdet i planer og tillatelser oppfyller lovens krav.⁷³

Dette reiser på den andre siden spørsmålet om hvor lang kommunens kontrollplikt med eksterne utredninger strekker seg. Som Eivind Junker påpeker i sin artikkel "*Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak*", må dette ligge et sted mellom å ikke gjøre en selvstendig vurdering, og å sjekke hver eneste detalj.⁷⁴

Kommunen har gjennom sitt selvstendige ansvar for det faktiske kunnskapsgrunnlaget i både plan- og byggesaker, en implisitt rett til å stille krav om ytterligere utredninger.⁷⁵ Dersom saksfremlegget eller byggesøknaden f.eks. ikke gir kommunen tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om kravene i § 28-1 er oppfylt, kan kommunen kreve at det blir gjort ytterligere utredninger. Forslagsstiller og tiltakshaver har på den andre siden ikke en plikt til å møte kravene kommunen stiller. Oppfyllelse av kravene må imidlertid anses som en forutsetning for å få saken sin behandlet av kommunen.

Når det gjelder innholdsmessige grenser for kommunens krav om utredninger, vil en rettesnor være den alminnelige vilkårlæren.⁷⁶ Kommunens utredningskrav må slik ha saklig sammenheng med vedtaket, ikke være uforholdsmessig tyngende eller medføre økonomiske fordeler for det offentlige.⁷⁷ Det er videre naturlig å se hen til pbl. § 3-1 om generelle hensyn i arealplanlegging, se punkt 3.2.2.4. Som Eivind Junker fremhever i sin artikkel, er det i sum vanskelig å fastsette en klar og entydig grense for hvilke krav kommunen kan stille til utredninger i plan- og byggesaker.⁷⁸ Det må avgjøres ut fra en konkret vurdering i den enkelte sak.

Det er ved eksterne utredninger ikke gitt eksplisitte lov- eller forskriftskrav om at de skal utarbeides av fagkyndige. Likevel er det en forutsetning at kravet om faglighet som gjelder ved utarbeidelse av planforslag og byggesøknader, også gjelder ved utredninger av sakens faktiske

⁷³ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

⁷⁴ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

⁷⁵ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

⁷⁶ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

⁷⁷ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

⁷⁸ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

grunnlag.⁷⁹ Kommunen må dermed kontrollere om utredninger fremlagt i saken er utarbeidet av personer med kompetanse innenfor fagområdene utredningen dekker.

Når det gjelder hvor grundig kommunen skal kontrollere innholdet av fremlagte opplysninger, ligger dette som nevnt et sted mellom å ikke gjøre en selvstendig vurdering, og å sjekke hver eneste detalj. Her er det relevant å se hen til om det er anerkjente firmaer og fagpersoner som har utarbeidet grunnlaget, hvilke metoder som er brukt og hva slags data utredningene bygger på. Det må også legges til grunn at desto større risikoen antas å være ved planforslaget eller tiltaket, desto strengere er kravet til kommunens kontroll av innholdet. I tillegg kan aktsomhetsvurderingen i spørsmålet om erstatningsansvar være en rettesnor for vurderingen av kommunens kontrollplikt med eksterne utredninger.⁸⁰ Det er i denne sammenheng relevant å se hen til HR-2015-484-A (Nissegården).

Nissegårddommen (HR-2015-484-A) trekker også grensen for ansvar, kommunens kontrollplikt og utbyggers dokumentasjonsplikt. Saken gjaldt kommunens byggetillatelse til oppføring av hytter i et område som viste seg å ha større sannsynlighet for snøras enn det lovverket tillater. Kjernen i vurderingen var dermed om kommunen hadde opptrådt uaktsomt ved å godkjenne søknadene, jf. skadeerstatningsloven § 2-1. I den anledning viser Høyesterett til aktsomhetskravet som vil avhenge av hva slags tjenesteområde man befinner seg på, jf. Rt-2002-654 side 662. Plan og bygningsloven § 28-1 vil være en materiell avslagshjemmel, men i den anledning forekommer det plikter både fra byggherre og kommune for å avdekke fare. På den ene siden skal kommunen synliggjøre fareområder så tidlig som mulig i planprosessen, mens utbygger ikke kan påberope seg planen i strid med, jf. pbl. § 28-1. Om kommunens ansvar uttaler Høyesterett:

“Da kommunen godkjente utbyggingen på Nissegården, var det derfor ikke noe statlig farekart å ta utgangspunkt i. Ut fra de statlige prioriteringene var det heller ikke grunn til å tro at behovet for noen rasutredning i Lom var påtrengende. Det var imidlertid kjent at det enkelte steder i kommunen kunne komme skred, og dette hadde kommunen tatt hensyn til i forbindelse med andre byggesaker. Kommunen var altså oppmerksom på

⁷⁹ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

⁸⁰ Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.

rasfaren generelt, men hadde på den tida ikke grunnlag for å anta at det var slik fare på Nordre Vike”.

Høyesterett knesetter med dette viktige momenter som skal vurderes ved kommunens kontrollplikt og ansvar. Det forelå ingen informasjon på behandlingstidspunktet av søknaden som tilsa at utbyggingsområdet burde vært kartlagt ytterligere. Videre var det ikke utløst skred i området som ga grunnlag for å kreve ytterligere informasjon om den reelle skredfaren. Sentralt i vurderingen var også bruksformålet til hyttene. Det var i gjeldende sak ikke tale om helårsboliger, men hytter som skulle leies ut på sommerhalvåret. Risikoen for tapte menneskeliv var med dette fraværende, og dette hadde en viss betydning i aktsomhetsvurderingen. Samlet sett danner dommen klare rammer for kommunens kontrollplikt, og når det bør kreves ytterligere dokumentasjon fra tiltakshaver. Det må etter en samlet vurdering legges vekt på det informasjonsgrunnlag eksempelvis i form av kart, tidligere utredninger og praktiske erfaringer/eksempler på hvor skredutsatt et område er. Til slutt vil bruksformålet til tiltaket tillegges vekt.

3.2.5 Plikten til å utarbeide reguleringsplan

Plikten til å utarbeide reguleringsplan gjelder *ikke* alle tiltak. Det er pbl. § 12-1 som slår fast når det skal utarbeides reguleringsplan.

Det skal for det første utarbeides reguleringsplan når det i kommuneplanens arealdel er fastsatt krav om detaljregulering, jf. § 12-1 andre ledd. Kommunestyret har også anledning til å stille plankrav *“samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring ...”* av tiltak, vern og bruk, jf. § 12-1 andre ledd. De skjønnsmessige og vage formuleringene gir kommunen større spillerom til å avgjøre om det skal stilles krav om reguleringsplan eller ikke. Det følger av lovforarbeidene at kommunen vil måtte bruke mer skjønn til å avgjøre behovet for reguleringsplan enn det som er krevd i kommuneplanens arealdel.⁸¹

For det andre skal det *alltid* utarbeides reguleringsplan ved *“gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*, jf. § 12-1 tredje ledd. Plankravet skal altså vurderes ut ifra det aktuelle tiltakets størrelse og potensielle

⁸¹ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 230.

virknninger. Bestemmelsen er preget av skjønnsmessige og vage formuleringer, og tolkningen må bero seg på en bredt sammensatt vurdering av hvorvidt et utbyggingstiltak er innenfor eller utenfor kriteriene. Lovforarbeidene understreker at vurderingen må avgjøres ut ifra de lokale forholdene og hva som ellers gjør seg gjeldende i saken.⁸² Videre gis det uttrykk for at enkelte tiltak i kraft av sin størrelse automatisk vil utløse plikt til å utarbeide reguleringsplan, uten noen mer konkret angivelse av tiltak. På andre siden vil reguleringsplikten også gjelde mindre utbyggingstiltak dersom virkningene er omfattende eller usikre.

Det skal også tas i betraktning hvorvidt et tiltak vil utløse behov for andre tiltak som samlet kan gi større virknninger.⁸³ Dette gjelder typisk utbyggingstiltak som medfører at det må bygges nye veier, kraftlinjer etc. En slik betraktning vil være i tråd med miljørettens grunnproblem om sumvirkninger.

Et sentralt spørsmål er om et “større bygge og anleggstiltak”, krever ny reguleringsplan jf. pbl. § 12-1 andre ledd. En sentral avgjørelse som tar stilling til spørsmålet, er HR-2009-638-A (Kvinnherad Energi). Saken gjaldt spørsmål om Fylkesmannens vedtak om stopp av anleggsarbeid var gyldig. Selskapet hadde startet anleggsarbeid for å oppgradere eksisterende kraft- og vannbehandlingsanlegg. Kjernen i vurderingen var om det igangsatte tiltak var del av et større bygge og anleggstiltak som krever reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1. Om bygge- og anleggstiltak knesetter Høyesterett at ordlyden må forstås som tiltak som endrer bestående miljø og konsekvenser av slike tiltak. Begrensningen er at tiltaket må være av en viss størrelse for å utløse reguleringsplanplikt. Derav har lovgiver implementert en terskel, jf. Ot.prp.nr.51 (1987–1988). Ordlyden “større bygge og anleggstiltak” vil også være dynamisk i sitt innhold basert på det område inngrepet skal gjennomføres. Sentralt i vurderingen er om tiltaket fremkaller “vesentlige endringer i det bestående miljø, eller utløse behov for andre tiltak mv. som samlet kan gi større virknninger”, jf. Ot.prp.nr.51 (1987–1988). Hensynet til offentligheten vil også spille en sentral rolle i vurderingen, med tanke på medvirkning og innspill.

⁸² Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 230.

⁸³ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 230.

Saken illustrerer tydelig at reguleringsplan ikke er nødvendig ved større bygge og anleggstiltak i alle tilfeller. Dersom tiltaket er behandlet tilstrekkelig etter andre lover kan tiltaket være i tråd med politiske og juridiske føringer.

3.3 NVE veileder nr. 1/2019 - Sikkerhet mot kvikkleireskred

Det er NVE som har det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innen forebygging av skredhendelser.⁸⁴ NVE har på bakgrunn av dette utarbeidet en faglig veileder om sikkerhet mot kvikkleireskred ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire. Arbeidet med veilederen er gjort i tett samarbeid med representanter fra ulike fagmiljøer og bransjer.⁸⁵ Formålet med veilederen er å gi en entydig metodikk for geotekniske utredninger og dokumentasjon av tilfredsstillende sikkerhet mot kvikkleireskred.⁸⁶

NVEs veileder nr. 1/2019 sikkerhet mot kvikkleireskred er en utdypelse av TEK17, og beskriver hvordan skredfare i områder med kvikkleire skal utredes og tas hensyn til i arealplanlegging og byggesak.⁸⁷ Kvikkleireveilederen beskriver hvilke krav til sikkerhet som gjelder for bygging i slike områder, hvordan kravene kan oppfylles og krav til grunnundersøkelser.⁸⁸ Veilederens minste sikkerhetsfaktorer omtales som en “preakseptert ytelse”.⁸⁹ Dette innebærer at om denne følges, vil sikkerhet mot kvikkleireskred være forskriftsmessig ivarettatt.⁹⁰

Som det går frem av veilederen er det særlig viktig med kvalitet på vurderinger og utredninger, ved tiltak i områder med mulighet for kvikkleire. Veilederen oppstiller derfor særskilte krav til geoteknisk kompetanse for foretak som gjennomfører utredninger og kvalitetssikring iht. veilederen. Dette innebærer at foretaket må ha en fagansvarlig med formell kompetanse innen geoteknikk, samt dokumentert erfaring fra utredninger iht. veilederen og prosjektering av tiltak i områder med sårbare grunnforhold.⁹¹

⁸⁴ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 3

⁸⁵ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 3

⁸⁶ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 4

⁸⁷ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 4

⁸⁸ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 4

⁸⁹ NOU 2022: 3. S. 126

⁹⁰ NOU 2022: 3. S. 126

⁹¹ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 19

Kvikkleireveilederen oppstiller en stegvis prosedyre for utredning av fare for kvikkleireskred. NVE deler prosedyren i to hoveddeler; 1) innledende vurderinger og avgrensninger av aktsomhetsområder og 2) utredning av faresoner med tilhørende dokumentasjon. Det er gjennom denne prosedyren fare for kvikkleireskred og forholdet til kravet i pbl. § 28-1 første ledd avklares og dokumenteres.

Veilederens prosedyre innebærer blant annet å bestemme tiltakskategori. Kategorien bestemmes ut fra konsekvens for tiltaket ved skred. For eksempel skal tiltak som medfører tilflytting av mennesker alltid plasseres i tiltakskategori K3 eller K4. Tiltakskategori må vurderes i hvert enkelt tilfelle, i samarbeid mellom tiltakshaver, planmyndighet og geotekniker. Fastsatt tiltakskategori vil være førende for krav til sikkerhet mot kvikkleireskred.⁹²

Når det gjelder detaljeringsnivået i utredninger til arealplaner og byggesak, vil det avhenge av plannivå og forutgående utredningsnivå. Anbefalt detaljeringsnivå for arealplaner er illustrert i tabell 1. Dersom tiltak skal realiseres direkte med hjemmel i områderegulering eller kommuneplanens arealdel, må utredningene etter NVE sin veileder tas på nevnte plannivåer.⁹³ Det går videre frem av veilederen at i byggesaker hvor fare ikke er utredet på arealplannivå, må utredning i henhold til hele prosedyren gjennomføres ved byggesak.

⁹² NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 24

⁹³ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 30

Tabell 1: Anbefalt detaljeringsnivå i utredninger for arealplaner. Kilde: NVE (2019) Sikkerhet mot kvikkleireskred s. 30.

	Steg i prosedyren	Anbefalt detaljeringsnivå for arealplaner			
		Kommuneplan	Områderegulering	Detailregulering	
AKTSOMHETS-OMRÅDER	1	Undersøk om det finnes registrerte faresoner (kvikkleiresoner) i området	X	X	X
	2	Avgrens områder med mulig marin leire	X	X	X
	3	Avgrens områder med terreng som kan være utsatt for områdeskred	(x)	X	X
UTREDNING AV FARESONER	4	Bestem tiltakskategori	(x)	X	X
	5	Gjennomgang av grunnlag	(x)	(x)	X
	6	Befaring		(x)	X
	7	Gjennomfør grunnundersøkelser		(x)	X
	8	Vurder aktuelle skredmekanismer og avgrens løsne- og utløpsområder		(x)	X
	9	Klassifiser faresoner		(x)	X
	10	Dokumentér tilfredsstillende sikkerhet		(x)	X
	11	Meld inn faresoner og grunnundersøkelser		(x)	X

Det er verdt å bemerke at inngrep i slakere terreng enn hva som er angitt i prosedyren også kan medføre områdeskred, men ikke fanges opp av kvikkleireveilederen. F.eks. gjelder dette skred som følge av store oppfyllinger.⁹⁴

3.3.1 Veilederens rettslige betydning

Veiledere kan som den klare hovedregel ikke defineres som rettskilder, på bakgrunn av måten de har blitt til.⁹⁵ De utarbeides typisk av fagmyndigheter, og vedtas ikke etter samme demokratiske prosesser som lover og forskrifter. Videre er per i dag den eneste koblingen mellom plan- og bygningsloven, og bestemmelser gitt i medhold av loven, til kvikkleireveilederen gjennom veiledning til TEK17 § 7-3.⁹⁶ Ordlyden i pbl. § 28-1 og TEK17 kapittel 7 gir i seg selv ikke

⁹⁴ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S.4

⁹⁵ Taubøll, S. (2017). Håndtering av kvikkleire i kommunens byggesaksbehandling.

⁹⁶ DIBK. (2017). Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning.

føringer for utredningsmetodikk når kvikkleirefare skal vurderes. Et sentralt spørsmål er derfor hvilken rettslig betydning og vekt kvikkleireveilederen har.

Sentrale myndigheter, herunder departementer og direktorater, har med hensyn til det lokale selvstyret ikke anledning til å direkte instruere kommuner. Imidlertid har berørte statlige organer anledning til å påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, slik som vedtak av reguleringsplaner og bygge- og deletillatelser, jf. pbl § 1-9 tredje ledd. Videre vil klagen kunne behandles av Statsforvalteren eller det departement klagen hører inn under. Det er under denne behandlingen nærliggende å anta at veilederne er representative for departementets oppfatning av hvilke krav som stilles til kommunens saksbehandling. Det samme gjelder ved innsigelse fra fagmyndigheter, slik som NVE. Det er derfor sannsynlig at sentrale myndigheters praksis etter veilederne vil kunne virke førende for kommunens saksbehandling.⁹⁷

Veilederes anbefalinger og krav kan også komme inn som momenter i aktsomhetsvurderingen etter skadeerstatningsloven § 2-1.⁹⁸ Tilgjengelig veiledningsmaterieell vil være av betydning for hva som kan kreves av kommunen, spesielt der slikt materieell er godt kjent og har dannet en utbredt praksis.⁹⁹ Veilederens eksistens vil slik begrense kommunens mulighet til å benytte andre og enklere saksbehandlingsrutiner.¹⁰⁰

Til spørsmålet om en ny eller revidert veileder må føre til umiddelbar endring av kommunenes praksis, kan det trekkes en parallell til Rt-2011-991 (Ulmebrann). Saken gjaldt krav om erstatning på uaktsomt grunnlag, hvor det i Høyesteretts vurdering ble lagt avgjørende vekt på om de aktuelle rutinene var å anse som en etablert bransjepraksis.¹⁰¹ Hvor lang tid som er akseptabelt for endringer i bransjenormen, vil blant annet avhenge av hvor tydelig veilederens krav er kommunisert, hvor belastende kravene er for kommunene, og hvilken fordel som kan oppnås ved endring av rutinene.¹⁰²

⁹⁷ Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

⁹⁸ Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

⁹⁹ Taubøll, S. (2017). Håndtering av kvikkleire i kommunens byggesaksbehandling.

¹⁰⁰ Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

¹⁰¹ Taubøll, S. (2017). Håndtering av kvikkleire i kommunens byggesaksbehandling.

¹⁰² Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

På tilsvarende måte som Høyesterett oppstiller i Rt-2011-991 vil trolig kvikkleireveilederen spille en sentral rolle ved identifiseringen av en bransjenorm for utredninger av kvikkleirefare i plan- og byggesaker.¹⁰³ Sikkerhetsreglene som er oppstilt i pbl. § 28-1 og TEK17 kapittel 7 er minimumsregler, og det er slik ikke tvil om at veilederens skjerpede anbefalinger ligger innenfor minimumskravet.¹⁰⁴

¹⁰³ Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

¹⁰⁴ Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

Kapittel 4. Håndtering av kvikkleire i byggesaksdelen

Det er sikker rett at fullstendige søknader om tiltak i tråd med offentligrettslige rammer og bestemmelser skal tillates, jf. pbl. § 21-4. Bestemmelsen knesetter det viktige prinsippet om forutberegnelighet for tiltakshavere. Momenter som at reguleringsplaner er tuftet på lokaldemokratiske prosesser, hvor prosessuelle krav som medvirkning, høringsprosesser og konsekvensutredninger gjør seg gjeldende. En arealplan vil med dette ha opphav i både politiske og juridiske prosesser hvor resultatet er en ønsket arealutnyttelse. Planene er også vedtatt av kommunens høyeste organ, kommunestyret. En plan vil med dette ikke uten videre falle bort, da den reflekterer hva som var demokratisk ønskelig på beslutningstidspunktet, jf. SOM 2018/3829. Selv om dette gjelder som et utgangspunkt, står hensynet til sikker byggegrunn i særstilling, jf. pbl. § 28-1. Kommunen har med hjemmel i bestemmelsen adgang til å avslå en søknad dersom det er risiko for fare eller ulempe. I denne delen av oppgaven gjøres det rede for bestemmelsen i pbl. § 28-1, og dens virkeområde for tiltak som er søknadspliktig og ikke søknadspliktig, jf. pbl. §§ 20-2 og 20-5.

4.1 Kravet om sikker byggegrunn, jf. pbl. § 28-1

Kravet om sikker byggegrunn er den mest sentrale bestemmelsen innunder byggesaksdelen i plan- og bygningsloven for å redusere kvikkleirerisiko. Bestemmelsen er en materiell, og selvstendig avslagshjemmel.¹⁰⁵ For å belyse faren er det tidligere redegjort for at kommunen har prosessuelle plikter i form av å påse at det blir gjennomført ROS-analyser og konsekvensutredninger når lovgiver har stilt krav om dette. Det vises i den sammenheng til oppgavens punkt 3.2.2. En plan kan også inneholde hensynssoner som avdekker faren, jf. pbl. § 11-8, jf. § 12-6, noe som begrenser utbyggingen.¹⁰⁶ Kommunen har også adgang til å vedta reguleringsbestemmelser som begrenser utbyggingen i slike områder, jf. pbl. § 12-7.

¹⁰⁵ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

¹⁰⁶ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

4.1.1 Pbl. § 28-1 første ledd

Det står i bestemmelsens første ledd at:

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

4.1.1.1 Tilstrekkelig sikkerhet

Ordlyden “tilstrekkelig sikkerhet” oppstiller en terskel for at en fare må være vesentlig nok for å anvende den som avslagshjemmel. Det følger av Rt-2006-1012 (Eigersund-dommen) at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av pbl. § 28-1 første ledd. Høyesterett underbygger dette ved at vesentlighetsvurderingen må sees opp mot en samlet vurdering, hvor momenter som risiko, sannsynligheten for skade, samt arten og omfanget av eventuell skade må legges til grunn, jf. Rt-2006-1012 avsnitt 39. Kommunen må med dette gjøre en selvstendig totalvurdering av risikomomentene.¹⁰⁷ I vurderingen er det adgang til å differensiere mellom hensynet til personsikkerhet og materielle skader. Kommunens ansvar er imidlertid ikke absolutt, og begrenses ved at det er tiltakshaver sitt ansvar å undersøke naturforholdene og sikkerheten i den enkelte sak.¹⁰⁸ Kommunen må imidlertid vurdere naturforholdene i de sakene den selv initierer. Det omfatter blant annet kommuneplanens arealdel og kommunalinitierte reguleringsplaner, jf. pbl. §§ 12-6 og 12-2. Kommunen må i disse planene eventuelt fastsette hensynssoner, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a. Om naturfaren er tilstrekkelig tatt stilling til i planene, og nye forhold ikke gjør seg gjeldende, er det kommunen selv som må ta stilling til om tiltaket er i samsvar med de planrettslige føringene.

4.1.1.2 Farebegrepet

Ordlyden “fare” omfatter både fare for menneskeliv og materielle verdier.¹⁰⁹ ¹¹⁰ Ordlyden må imidlertid ikke tolkes i retning av at tiltaket kun kan føre til fare. For at bestemmelsen får anvendelse, må det foreligge markert risiko for at fare kan oppstå, jf. Ot.prp.nr.57 (1985–1986) s.

¹⁰⁷ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

¹⁰⁸ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

¹⁰⁹ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

¹¹⁰ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

66 og 67.¹¹¹ Kommunen kan dermed ikke sette krav om absolutt sikkerhet. Hensynet bak dette er at bygninger dimensjoneres og tilpasses det formål de skal tjene, og skal tåle de forhold som gjør seg gjeldende. Hvordan terskelen skal vurderes vil dermed være skjønnsmessig ut fra nevnte forhold. En sak hvor Høyesterett tok stilling til den nedre terskelen for når faren overskrider den markerte risikoen var i Rt-2006-1012 (Eigersund). I gjeldende sak hadde kommunen gitt byggetillatelse til oppføring av eneboliger langs en elv i Eigersund. Et av husene langs elvebredden fikk på sikt skader på fundamentet, som følge av vann i grunnen under huset. Kjernen i saken var dermed om kommunen hadde håndhevet pbl. §§ 85 og 86 (dagens pbl. §28-1) i avveiningen av faremomentet. Høyesterett knesetter at farebegrepet oppstiller en terskel, og at vanskelige naturforhold ikke omfattes av bestemmelsen. Det forklares ved at vann i byggegrunnen var å regne som normalt, og kunne vært løst ved riktig tilpasset fundamentering.¹¹²

I lys av Høyesteretts vurdering er det klart at faren må være av spesiell art og styrke for at forebygging av konsekvensene ikke er vanlig prosjekteringspraksis.¹¹³ Farebegrepet er med dette dynamisk i sitt innhold og terskelen vil variere. Ny teknologi forenkler muligheten til å avdekke farene, og synliggjør hyppigheten av dem. Blant annet vises dette i TRYFY-2006-77615, hvor Ryfylke tingrett henviser til Rt-2006-1012 (Eigersund). Tingrettsavgjørelsen gjaldt spørsmål vedrørende radonforekomst i grunnen, og om dette var et forhold som oversteg terskelen for å nedlegge byggeforbud. Retten anså at radon i grunnen var et “vanlig fenomen”. Det ble senere inntatt i byggt teknisk forskrift (TEK 97) § 8-33 nr. 1 at det skulle tas “særlig hensyn” til at radon ikke trenger inn i byggverket.¹¹⁴ Det er senere blitt omdiskutert av departementet som uttrykte at radon kunne omfattes av bestemmelsen.

4.1.1.3 Vesentlig ulempe som følge av natur og miljøforhold

Ordlyden “Naturforhold” må tolkes i retning av naturgitte forhold som skapes som følge av meteorologiske og jordiske prosesser.¹¹⁵ Med andre ord naturlige faktorer til ulempen, og favner

¹¹¹ Tyrén, C. W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

¹¹² Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

¹¹³ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

¹¹⁴ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

¹¹⁵ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

blant annet “synking, vannsig, flom, ras e.l.”.¹¹⁶ Miljøforhold dekker fysiske tiltak i det ytre miljø som veier, flyplasser, skytebaner, spesiell industri og asfalanlegg mv.¹¹⁷ Den bakenforliggende årsak til at ordlyden ble tatt inn som en del av bestemmelsen, var kommunens adgang til å sette nødvendige krav gjennom enkeltvedtak.¹¹⁸ Den vesentlige ulempe i forbindelse med natur og miljøforhold inkluderer miljøforstyrrelser som ikke nødvendigvis utgjør umiddelbar fare, men som likevel er tilstrekkelig sjenerende for beboere og andre aktører, slik at det legitimerer krav om implementering av sikringstiltak, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86) side 66.

4.1.1.4 Fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak

I lys av de tidligere bestemmelser om tilstrekkelig sikkerhet for bygging forelå det tolkningstvil vedrørende den fareutløsende faktor. Altså om faren måtte knytte seg som del av naturens prosesser, eller om den dels kunne knytte seg til menneskelig inngripen.¹¹⁹ Bestemmelsen er nå presisert ved at lovgiver har implementert følgende ordlyd i ny bestemmelse “*det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak*”. Bestemmelsen favner nå også inngrep, og får dermed et utvidet anvendelsesområde. Endringen kom som en konsekvens av en rasulykke i Ålesund. Den utløsende årsak til skredet var en omfattende utspredning i en fjellskråning. I den anledning er det videre sentralt å presisere hva som menes med tiltak. Det vises til oppgavens 4.3.

4.2 TEK17 og sikkerhetskrav

De rettslige kravene til sikker byggegrunn etter pbl. § 28-1 presiseres gjennom TEK17 (byggteknisk forskrift) kapittel 7. Forskriften skal sikre de tekniske kravene til ulike tiltak, slik at de oppfyller plan- og bygningslovens målsettinger, jf. TEK17 § 1-1. På den måten gir lovgiver klare rammer for hvordan risikoen skal beregnes i praksis. Etter TEK17 § 7-1 oppstiller ordlyden generelle krav om sikkerhet mot naturpåkjenning. I forbindelse med skredfare presiseres risikobildet ved å bruke sikkerhetsklasser, jf. TEK17 § 7-3. Det vises til tabell 2:

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 66.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 66.

¹¹⁸ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

¹¹⁹ Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder.

Tabell 2: Sikkerhetsklasser ved plassering av byggverk i skredfareområde. Kilde: TEK17 § 7-3.

Sikkerhetsklasse for skred	Konsekvens	Største nominelle årlige sannsynlighet
S1	liten	1/100
S2	middels	1/1000
S3	stor	1/5000

Den største nominelle årlige sannsynlighet viser krav til maksimal tillatt skredsannsynlighet i hver klasse på henholdsvis 1/100 år, 1/1000 år og 1/5000 år. Konsekvensen innebærer at det må tas stilling til hvor store materielle skader som kan påføres og hvor mange menneskeliv som kan gå tapt. En objektiv norm å vurdere er hvilken tiltaksklasse som skal bygges i det aktuelle området. Det vises til tabell 3:

Tabell 3: Fastsetting av tiltakskategori. Kilde: NOU 2022: 3. s. 140.

Tiltakskategori	Forutsetninger og eksempel på type tiltak
K0	Små tiltak som medfører svært begrensede terrengingrep. Lite personopphold. Ingen tilflytning av personer
K1	Tiltak av begrenset størrelse. Lite personopphold. Ingen tilflytning av personer
K2	Tiltak som kun innebærer terrengendring; utgraving, opp- og utfylling og masseflytting
K3	Tiltak som medfører tilflytning av personer med inntil to boenheter, større byggverk med begrenset personopphold eller tiltak med stor verdi
K4	Tiltak som medfører større tilflytning/personopphold, samt tiltak som gjelder viktige samfunnsfunksjoner

Tiltakskategoriene oppstiller en kategorisering. Det vil være større konsekvens for tiltak i tiltaksklasse 3 og 4, sammenlignet med klasse 0 og 1. Nettopp av hensyn til hvor mange mennesker som oppholder seg i området, og potensielle materielle skader et skred kan ha.¹²⁰

4.2.1 Krav til kompetanse til ansvarlige foretak

Plan og bygningsloven §§ 23-4, 23-5 og 23-6 stiller kompetansekrav til foretak som skal føre opp et tiltak som er underlagt søknadsplikt. For foretak som utfører geoteknisk utredning, prosjektering og kontroll stilles det kompetansekrav ved risiko for kvikkleireskred. Det vises i denne sammenheng til oppgavens kapittel 3.3.

Om kompetansen er tilstrekkelig i praksis kan det stilles spørsmål til. I NOU 2022: 3 presiserer det at utvalget *“har fått innspill om at den faglige kvaliteten varierer stort, både hos de som utfører utredninger og de som gjør uavhengig kvalitetssikring. Kunnskap om geologi er svært*

¹²⁰ NOU 2022: 3. S. 143

viktig, men ikke tilstrekkelig uten også å ha mekanikkunnskap dersom man skal gjøre for eksempel stabilitetsberegninger”. En særlig utfordring er at kvikkleireproblematikk er tverrfaglig, og skred kan utløses, som følge av ulike årsaker. Denne samordningen skjer primært i ROS-analyser og konsekvensutredninger. Det er imidlertid ikke uvanlig at det i større utbyggingsprosjekter er manglende samordning på tvers av de involverte.¹²¹ Problemstillingen knyttet til samordningsplikten har blitt problematisert i en rapport fra 2022.¹²² Her pekes det på at manglende kommunikasjon mellom planavdelingen og byggesaksavdelingen kan medføre risiko for flere dispensasjonssøknader. Det er problematisk med tanke på at dispensasjon gir unntak fra planens formål og hensikt. En vedtatt reguleringsplan vil dermed i mange tilfeller ikke basere seg på tilstrekkelig presisjonsnivå, som gjør at byggesaksavdelingen må ta stilling til de uklarheter og interessekonflikter som ikke er tatt stilling til fra planavdelingen.¹²³

I NOU 2022: 3 sees ikke manglende samordning som en utslagsgivende risikofaktor. Risikoen fanges i stor grad opp gjennom de skjerpede prosessuelle kravene knyttet til vedtakelse av en plan.¹²⁴ Derimot vil risikoen øke om byggesaksavdelingen må ta stilling til en dispensasjonssøknad om planen er uklar, eller utredningene upresise. Nettopp av hensyn til forståelsen av om en dispensasjon kan gis eller ikke, jf. pbl. § 19-2. Selv om dagens bestemmelse uttrykkelig sier at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler som krav til kartlegging og ROS-analyser, kan manglende samordning mellom plan og byggesaksavdelingen føre til at saksbehandlingsregler tilsidesettes. Denne risikoen er imidlertid fanget opp i NOU 2022: 3, gjennom at det bør implementeres en ordlyd hvor det står at saksbehandlingsreglene ikke kan tilsidesettes ved en dispensasjon.

I spørsmålet om kompetansekrav vises det til SAK10 § 11-2 og 11-3 som gjengir kompetansekrav for den enkelte tiltaksklasse. Her foreligger det en klar fordeling i tråd med SAK10 § 11-2:

- a. fag- eller svennebrev, eller tilsvarende
- b. mesterbrev eller tilsvarende

¹²¹ NOU 2022: 3. S. 154

¹²² Regjeringen. (2022). Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven. S.26

¹²³ Regjeringen. (2022). Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven. S.26

¹²⁴ NOU 2022: 3. S. 129

- c. høyere fagskolegrad med 120 studiepoeng, eller tilsvarende
- d. bachelorgrad i ingeniørutdanning, høgskolegrad eller tilsvarende grad med 180 studiepoeng, eller tilsvarende
- e. mastergrad i ingeniørutdanning eller arkitektur, sivilarkitekt, sivilingeniør, eller tilsvarende grad med 300 studiepoeng, eller tilsvarende

Det vises til tabell 4.

Tabell 4: Krav til utdanning og praksis. Kilde: SAK10 § 11-3.

Tiltaksklasse	Funksjon	Utdanningsnivå, jf. § 11-2	Arbeidserfaring, antall år
1	Søker	b c	4
1	Prosjekterende	b c	4
1	Utførende	a	2
1	Kontrollerende	b c	4
2	Søker	b c	6
2	Prosjekterende	c d	10 6
2	Utførende	b c	3
2	Kontrollerende	d	6
3	Søker	e	8
3	Prosjekterende	e	8
3	Utførende	c d	8 5
3	Kontrollerende	e	8

4.3 Tiltaksdefinisjonen

Som hovedregel kan ikke tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 utføres uten at søknad på forhånd er sendt til kommunen og blitt godkjent, jf. § 20-2 første ledd. Dette gjelder med mindre unntak følger av §§ 20-5 til 20-8. Paragraf 20-2 andre ledd deler søknadspliktige tiltak opp i ytterligere kategorier, hvor det skilles mellom tiltak med krav om ansvarlige foretak og tiltak som kan

forestås av tiltakshaver selv. I den forbindelse er det viktig å presisere hva lovgiver har ment med ordlyden tiltak.

Legaldefinisjonen av tiltak kommer eksplisitt til uttrykk gjennom pbl. § 1-6. Her står det:

“Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, her-under fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner”

Ordlyden er ikke presis, og lovgiver henviser dermed videre til pbl. § 20-1. I bestemmelsen kommer en uttømmende liste, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav a til n. Hovedregelen er at tiltakshaver ikke kan iverksette tiltakene uten at det sendes søknad og den deretter er godkjent. Avgjørende er også det faktum at tiltaket må være i tråd med lovens bestemmelser og offentligrettslige rammer, jf. pbl. §1-6 andre ledd. Selv om dette er tilfellet foreligger det unntak, og tiltakshaver kan oppføre tiltak uten å sende søknad.

4.4 Vesentlig terrenginngrep, jf. pbl. § 20-1 bokstav k.

Hva som regnes som vesentlig terrenginngrep beror på en skjønnsmessig vurdering og må sees i sammenheng med området tiltaket skal utføres. Forarbeidene legger vekt på at det i sårbare områder, verdifulle kulturlandskap eller fareområder vil være lav terskel, da inngrep får større konsekvenser, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 312–313. En årsak til dette rettslige hensynet er at sumvirkningene av små mindre tiltak, kan gi området et annet formål enn tiltenkt.

Grunntanken er blant annet lagt til grunn i SOMB-2001-71, SOMB-2003-86 og TUDEP-2015-1665.

Ordlyden “vesentlig terrenginngrep” omfatter både utgravning og oppfylling, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 312. Med utgravning menes for eksempel masseuttak av mineraler som sand og

grus, for eksempel gruvevirksomhet eller etablering av steinbrudd, og større tiltak som flatehogst.¹²⁵ Oppfylling omfatter blant annet bakkeplanering.

Det klare utgangspunkt er at et vesentlig terrenginngrep er alle inngrep som ikke går innunder unntaket i SAK10 § 4-1 første ledd bokstav f nr. 7. Det vises i denne sammenheng til oppgavens punkt 4.6.1.

I tråd med unntaket har departementet uttalt seg i spørsmålet om det foreligger en nedre terskel for søknadsplikt i sårbare kvikkleireområder (områder hvor det er registrert kvikkleire), jf. TUDEP-2015-4970-2¹²⁶. Departementet uttaler her at ordlyden i pbl. § 1-6 første ledd første punktum ikke stiller et vesentlighetsvilkår for terrenginngrep. Dette vil innebære at helt enkle gravetiltak, som ikke faller inn under § 20-1 første ledd bokstav j og er unntatt søknadsplikt etter § 20-2, likevel vil omfattes av § 1-6.¹²⁷ Konklusjonen er at det i sårbare kvikkleireområder aldri vil være en nedre terskel for søknadsplikt. Unntaket i SAK10 § 4-1 vil ikke gjøre seg gjeldende, og det vil alltid være tale om et vesentlig terrenginngrep i slike områder, og tiltaket vil derfor være søknadspliktig, jf. pbl. § 20-2. En klar svakhet med departementets uttalelse er at den ikke presiserer hvilke tiltak dette kan omfatte, f.eks. hagearbeid eller oppføring av hekk. Det kan dermed være utfordrende for tiltakshaver, og kommunen å avgjøre om slike inngrep er søknadspliktige eller ikke.

4.5 Hovedregelen om søknadsplikt § 20-2

Som hovedregel kan ikke tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, jf. § 20-2 første ledd. Søknadsplikten er et kontrollverktøy for kommunen, slik at tiltaket vurderes før igangsettelse. Noe som er viktig i vurderingen om tiltaket er i samsvar med planrettslige og juridiske føringer. Det gir også kommunen anledning til å sette vilkår eller avslå tiltaket.

¹²⁵ Tyrén, C.W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-1. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene

¹²⁶ KDD. (2016). § 28-1 Svar på henvendelse om søknadsplikt for gravetiltak i kvikkleireområder - forholdet mellom pbl kapittel 20 og vegloven § 30.

¹²⁷ Tyrén, C.W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-1. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene

Søknadspliktige tiltak etter § 20-1 skal som hovedregel forestås av foretak med ansvarsrett etter lovens kapittel 23, jf. § 20-3 første ledd. Kravet gjelder for hele prosessen, fra søknad til prosjektering og utførelse. Imidlertid følger det en rekke unntak fra kravet om ansvarlig foretak, jf. pbl. §§ 20-4 - 20-8. Det finnes også unntak fra kravet om at det kun er profesjonelle foretak som kan være ansvarlig søker, jf. § 23-8 andre ledd, jf. SAK 10 § 6-8 for selvbyggere av egen bolig og fritidsbolig.

Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver går frem av pbl. § 20-4. Dette innebærer at tiltakshaver selv kan stå for søknad, prosjektering og utførelse. Det er imidlertid ingenting i veien for at tiltakshaver kan kreve at tiltak som faller inn under plan- og bygningsloven § 20-4 skal forestås av foretak med ansvarsrett i samsvar med plan- og bygningsloven kapittel 23, jf. SAK 10 § 6-7.

4.5.1 SAK10 § 5-4 Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak

Som et supplement til hovedregelen om søknadsplikt, er det inntatt en bestemmelse i SAK10 § 4-1 vedrørende opplysninger som må følge en byggesøknad. Sentralt i forbindelse med kvikkleire og trygg byggegrunn er SAK10 § 4-10 tredje ledd bokstav g. Her står det at søknaden skal gjøre rede for “tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, og behov for eventuelle sikringstiltak”. Hva som menes med “fare og vesentlig ulempe” kommer frem av oppgavens kapittel 4.1.1. Ordlyden må forstås i retning av at det er tiltakshaver sitt ansvar å undersøke grunnforhold i forkant av en byggesøknad.¹²⁸ Det rettslige kravet er oppfylt om det henvises til eksisterende kartlegging av ras- og skredfare. Alternativt vise til egne undersøkelser. Tiltakshaver må med dette dokumentere at kravet om tilstrekkelig sikkerhet mot fare og vesentlig ulempe er ivaretatt.¹²⁹ Om det identifiseres fare, må tiltakshaver dokumentere at forholdet kan sikres, jf. SAK10 § 4-10 tredje ledd bokstav g. Kostnaden med utredningen er det tiltakshaver som bærer. Om tilstrekkelig sikkerhet ikke foreligger er det kommunens ansvar å avslå søknaden. Dette gjelder også om kommunen har kjennskap til at kravet ikke er oppfylt.¹³⁰ Om det identifiseres fare, er det “tilstrekkelig at faren er identifisert og

¹²⁸ DIBK. (2024). § 5-4. Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak.

¹²⁹ DIBK. (2024). § 5-4. Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak.

¹³⁰ DIBK. (2024). § 5-4. Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak.

muligheten for sikring er utredet”, jf. SAK 10 § 4-10 fjerde ledd bokstav g. Ordlyden må forstås i retning av at tiltakshaver på rammenivå ikke nødvendigvis må frembringe en detaljert prosjektering av aktuelle sikringstiltak.¹³¹ Eksempelvis vil krav om grunnboring kunne vente til beslutning om igangsettelse skal vedtas.

4.6 Unntaksreglene om søknadsplikt § 20-5

Hvilke tiltak som er unntatt fra søknadsplikt går frem av § 20-5. Det som kjennetegner tiltak unntatt søknadsplikt er at lovligheten av tiltaket ikke skal forhåndsvurderes av kommunen. Det er tiltakshaver alene som er ansvarlig for at tiltaket utføres i samsvar med krav som følger av loven, jf. § 20-5 siste ledd første pkt. Lovens utgangspunkt er riktignok at tiltakshaver har ansvaret for lovligheten i alle tiltak, og at kommunes ansvar er begrenset. For tiltak unntatt søknadsplikt har likevel ikke tiltakshaver den tryggheten som ligger i kommunens behandling og forhåndsgodkjenning, først og fremst til de samfunnsmessige rammene for tiltaket. Det er heller ikke slik at kommunens rolle er borte ved at de ikke skal behandle ikke-søknadspliktige tiltak, og den kan gjøre seg gjeldende på et senere tidspunkt ved tilsyn og ulovlighetsoppfølging, jf. pbl. § 32-1.

Ikke søknadspliktige tiltak legger følgelig et større ansvar på tiltakshaver, noe personen i mange tilfeller ikke er klar over. De samme materielle kravene gjelder uavhengig av om tiltaket er søknadspliktig eller ikke. Det er en rekke andre offentligrettslige bestemmelser og privatrettslige forhold som kan begrense tiltakets lovlighet, eksempelvis arealplaner, byggegrunnen, utnyttelsesgrad, byggegrenser, servitutter og tålegrensebetraktninger etter naboloven.

Det kan i mange tilfeller være vanskelig å trekke skillet mellom hva som er et søknadspliktig og ikke-søknadspliktig tiltak. I HR-2008-1591-A måtte Høyesterett ta stilling til spørsmålet om en midlertidig anleggsvei i et automatisk fredet område, jf. kulturminneloven § 4, var unntatt søknadsplikt. Tiltaket ble oppført som konsekvens av en reguleringsplan som åpnet for arealutvidelse ved utfyllingen i sjøen i Tysnes kommune. Planen var imidlertid mangelfull i vurderingen om hvordan massene skulle transporteres til smoltanlegget. Ansvarlig søker sendte derfor en søknad 7. november 2005 om midlertidig tillatelse med flere ulike trasevalg, hvorav

¹³¹ DIBK. (2024). § 5-4. Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak.

alternativ 3 ble fremmet som det beste. Ansvarlig søker mente det var best å opparbeide veien på vinterhalvåret, og forespurte rask behandling. Anleggsveien ble planlagt fjernet innen sommeren 2006. Arbeidet startet 2. januar 2006 uten tilstrekkelig tillatelse, og kommunen krevde stans i arbeidet dagen etter. Da var det allerede tilkjørt og utfyllt ca. 19-20 billass med steinmasser over en strekning på 40 meter. Det var totalt beregnet 2500 til 3500 billass totalt. Spørsmålet var i ettertid om vegen i utgangspunktet var unntatt søknadsplikt, jf. daværende pbl. § 93 første ledd bokstav j. Sentralt i vurderingen var forståelsen rundt ordlyden “vesentlige ulemper for omgivelsene”. Om forståelsen uttaler Høyesterett:

“vesentlige ulemper for omgivelsene kan således ikke fortolkes snevert. Ved vurderingen må all tilgjengelig informasjon om stedet tas i betraktning, og etter mitt syn må det utøves et bredt skjønn”.

Høyesterett kom til et annet resultat enn lagmannsretten i tolkningen av ordlyden “vesentlige ulemper”. Den midlertidige vegen var etter Høyesterett sin vurdering å anse som søknadspliktig. Dette som en årsak av at anleggsveien ble oppført i et automatisk fredet område, jf. kulturminneloven § 3 første ledd. Lagmannsretten hadde tolket ordlyden for snevert i deres vurdering.

I Rulle Salomonsen-dommen (Rt. 1983 s. 1067) avklarte Høyesterett spørsmålet om bruksendring er å regne som søknadspliktig. Saken involverte en næringsdrivende som ønsket å endre bruken av sin eiendom fra bilverksted til et matsenter. Den næringsdrivende hevdet at reguleringsplanen ikke påla ham å søke kommunen om tillatelse for bruksendringen. Høyesterett måtte avgjøre om bruksendringen var av en slik karakter at det var nødvendig med tillatelse fra kommunen. Om spørsmålet uttaler Høyesterett følgende:

“Man må etter dette forstå loven dithen at det ikke skal trekkes vide grenser for adgangen til uten tillatelse fra bygnings-myndighetene å foreta bruksendringer. Jeg antar i overensstemmelse med det som uttales i dom i Rt-1982-1017, at det vil bero på en konkret vurdering om skifte fra en form for forretningsdrift til en annen innebærer en slik endring at det kreves samtykke. Det avgjørende synes å måtte være om det foretas en forandring av virksomhetens karakter som er av betydning ut fra de formål bygningsloven skal tjene. Man kan således ikke, som lagmannsretten synes å ha lagt til grunn, som alminnelig regel bygge på at det ikke kreves samtykke til en bransjeendring”

Det er særlig endringen i virksomhetens karakter og det formål plan- og bygningsloven skal tjene som er viktig å presisere. Et matsenter ville endret trafikksituasjonen, og endret strøkets tiltenkte formål. Disse forholdene medførte at mange av de hensynene planen og bestemmelsene i plan- og bygningsloven skal ivareta ble tilsidesatt. Bruksendringen var derfor søknadspliktig, jf. pbl. § 20-2. En sak med annet resultat har man i LF-2006-96655 (Vangen Eiendom). Saken gjaldt bruksendring fra militærbrakker til studentboliger. Lagmannsretten mente i dette tilfellet at bruksendringen ikke endret byggets eller omgivelsenes karakter, og derfor ikke krevde søknad, jf. pbl. § 20-5.

4.6.1 SAK10 § 4-1

Hvilke tiltak som er omfattet av § 20-5 første ledd a-e er nærmere presisert i SAK 10 § 4-1, jf. pbl. § 20-5 andre ledd. Oppføring, endring, fjerning, riving og opparbeidelse av tiltakene som er listet opp i bestemmelsen, er følgelig unntatt kravet om byggesaksbehandling. Likevel er det et absolutt vilkår at tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, tillatelser eller annet regelverk.

Det er presisert i bestemmelsens andre ledd at det er tiltakshaver som har ansvaret for at tiltaket utføres i samsvar med vilkårene i første ledd. Dette er en viktig presisering av ansvarsfordelingen, og lemper dette over på tiltakshaver.

Hva som er et “mindre tiltak utendørs” presiseres i SAK10 § 4-1 bokstav f. Det går frem av nr. 7 at dette omfatter “mindre fylling eller planering av terreng”. Hva som anses som mindre, vil etter Direktoratet for byggekvalitet sin veileder avhenge av tiltakets karakter og innvirkning på omgivelsene.¹³² Tiltaket må uansett ikke føre til større avvik fra opprinnelig terrengnivå enn grenseverdiene oppgitt i SAK10 § 4-1 bokstav f nr. 7.

¹³² DIBK. (2023). Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning.

4.7 Unntaksreglene om søknadsplikt §§ 20-6, 20-7 og 20-8

Lovgiver har også lagt inn andre bestemmelser som fritar enkelte tiltak fra søknadsplikt. Hensynet bak bestemmelsene er å sikre god lovsystematikk, og at Forsvarsinstallasjoner og andre skjermingsverdige objekter unntas offentligheten.

Bestemmelsen i pbl. § 20-6 er en videreføring av pbl. § 20-4 første ledd. I tråd med ordlyden åpner bestemmelsen for at et tiltak ikke er søknadspliktig om tiltaket behandles tilfredsstillende etter andre lover. Hensikten bak bestemmelsen er å unngå dobbeltbehandling av saker, og sikre at den mest kompetente myndighet fatter avgjørelse.¹³³ En fersk Høyesterettsdom (HR-2022-234-A) illustrerer anvendelsesområdet. Saken gjaldt to grunneiere som av Statsforvalteren og kommunen ble pålagt å foreta retting og betale gebyr, da de hadde anlagt en vei i et LNF-område, jf. pbl. §§ 32-3 første ledd og 32-5 første ledd. Høyesterett kom som de tidligere instanser til at unntaksbestemmelsen i pbl. § 20-6, jf. SAK10 § 4-3 første ledd bokstav c og landbruksveiforskriften § 1-3 ikke fikk anvendelse. Disse bestemmelsene måtte forstås slik at en vei måtte være behandlet og godkjent etter landbruksveiforskriften for at veitiltaket skulle være unntatt fra plan- og bygningslovens regler om søknadsplikt. Når slik godkjenning ikke forelå, var tiltaket gjennomført i strid med plan- og bygningslovens bestemmelser, og lovens kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging gjorde seg da gjeldende.¹³⁴

Bestemmelsene etter pbl. §§ 20-7 og 20-8 unntar søknadsplikt for skjermingsverdige objekter. Unntaket etter plan- og bygningsloven § 20-8 favner imidlertid videre sammenlignet med pbl. § 20-7. Forskjellen mellom bestemmelsene er at pbl. § 20-8 gir hjemmel til å fravike hele plan- og bygningsloven, herunder materielle og tekniske krav uten betingelse om dispensasjon, jf. pbl. § 19-2.¹³⁵ Lovens materielle krav vil derfor gjelde for Forsvarets byggverk som utgangspunkt. Terskelen er naturligvis høy, da plan- og bygningsloven er tuftet på åpenhet og lokaldemokratiske føringer. I de tilfeller unntakene gjør seg gjeldende er det Forsvarets ansvar å sikre at lovens bestemmelser overholdes.

¹³³ Tyrén, C.W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-6. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene.

¹³⁴ Tyrén, C.W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-6. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene.

¹³⁵ Tyrén, C.W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-6. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene

4.8 Den risikobærende aktør når tiltak er unntatt søknadsplikt

I tråd med pbl. § 20-5 femte ledd presiseres ansvarsfordelingen mellom kommune og tiltakshaver for å sikre at unntakspunktene i bestemmelsen blir ivaretatt. Her står det:

“Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som nevnt i første til tredje ledd, utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. Tiltak kan ikke settes i gang før det er gitt nødvendig tillatelse eller samtykke fra andre berørte myndigheter, jf. § 21-5.”

Femte ledd presiserer at det er tiltakshaver som er ansvarlig for vurderingen om tiltaket er underlagt søknadsplikt eller ikke. Det innebærer å sikre at oppføring og plassering er i samsvar med planrettslige føringer, og øvrige materielle regler som får anvendelse.¹³⁶ Henvisningen i pbl. § 21-5 fanger også opp at tiltakshaver må kontrollere tiltaket opp mot annen særlovgiving. Eksempelvis kulturminneloven, forurensningsloven eller forskrift om landbruksveier. Dette vises for øvrig uttrykkelig av HR-2022-234-A. Om det foreligger motstrid vil tiltaket regnes som søknadspliktig, uavhengig av om det er i tråd med plan og bygningsloven. Hensynene bestemmelsen i pbl. § 20-5 skal ivareta gjenspeiles i byggesaksforskriften.

Det står eksplisitt i SAK10 § 4-1 andre ledd at “Tiltakshaver har ansvar for at tiltaket utføres i samsvar med vilkårene i første ledd”. Bestemmelsen oppstiller en klar ansvarsfordeling i de tilfellene tiltakshaver på eget initiativ forestår et tiltak. Ansvarsfordelingen presiseres videre i Rt-2006-1012 avsnitt 33 til 40.

I avsnitt 48 uttales at ansvaret for “byggegrunnen, for byggeplan og konstruksjon av hus og fundament og for utførelsen av arbeidet” som utgangspunkt ligger på byggherren. Tiltakshavers ansvar må dermed regnes å være omfattende. Om tiltakshaver også er grunneier, kan det stilles spørsmål til om en alminnelig normal person har de forutsetninger som kreves for å vurdere om tiltaket er i samsvar med plan og kravet om sikker byggegrunn, jf. pbl. § 28-1. Selv om lovgiver i SAK10 § 4-1 fjerde ledd har gitt tiltakshaver en informasjonsplikt for tiltak etter bokstav a til c, fanges ikke risikoen opp før etter ferdigstillelse. Det er dermed viktig å klarlegge hvordan en

¹³⁶ Tyrén, C.W. (2023). Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-5. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene

kvikkleireutsatt kommune tar høyde for dette i sin planlegging, og hvilke juridiske virkemidler som bør implementeres. Det vises i den forbindelse til oppgavens kapittel 5, 6 og 7.

Kapittel 5. Lov- og forskriftsforslag foreslått i NOU 2022: 3

Kapittel 3 og 4 redegjorde for gjeldende rett, og hvilke virkemidler som foreligger for å forebygge kvikkleirefare. Bestemmelsene ble i etterkant av Gjerdrumskredet vurdert av et eget ekspertutvalg, som vurderte endringer og presiseringer for å forebygge kvikkleireskred. I dette kapitlet vil foreslåtte endringer i NOU 2022: 3 tas stilling til. Fokuset vil være på lovendringene som retter seg mot plandelen og byggesaksdelen i loven i henhold til utvalgte problemstillinger. Lovforslagene skal gi bransjeaktører mer kompetanse rundt fagområdet, øke tematikkens synlighet og forebygge kvikkleireskred.

5.1 Dagens pbl. § 28-1 flyttes til pbl. § 1-10

Bestemmelsen i pbl. § 28-1 om sikker byggegrunn er en materiell bestemmelse, og selvstendig avslagshjemmel, jf. Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 338. Hvorvidt et tiltak skal avslås beror på det informasjonsgrunnlaget kommunen har når beslutning tas, og som identifiseres gjennom prosesskravene til plan- og bygningsloven. Herunder krav til konsekvensutredninger og ROS-analyser ved utarbeidelse av plan, og gjennom at tiltakshaver må dokumentere grunnforhold når det sendes byggesøknad.

NOU 2022:3 peker likevel på utfordringer tilknyttet bestemmelsens plassering, ved at den ligger i plan- og bygningslovens byggesaksdel.¹³⁷ Nettopp da lovgiver gir en indikasjon om at anvendelsesområdet kun favner byggesak og ikke plandelen. Det fører til at praktiseringen av bestemmelsen kan bli snevrere, sammenlignet med lovgivers intensjon. Imidlertid har bestemmelsen like stor betydning ved behandling av plansaker. Uavhengig av dette fanges risikoen opp gjennom pbl. § 4-3. Her henvises det til Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 338. Her står det at *“Kommunen er etter forslaget til § 4-3 i Ot.prp.nr.32 (20072008) pålagt å påse at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser i forbindelse med planer for utbygging. Planene kan også inneholde hensynssoner etter forslaget § 11-8 jf. § 12-6 som setter nærmere vilkår for utbygging i sonen”*.¹³⁸

¹³⁷ NOU 2022: 3. S. 243

¹³⁸ Ot.prp.nr.45 (2007-2008). S. 338

Utvalget påpeker at en så sentral bestemmelse bør ha økt synlighet, og at det bør tydeliggjøres at den gjelder både for plandelen og byggesaksdelen. Det begrunnes slik: “Sikker byggegrunn er en avgjørende forutsetning for at et område kan bygges på. I praksis er dette kravet ivaretatt i planlegging etter loven slik det er nå”, jf. NOU 2022: 3. Endringen medfører ikke at bestemmelsens ordlyd endrer seg, men dens betydning og innhold tydeliggjøres ved at den flyttes til plan- og bygningslovens alminnelige del.

Det kan stilles spørsmål til nødvendigheten av endringen. Slik utvalget peker på, er synligheten av bestemmelsen mindre fremtredende sammenlignet med dens viktighet som selvstendig avslagshjemmel. Av hensyn til tiltakshavers forutberegnelighet er det også sentralt at kommunen på et så tidlig stadium som mulig nedsetter midlertidig bygge- og deleforbud, eller angir hensynssoner i arealplan for å forhindre utbygging, jf. pbl. § 13-1 og pbl. § 11-8. Selv om skillet mellom fleksibilitet og forutberegnelighet er viktige hensyn som gjenspeiler seg i lovens bestemmelser, må det bemerkes at kravet til sikker byggegrunn alltid får anvendelse. Det innebærer at kommunen kan nedlegge forbud mot tiltak selv om tiltaket er i tråd med planen, jf. pbl. § 21-4.¹³⁹

Kommunens kompetanseutøvelse er tveegget, hvor kommunen på den ene siden har kompetanse, men også en plikt til å utøve den. Hensynet kan være problematisk å avveie i de tilfeller man avdekker fare etter ferdigstillelse av et tiltak. Ved å synliggjøre at bestemmelsen klart også gjelder plandelen, kan det tenkes at kommuner på landsbasis får mer årvåkenhet knyttet til å avdekke kvikkleirerisiko ved utarbeidelse av planer. Imidlertid er det også et alternativ å tydeliggjøre viktigheten av pbl. § 28-1, ved å henvise til den i bestemmelser som inngår i lovens plandel. Det sikrer god lov-systematikk, og presiserer viktigheten av bestemmelsen uten at det er nødvendig å flytte den til plan- og bygningslovens alminnelige del.

5.2 Pbl. § 4-3 første ledd nytt andre punktum

Det er tidligere i oppgaven redegjort for at kvikkleireskred kan utløses av både naturlige og menneskelige årsaker, hvor det gjerne er sumvirkningene av flere forhold som er den utløsende faktor.¹⁴⁰ For eksempel at erosjon i kombinasjon med masseforflytting eller utbygging belaster

¹³⁹ Holth, F. og Winge, N. K. (2019) Plan- og bygningsrett – Kort forklart. S. 229

¹⁴⁰ Se kapittel 2.3.

grunnen i for stor grad. Utvalget mener at faren for kvikkleireskred kan reduseres ved skjerpede prosessuelle krav i forbindelse med ROS-analyser.

Dagens bestemmelse i pbl. § 4-3 første ledd retter seg mot planer for utbygging, altså utbygging av nye områder. Ordlyden i pbl. §§ 11-8 og 12-6 angir heller ikke en direkte plikt for kommuner å legge inn faresoner som hensynssoner i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplankart.¹⁴¹ I tillegg legger plansystemet opp til økt detaljnivå for hvert stadium av planprosessen. Det fremgår videre i rundskriv H-2018-5 fra Kommunal- og distriktsdepartementet at faresoner alltid skal vises med hensynssone i reguleringsplankartet. Videre står det på departementets nettside at det ikke er et krav at faresoner blir lagt inn som hensynssone, så lenge fareområdet på annen, egnet måte er ivaretatt i planen.¹⁴² Gjerdrumutvalget påpeker på sin side at dette står i motstrid med hva som fremgår av rundskrivet.¹⁴³

Utvalget mener videre at ROS-analyser også må utarbeides i de områder hvor det ikke legges opp til utbygging. Det gjøres ved å implementere en ny ordlyd i pbl. § 4-3 første ledd andre punktum hvor det skal stå *“For kommuneplanens arealdel skal dette gjøres også der det ikke legges opp til utbygging”*. Ny ordlyd vil klarlegge om arealet i det hele tatt er egnet for utbyggingsformål, ikke bare i dag, men også for fremtiden. Områder hvor det avdekkes kvikkleirerisiko avmerkes som hensynssone i plan, jf. pbl. §§ 11-8 og 12-6.

Etter vår mening er intensjonen med utvidet plikt til ROS-analyser god. Imidlertid må lovforslaget ses opp mot pbl. § 3-1 om oppgaver og hensyn i arealplanlegging. Det er i kapittel 3.2.2 drøftet hvordan planlegging skal bygge på økonomiske og ressursmessige forutsetninger, og ikke være mer omfattende enn nødvendig. Den “vanlige” norske kommune har i mange tilfeller både begrenset kompetanse og tilgjengelige ressurser når det kommer til arealplanlegging. Er det slik forholdsmessig å pålegge disse en plikt til å utarbeide ROS-analyser også for områder som ikke skal bygges ut?

Dette spørsmålet kommer også på spissen i NOU 2022: 3. Utvalget peker her på at lovforslaget sikrer at planmyndigheten må forholde seg til risiko og sårbarhet i området, uavhengig om det

¹⁴¹ NOU 2022: 3. S. 131

¹⁴² KMD. (2020). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Spørsmål og svar til plandelen. Kapittel 11. Kommuneplan.

¹⁴³ NOU 2022: 3. S. 130

skal bebygges eller ikke. Ny utbygging kan medføre både positive og negative endringer i risikobildet, og med foreslått plikt til ROS-analyse vil planmyndigheten kunne vurdere om det bør unngås å legge til rette for framtidig utbygging i området.

Denne argumentasjonen bygger etter vårt syn på bristende forutsetninger. Eksisterende regelverk sikrer allerede at kvikkleire skal avdekkes gjennom ROS-analyser i forbindelse med planer for utbygging. Dette innebærer i alle tilfeller at området ikke kan bebygges med mindre sikkerhetskravet i pbl. § 28-1 er oppfylt. I tillegg oppdateres helhetlig ROS i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.¹⁴⁴

Det er i et samfunnsøkonomisk perspektiv uheldig at det på reguleringsplannivå avdekkes at et område ikke kan bebygges som følge av at byggegrunnen ikke er tilstrekkelig sikker. Likevel er det berettiget å stille spørsmålsteget ved om foreslått endring i pbl. § 4-3 vil oppnå tiltenkt effekt, tatt i betraktning at det allerede er ROS plikt for utbyggingsplaner.

Den foreslåtte lovendringen er videre relevant å vurdere opp mot arealformålet LNFR. Dette er et arealformål som i utgangspunktet ikke tillater utbygging. Likevel kan det ved bruk av underformålene i pbl. § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og b og bestemmelser i kommuneplanens arealdel åpnes for utbygging i LNFR-områder. Dette gjelder både nødvendige tiltak for landbruk og gårdstilknyttet næringsvirksomhet og spredt bolig-, fritids eller næringsbebyggelse. Når det gjelder hvilke tiltak som inngår i landbruksbegrepet kan det være kårboliger, våningshus, driftsbygninger, grisefarmer, hønserier, pelsdyrfarmer, hestesenter og rideanlegg, landbruksgartnerier, slakteri, akvakulturanlegg, landbruksveier og masseuttak.¹⁴⁵ Det er i alle tilfeller et vilkår om at tiltaket er knyttet til gårdens behov og ressursgrunnlag. Med andre ord tillates det følgelig tiltak som kan være svært omfattende i områder som i utgangspunktet ikke er vurdert for utbygging. Det kan slik argumenteres for at det også er nødvendig med utarbeidelse av ROS-analyse i slike områder.

Effekten av utvidet ROS-plikt ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel kan likevel problematiseres. LNFR-områder utgjør gjerne store arealer i en kommune, noe som naturlig nok vil ha betydning for kartleggingsnivået. Det kan slik tenkes at grunnforholdene som fanges opp

¹⁴⁴ NOU 2022: 3. S. 122

¹⁴⁵ Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2017). *Garden som ressurs*. S. 9-10

gjennom en slik analyse, også fanges opp gjennom andre temakart eller byggesak. Utvidet ROS-plikt ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel kan imidlertid fange opp sumvirkningene av flere tiltak, noe som vanskelig lar seg gjøre ved byggesak.

5.3 Pbl. § 19-2 andre ledd nytt tredje punktum

Plan- og bygningsloven § 19-2 åpner for at kommunen kan gi dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. Dette innebærer at det kan dispenseres, gis unntak, fra bestemmelser i loven, i tilknyttede forskrifter, arealplaner mv.

Bestemmelsens andre ledd oppstiller to vilkår for å kunne gi dispensasjon. Videre går det eksplisitt frem av ordlyden at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder både i planprosesser og i byggesaker.

Ved dispensasjon skal det etter tredje ledd legges særlig vekt på tiltakets konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette innebærer at dersom forholdene ikke er utredet i gjeldende plan, men tiltakene det søkes dispensasjon om ville ha utløst krav om ROS-analyse, så skal det også stilles krav om ROS-analyse før dispensasjon kan gis.¹⁴⁶ Noe eksplisitt krav om ROS-analyse er det imidlertid ikke.

Med bakgrunn i dette foreslår utvalget at ordlyden i pbl. § 19-2 andre ledd tredje punktum endres til å inkludere at det ikke kan “gis dispensasjoner som innebærer at saksbehandlingsregler blir satt til side”.

Lovforslaget innebærer i realiteten ikke en endring i gjeldende rett. Forslaget er kun ment til å presisere at det ikke er adgang til å gi dispensasjoner som innebærer at saksbehandlingsregler blir satt til side. Det er etter utvalgets syn heller ikke behov for å stille et ubetinget krav om utarbeiding av ROS-analyse i alle dispensasjonssaker.¹⁴⁷

Dette er etter vår mening en viktig presisering av gjeldende dispensasjonsbestemmelse. Arealplaner bygger på brede demokratiske og faglige prosesser hvor alle sider av saken skal være belyst og vurdert. Det er derfor sentralt at § 4-3 i nødvendig utstrekning også kommer til

¹⁴⁶ NOU 2022: 3. S. 120

¹⁴⁷ NOU 2022: 3. S. 123.

anvendelse når det søkes dispensasjon. Ved at det ikke stilles et absolutt krav om ROS ved dispensasjon oppnås det også større fleksibilitet og forholdsmessighet i byggesaker. Det er naturlig at behovet for å utarbeide ROS-analyse vurderes annerledes f.eks. ved mindre dispensasjon fra en formålsgrense og ved dispensasjon fra arealformål.

5.4 SAK 10 § 4-1, bokstav f, punkt 7 nytt siste punktum.

Det er i oppgavens kapittel 4.4 redegjort for hva som regnes som et vesentlig terrenginngrep, jf. pbl. § 20-1 bokstav k. Lovgiver har gitt klare holdepunkter for at inngrep som gjøres i områder med kvikkleire alltid er søknadspliktig. Likevel påpeker utvalget at denne plikten bør tydeliggjøres. En sentral utfordring med kvikkleire er at eksisterende oversiktskartlegging kun viser hvor det er påvist kvikkleire.¹⁴⁸ Det kan også være vanskelig for tiltakshaver å avgjøre hva som ligger i ordlyden kvikkleireområde. Med andre ord må det være en felles forståelse for hva som er tilstrekkelig underlag, i form av “NVEs faresonekart, aktsomhetskart, marin grense eller kartproduktet “mulighet for marin leire” (MML)”.¹⁴⁹ Utvalget peker på at alle områder underlagt mulighet for marin leire (MML) bør legges til grunn. Dagens ordlyd er dermed for vag, og det foreslås en presisering gjennom følgende forslag:

*“Utvalget foreslår derfor å tilføye i bokstav f, punkt 7, at i områder markert i kartet “mulighet for marin leire”, under marin grense for områder som ikke er kartlagt, må tiltaket ikke føre til mer enn 1,0 meter avvik fra opprinnelig terrengnivå. På denne måten gjøres søknadsplikten tydeligere”.*¹⁵⁰

Lovendringen innskrenker grunneiers adgang til å gjennomføre gravearbeider eller utfyllinger i områder med mulighet for marin leire. Det ansees hensiktsmessig gitt den økte risikoen for skred som oppstår ved flytting av masser, som er kjent for å være en utløsende faktor. Imidlertid må det bemerkes at lovendringene er betinget av oppfølging i praksis. Dette løser seg i stor grad gjennom tilstrekkelig informasjonsflyt til borgerne, ved at de må utvise varsomhet i områder underlagt MML. Derav også senke terskelen for å varsle kommunen om det skjer lovstridige

¹⁴⁸ Se kapittel 2.5

¹⁴⁹ NOU 2022: 3. S. 132

¹⁵⁰ NOU 2022: 3. S. 133

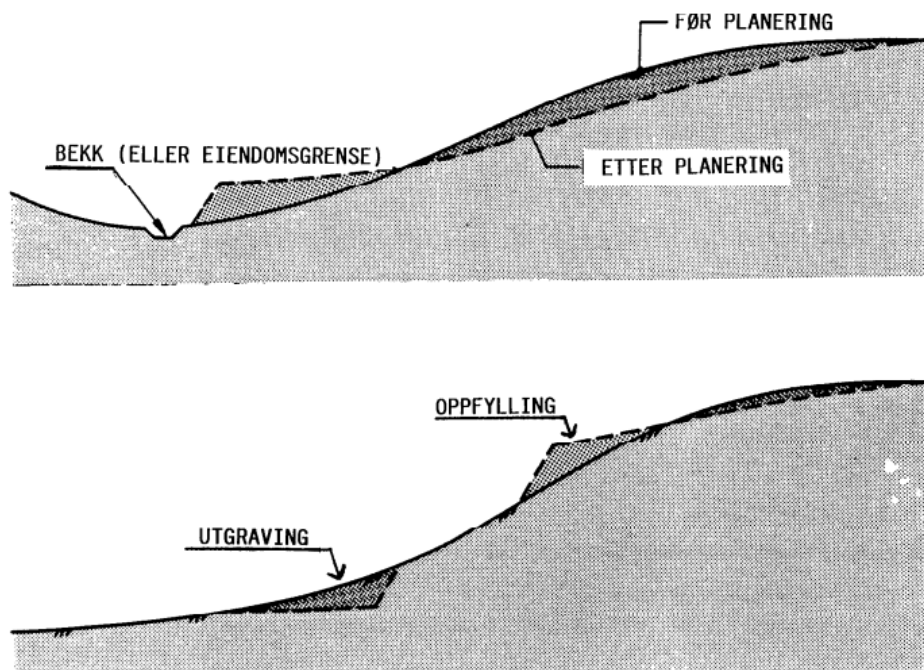
inngrep på egen eller andres eiendom. Selv om lovendringene snevrer adgangen, medfører det ikke en absolutt plikt til å sende søknad i områder hvor det er mulighet for kvikkleire.

Spørsmålet er om lovendringen burde oppstilt en absolutt plikt, da det kan være vanskelig for tiltakshavere å avgjøre hva som er 1 meter avvik fra opprinnelig terrengnivå. Det kan med dette stilles spørsmål til om lovendringen burde vært mer skjerpet. En innvending til dette er at byggesaksbehandling er et selvkostområde. For eksempel er saksbehandlingsgebyret for terrenginngrep i Sarpsborg kommune per 05.04.2024 kr 10 600. Kostnaden for tiltakshaver knyttet til behandling av saken, kan slik gjøre at færre velger å sende inn søknad.

En annen innvending til lovforslaget er at dagens SAK10 § 4-1 ikke fanger opp endringer knyttet til landbruk i stor grad. De rettslige rammene rundt bakkeplanering er regulert av forurl. § 4-5 ved gjennom ordlyden “Planen skal være i samsvar med kravene i “Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt” fastsatt av Landbruksdepartementet”.

Retningslinjene illustrerer og forklarer hvordan planering kan øke risikoen for skred, og hvordan gårdbrukere kan planere og dimensjonere avrenningstiltak på sikrest mulig måte.¹⁵¹ Dette vises gjennom figur 7:

¹⁵¹ Regjeringen. (1989). Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold. S. 43-44



Figur 7B: Situasjoner som fører til en forverring av skråningsstabiliteten. (Etter "Rettleiing om utføring av mindre terrenginngrep i områder med potensiell fare for kvikkleire - skred" utgitt av NGI.)

Figur 7: Situasjoner som fører til forverring av skråningsstabilitet. Kilde: Regjeringen. (1989). Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold.

Selv om inngrep som planering og masseforflytning er tatt i betraktning i dagens lovverk, foreligger det ikke klare bestemmelser og retningslinjer rundt driftsmessige endringer i landbruket. For eksempel flytting av store mengder tømmer eller høyballer. Disse gjenstandene kan utgjøre stor vekt når flyttingen er av en viss skala. Det kan med dette problematiseres om utvalget også burde implementert en varslingsplikt for slike driftsmessige endringer. En innvending til dette er at en slik endring risikerer å være i strid med den private råderett over privat eiendom, jf. EMK P-1-1. I tillegg vil en slik omfattende varslingsplikt påvirke hensynet til effektiv drift.

Etter vår mening bør kommunen heller utøve sin informasjonsplikt mer omfattende enn i dag. I Nettverk for klimatilpasning Østfold sitt seminar 04.04.2024, presenterte Lillestrøm kommune

en måte å sende inn bekymringsmeldinger vedrørende grunnforhold. Innbyggerne kan nå gjennom BankID, benytte kommunens hjemmeside som en varslingskanal. Det er videre utarbeidet en intern beredskapsplan for utglidning av løsmasser, hvor relevante avdelinger har klare oppfølgingsområder.

Sarpsborg kommune har på sin side sendt ut brev til særlig berørte grunneiere for å informere om at kvikkleireområder utgjør en risiko. Grunneierne er videre oppfordret til å varsle kommunen om man mistenker at det iverksettes tiltak uten formell søknad. Dette er et godt initiativ for å forebygge fare, og sikrer økt aktsomhet blant innbyggere som bor i slike områder.

5.5 SAK 10 § 4-1 første ledd, bokstav f, nytt punkt 12.

I en tolkningsuttalelse fra 2016 påpeker KDD at også mindre tiltak i områder der det er registrert kvikkleire kan ha svært alvorlige konsekvenser.¹⁵²

Etablering av drikkevanns- og energibrønner er i de fleste tilfeller unntatt fra søknadsplikt. Dette baserer seg på at omfanget av slike inngrep i de fleste tilfeller ikke er “vesentlig” etter pbl. § 20-1 bokstav k.¹⁵³ Imidlertid er det flere eksempler på at etablering av slike brønner har utløst akutt fare for kvikkeleireskred.¹⁵⁴

Med bakgrunn i dette anbefaler lovutvalget at slike tiltak alltid bør være søknadspliktige i områder markert i kartet “mulighet for marin leire (MML)” eller under marin grense for områder som ikke har dekning for MML.¹⁵⁵ SAK10 § 4-1 første ledd bokstav f nytt punkt 12 er derfor foreslått slik:

*“Boring av grunnvanns- og energibrønner er ikke unntatt søknadsplikt i områder markert i kartet “mulighet for marin leire (MML)”, eller under marin grense for områder som ikke har dekning for MML”.*¹⁵⁶

¹⁵² KDD. (2016). § 28-1 Svar på henvendelse om søknadsplikt for gravetiltak i kvikkleireområder - forholdet mellom pbl kapittel 20 og vegloven § 30.

¹⁵³ KDD. (2011). § 20-1 - Unntak fra søknadsplikt for etablering av drikkevanns- og energibrønner.

¹⁵⁴ NGU. (2023). Risiko ved brønnboring i områder med marin leire.

¹⁵⁵ NOU 2022:3. S. 133

¹⁵⁶ NOU 2022:3. S. 244

Forskriftsforslaget skjerper slik inn kravene til etablering av brønner innenfor mulige kvikkleireområder. Brønnboring bør etter NGU sitt syn alltid være søknadspliktig.¹⁵⁷ NGU begrunner dette i at offentlige myndigheter vil få bedre kontroll med brønnens plassering, noe som reduserer risikoen for kvikkleireskred som konsekvens av endring i grunnvannstrykk. Dette synet deles av Oslo kommune sitt prosjekt for økt kunnskap om og forvaltning av undergrunnen.¹⁵⁸ Forskriftsforslaget etterkommer slik noe av det aktører innenfor området etterspør.

Forslag til SAK10 § 4-1 første ledd bokstav f nytt punkt 12, kan på andre siden ha uheldige virkninger. Etter dagens regelverk baserer fritaket for søknadsplikt seg på en konkret vurdering av hvorvidt tiltaket faller inn under ordlyden i pbl. § 20-1 bokstav k, eller ikke. Til tross for at etablering av brønner som den klare hovedregel ikke er søknadspliktig, er dette ikke eksplisitt hjemlet i lov eller forskrift. Ved å innta en forskriftsbestemmelse som pålegger søknadsplikt gjennom ordlyden “ikke unntatt søknadsplikt”, kan dette tolkes dit hen at det foreligger en absolutt regel om at etablering av drikkevanns- og energibrønner i øvrige områder er unntatt søknadsplikt. Dette er etter vårt syn uheldig. En slik feiltolkning av regelverket kan dermed medføre at tiltakshavere gjennomfører “vesentlige terrenginngrep” i den tro at brønnboring er unntatt fra søknadsplikt.

Ordlyden i forskriftsforslaget bør med dette endres til “*Boring av grunnvanns- og energibrønner er søknadspliktig i områder ...*”. I og med at SAK10 § 4-1 gjelder tiltak som ikke krever søknad og tillatelse, bør bestemmelsen i slikt tilfelle implementeres et annet sted i lovverket, f.eks. oppramsingen av tiltak i pbl. § 20-1.

På den andre siden anser vi det som positivt at kravene til tiltak i potensielle kvikkleireområder skjerpes inn gjennom en ny forskriftsbestemmelse.

¹⁵⁷ NGU. (2023). Risiko ved brønnboring i områder med marin leire.

¹⁵⁸ Oslo kommune. (2020). Prosjekt om økt kunnskap om og forvaltning av undergrunnen 2013-2017.

Kapittel 6. Kvikkleirefare i praksis (casestudie i Sarpsborg kommune)

6.1 Bakgrunn for valg av caseområde

I forbindelse med at Statens Vegvesen i 2015 skulle bygge ny fylkesvei 109 mellom Fredrikstad og Sarpsborg ble det avdekket sammenhengende kvikkleireområder, med stedvis svært dårlige grunnforhold.¹⁵⁹ Dette var innenfor et allerede bebyggt område, med boliger, næring og tilhørende infrastruktur. Sarpsborg kommune oppdaget i denne sammenheng at det var behov for bedre rutiner ved håndtering av kvikkleirefare i arealplanlegging og byggesak.

På bakgrunn av dette utarbeidet Sarpsborg kommune en saksbehandlingsrutine for tiltak i områder med marine avsetninger.¹⁶⁰ Påfølgende sendte kommunen ut brev til enkelte grunneiere med eiendommer i områder med høy risiko for skredfare.¹⁶¹ Dette gjaldt i første omgang kun enkelte deler av kommunen, men har senere blitt utvidet til andre eiendommer i særlig skredutsatte områder. Med skredutsatte områder sikter kommunen her til områder med kvikkleire og samtidig hellende terreng. Som kommunen peker på i sin informasjon til grunneiere øker faren for kvikkleireskred når skredutsatte områder blir utsatt for endringer, enten gjennom naturlige eller menneskelige aktiviteter.¹⁶² Det vises i denne sammenheng til punkt 2.3. Dette ble for kommunen ytterligere aktualisert etter kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020, hvorpå Sarpsborg kommune oppdaterte sine rutiner og beredskapsplaner for kvikkleireskred.¹⁶³

Sarpsborg kommune oppleves på bakgrunn av dette å være en kommune som har satt kvikkleirefare på dagsordenen. Dette var en viktig faktor for valg av kommunen som caseområde, og årsaken til at vi ønsket å se nærmere på kommunens håndtering av kvikkleirefare i arealplanlegging og byggesaker.

6.2 Nasjonale og regionale hensyn inn i kommunal planlegging

De nasjonale planretningslinjene tar utgangspunkt i at det ved planlegging av nye byggeområder, er essensielt å velge steder med robuste og stabile grunnforhold, jf. oppgavens kapittel 3.2.1.

¹⁵⁹ Se vedlegg 1

¹⁶⁰ Se vedlegg 2

¹⁶¹ Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

¹⁶² Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

¹⁶³ Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

Dette med tanke på en endret klimasituasjon, som tilsier at arealplanleggingen må tilpasses ved å gjøre nødvendige sikringstiltak. I områdeplanen for Østfold benevnt “Østfold mot 2050” foreligger det et delmål med følgende ordlyd “*Kommunene må ta hensyn til at økt nedbør, erosjon og menneskelig aktivitet kan øke faren for flom-, jord- og kvikkleireskred, og redusere risiko så langt det er mulig*”. Målsettingen er inntatt i samfunnsdelen, og har ingen rettsvirkning. Det må likevel nevnes at kravet til samordning medfører at delmålet bør hensyntas.¹⁶⁴

I forbindelse med plansystemets funksjonalitet, skal kommunen derfor angi hvilke hensynssoner som gjør seg gjeldende på overordnet nivå. Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2015 – 2026 reflekterer at de statlige planretningslinjene er tatt i betraktning. I planens § 3.2 har kommunen angitt følgende:¹⁶⁵

“Innenfor områder vist som hensynssone skred- og/eller ras skal tiltak ikke godkjennes før det foreligger fagkyndig geoteknisk rapport med ROS-analyse/farevurdering som dokumenterer at de til enhver tid gjeldende forskrifter ivaretas. Unntatt fra kravet er mindre tiltak etter PBL”.

Planbestemmelsen knesetter kravet om geotekniske undersøkelser, i de tilfeller det søkes om tiltak i skred- eller rasfarlige områder. Rapporten må også være utarbeidet av en fagkyndig person med de utdanningskravene som kreves, jf. oppgavens kapittel 4.2.1. Selv om dette er tilfelle, åpner kommunen for at mindre tiltak er unntatt geotekniske undersøkelser. Det kan diskuteres om kommunen i gjeldende kommuneplan, burde presisert at tiltak klassifisert K0, er søknadspliktig når byggegrunnen ikke er sikker, jf. pbl. § 28-1.

Adgangen er imidlertid skjerpet i forslag til Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2021-2033. I § 3.2 presiserer kommunen at det foreligger aktsomhetssoner for marin leire identifisert som H310 på plankart og temakart “Grunnforhold”.¹⁶⁶ Videre kommer skredfarens synlighet frem av § 4.12 med følgende ordlyd:

“Ved regulering og søknad om tiltak skal det foreligge dokumentasjon på at sikkerhet mot skred er ivarettatt, i tråd med byggteknisk forskrift, NVEs retningslinjer nr. 2/2011 (Flaum- og skredfare i arealplaner), NVEs veileder 7/2014 (Sikkerhet mot

¹⁶⁴Fylkestinget i Østfold. (2018). Fylkesplan for Østfold (Østfold mot 2050). S. 20

¹⁶⁵ Sarpsborg kommune. (2015). Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2015 – 2026. S. 2

¹⁶⁶ Sarpsborg kommune. (2020). Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2021-2033. S. 2

kvikkleireskred) og NVEs veileder 8/2014 (Sikkerhet mot skred i bratt terreng), eller etterfølgende revisjoner. Nødvendige avbøtende tiltak skal dokumenteres og foreligge i tiltaket.”

Bestemmelsen presiserer gjeldende rett, ved å ikke differensiere mellom hvilke tiltak som er unntatt søknadsplikt og ikke. Et tiltak vil uavhengig av størrelse være underlagt søknadsplikt om grunnen ikke er trygg, jf. pbl. § 28-1. Videre presiseres tiltakshavers dokumentasjonsplikt, som er et viktig premiss for å sikre at tiltaket er i tråd med planrettslige føringer og bestemmelser. Nettopp ved at den henviser til NVE sin “Veileder 1/2019: Sikkerhet mot kvikkleireskred”.¹⁶⁷ På den måten oppstiller bestemmelsen klare holdepunkter som tiltakshaver må forholde seg til ved utarbeidelse av områdeplaner, detaljreguleringsplaner og byggesaker. Videre har Sarpsborg klart tatt høyde for de statlige planretningslinjene på området, ved å implementere at avbøtende tiltak skal dokumenteres og foreligge i tiltaket.

I fjor initierte Sarpsborg kommune en dialog med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) angående retningslinjer for unntak fra regulering i kommuneplanens arealdel. I gjeldende kommuneplan tillater Sarpsborg kommune utbygging med opptil 5 nye boenheter i områder avsatt til bebyggelse og anlegg uten behov for regulering. Dette antallet er foreslått redusert til 3 boenheter i den kommende planen. Etter å ha gjennomgått rundskriv 2018-5, erkjente Sarpsborg kommune at unntakene fra plankravet ikke kunne videreføres i den nye planen.

I høringsforslaget som nå er til vurdering, har Sarpsborg kommune inkludert et nytt punkt i bestemmelsen som presiserer at unntak fra plankravet ikke gjelder i områder med potensiell kvikkleirefare. Tanken er å kreve geoteknisk vurdering for å fastslå om det faktisk er fare for skred. Dersom vurderingen konkluderer med at det ikke er noen risiko for kvikkleireskred, vil tiltaket kunne gå direkte til byggesak. Sarpsborg kommune har imidlertid bedt om tilbakemelding fra NVE for å sikre at denne tilnærmingen er i tråd med gjeldende lovverk.

Andre kommuner har allerede implementert lignende bestemmelser i sine kommuneplaner, hvor de spesifikt utelukker unntak fra regulering i områder utsatt for skredfare. Sarpsborg kommune er imidlertid bekymret for potensielle konsekvenser av denne tilnærmingen, spesielt med tanke på muligheten for ulovlige bygge- og anleggstiltak uten nødvendig tillatelse.

¹⁶⁷ NVE. (2019). Sikkerhet mot kvikkleireskred. S. 30 - 40.

Sarpsborg kommune står nå overfor en situasjon der små tiltak må underlegges reguleringsplanplikt i områder avsatt til bebyggelse og anlegg, med unntak av sentrumsområder og kystsonen. I kontrast tillater sentrumsplanen, vedtatt i 2019, prosjekter med opptil 20 boenheter å være unntatt fra reguleringsplanplikt. Dette skaper en uventet dynamikk der enkle tiltak utenfor sentrum må reguleres, mens større prosjekter midt i sentrum, til tross for potensiell skredfare, ikke trenger regulering.

Videre observeres det at reguleringsplankravet ikke gjelder i områder som allerede er regulert, selv om plangrunnlaget kan være basert på eldre planer. Dette gjelder spesielt eldre reguleringsplaner som fortsatt er gyldige, til tross for endringer i planleggingsbehov og kunnskap. Prosessen med å oppheve eller endre slike planer er imidlertid tidkrevende og krever betydelige ressurser, noe som kan forsinke tilpasningen til nyere planleggingsstandarder.

For å fremme en enhetlig tilnærming til sikkerhetsaspekter i arealplanleggingen, kan nasjonale retningslinjer eller bestemmelser være nødvendige. Imidlertid må det tas hensyn til både fordeler og ulemper ved innføring av sterke nasjonale verktøy. Mens det kan sikre likhet og forhindre uønsket konkurranse mellom kommuner, kan det også begrense lokal autonomi og gi uventede lokale konsekvenser.

Generelt sett bør det gjøres grundige vurderinger av både lovgivning og praksis for å sikre en effektiv og rettferdig planleggingsprosess som tar hensyn til både nasjonale og lokale behov og hensyn.

6.3 Reguleringsplaner innenfor områder med mulighet for marin leire

6.3.1 Alvimveien 61

Detaljregulering for Alvimveien 61 ble fremmet i 2021 av privat forslagsstiller, med hensikt å regulere dagens situasjon og bruk. Eksisterende bruk av eiendommen var godkjent, men ikke i tråd med gjeldende reguleringsplan. Forslagsstiller hadde på bakgrunn av dette blitt møtt med krav om omregulering for å få ferdigattest til en bygning. Det ble i planprosessen også sikret mulighet for mindre utvidelser av eksisterende bruk, samt arealomdisponering dersom

eksisterende bruk i fremtiden ikke er regningssvarende. Eiendommene ble regulert til kombinert bygge- og anleggsformål med underformål tjenesteyting, næring og kontor.¹⁶⁸

Planområdet ligger på Alvim, mellom Fv. 109 og Greåkerveien.¹⁶⁹ Dette er et kjent kvikkleireområde i kommunen. Som man kan se av figur 8 grenser planområdet til et område underlagt hensynssone for ras- og skredfare.



Figur 8: Kart over Alvimveien 61. Kilde: Egenprodusert med kartgrunnlag fra Sarpsborg kommune sin kartportal.

¹⁶⁸ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

¹⁶⁹ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

I kommuneplanen på gjeldende tidspunktet var planområdet avsatt til “bebyggelse og anlegg nåværende”. Det samme formålet er videreført i planforslag til kommuneplanens arealdel 2021-2033.¹⁷⁰ Planforslaget var slik i tråd med overordnet plan.

Planområdet ligger videre innenfor avgrensningen til kommunedelplan for Sandesund Greåker, som på gjeldende tidspunkt var under arbeid. Planforslaget for Alvimveien 61 ble imidlertid ikke ansett å være i strid med en mulig fremtidig transformasjon av området.¹⁷¹

Området var tidligere del av en eldre reguleringsplan, Kvartal 427 ved havnesporet, med arealformål industri.¹⁷² Dette formålet var verken i tråd med dagens bruk eller ønsket arealdisponering av området i kommuneplanens arealdel.

Det vises i planbeskrivelsen også til Fylkesplan Østfold mot 2050, uten at det i denne sammenheng er videre relevant opp mot oppgavens problemstillinger.

I forbindelse med planarbeidet ble det vurdert om planen utløste krav om konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredning §§ 6-8 samt vedlegg I og II. Som det går frem av planbeskrivelsen konkluderes det med at planen ikke utløser krav om konsekvensutredning.¹⁷³

Det ble i forbindelse med planarbeidet utarbeidet et geoteknisk notat med områdestabilitetsvurdering. Det går frem av notatet at tiltaksområdet ligger innenfor et område med tykk marin avsetning.¹⁷⁴ Videre ligger planområdet innenfor en kvikkleirefaresone. Det geotekniske notatet konkluderer på bakgrunn av dette med at de geotekniske forholdene må utredes videre i forbindelse med det enkelte byggetiltak og det må prosjekteres særskilt i forhold til geotekniske problemstillinger.¹⁷⁵ Det er på bakgrunn av dette inntatt hensynssone om ras- og skredfare og reguleringsbestemmelser som fanger opp problemstillingene, se figur 9 og 10.

¹⁷⁰ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

¹⁷¹ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

¹⁷² Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

¹⁷³ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

¹⁷⁴ Geoteknikk. (2021). *OMRÅDESTABILITETS VURDERING IHT NVE 1-2019*.

¹⁷⁵ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

3.10 Geotekniske forhold

(jf. pbl. § 12-7, ledd 12)

Før det kan iverksettes tiltak som medfører inngrep i grunnen skal det gjennomføres geoteknisk undersøkelse av grunnforholdene med redegjørelse for fundamenteringsløsninger og sikringstiltak.

Grave- og fundamenteringsløsningene skal detaljprosjekteres i samråd med geoteknisk sakkyndig og fremlegges ved igangsettelsestillatelse. Det skal gjennomføres uavhengig kvalitetssikring av de geotekniske vurderingene for videre planer i forbindelse med byggesøknad i tiltakskategori K4.

Figur 9: Reguleringsbestemmelse som pålegger geoteknisk undersøkelse. Kilde: Sarpsborg kommune (2023) Reguleringsbestemmelser til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

7.1 Ras- og skredfare

(Jf. pbl § 12-7, ledd nr. 12)

Tiltak i hensynssonen H310_1 skal vurderes og dokumenteres med hensyn til ras- og skredfare før utbygging.

Før det kan iverksettes tiltak som medfører inngrep i grunnen skal det gjennomføres geoteknisk undersøkelse av grunnforholdene med redegjørelse for fundamenteringsløsninger og sikringstiltak.

Figur 10: Reguleringsbestemmelse for tiltak innen hensynssone. Kilde: Sarpsborg kommune (2023) Reguleringsbestemmelser til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

Det ble også gjennomført ROS-analyse for både eksisterende situasjon og eventuell fremtidig utvidelse. Analysens vurdering av masseras og skred bygger i hovedsak på det geotekniske notatet. Det vises også til at det er tatt inn reguleringsbestemmelser som sikrer at det ved tiltak skal utføres geotekniske undersøkelser før utbygging. Etter en gjennomgang av identifiserte hendelser og farer konkluderer analysen med at risikonivået i planområdet anses som akseptabelt.¹⁷⁶

Alvimveien 61 har per 09.04.2024 vært på offentlig høring, men ikke sluttbehandling. Planen fikk innsigelse fra NVE vedrørende flomfare og må fortsatt sluttbehandles.

6.3.2 Lysås - Ullerøy

Planområdet er lokalisert på Ullerøy, rundt 17 km sør for Sarpsborg sentrum. Totalt er planområdet på 69,1 dekar. Reguleringsplanen har til formål å legge til rette for frittliggende og konsentrert småhusbebyggelse. Området er underlagt fremtidig boligbebyggelse i tråd med

¹⁷⁶ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61.

dagsgjeldende kommuneplan. Boligutviklingen skal skje i områder som er best egnet, de bratteste terrengene vil forbli ubebygde, og veier plasseres slik at terrenginngrepet begrenses i størst mulig grad.¹⁷⁷ Totalt åpner planen for utbygging av 44 nye boenheter, hvor sekundærboliger ikke tillates.

Kommunen har vurdert reguleringsplanen opp mot kravene til konsekvensutredning, og konkludert med at planen ikke er underlagt det prosessuelle kravet. Årsaken er at planen er i tråd med overordnet plan. Kommunen vurderer heller ikke planen å være i strid med konsekvensutredningsforskriftens vedlegg II. Etter en samlet vurdering er det dermed ikke nødvendig med konsekvensutredning.¹⁷⁸ Planen er ikke vedtatt, grunnet innsigelser fremmet ved offentlig ettersyn.

Reguleringsplanen gjenspeiler de nasjonale planretningslinjer, hvorav Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, - areal- og transportplanlegging (2014) og Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018) er mest relevant i forholdet mot kvikkleirerisiko. Planen viser også til Fylkesplan for Østfold (vedtatt 21.06.2018).

Reguleringsplanen er i tråd med kommuneplanens arealdel (2015-2026). I overordnet plan er området avsatt til fremtidig boligbebyggelse, offentlig og privat tjenesteyting, samt LNF. I all hovedsak er reguleringsplanen i tråd med overordnet plan, med unntak av adkomstveg Helleveien og oppgradering av gang og sykkelsti som går fra Ullerøy barnehage til Ullerøy skole.¹⁷⁹

Innenfor deler av planområdet er det registrert tykk havavsetning, marin strandavsetning og bart fjell. I tillegg ligger enkelte partier på bratte skrenter.¹⁸⁰ Det er gjennomført en ekstern geoteknisk vurdering av, med en uavhengig kontroll som understøtter at det ikke foreligger skredfare. Rapportens konklusjon er at det ikke er risiko for områdeskred, som følge av tiltaket. Det er ikke gjennomført grunnboringer ettersom tiltenkte utbyggingsområder ligger på berg, og

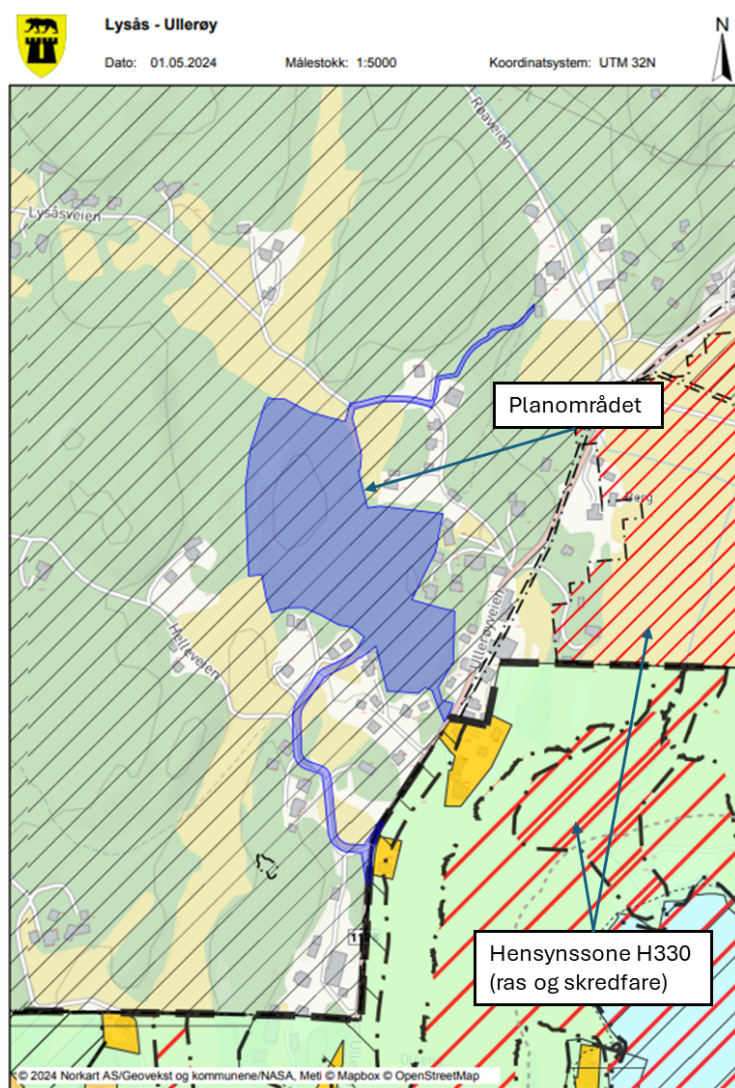
¹⁷⁷ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Lysås - Ullerøy.

¹⁷⁸ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Lysås - Ullerøy.

¹⁷⁹ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Lysås - Ullerøy.

¹⁸⁰ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Lysås - Ullerøy.

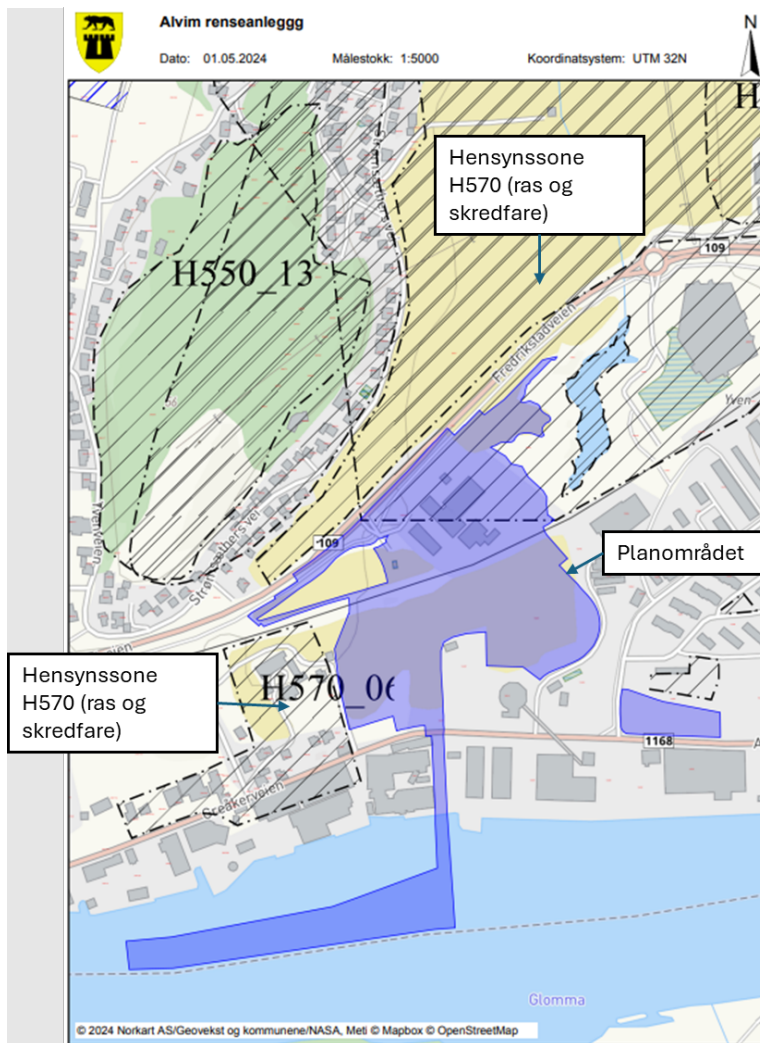
risikoen derfor anses å være lav. Selv om dette er tilfellet vurderes forholdet til kvikkleireskred som gul i gjeldende ROS-analyse. Det innebærer i praksis at tiltak må vurderes etter en samlet kostnad/nytte vurdering. Sannsynligheten for skred er satt til 1, mens konsekvens ved skred er 4. Nettopp av hensyn til at planen legger opp til boligbebyggelse.



Figur 11: Kart over Lysås - Ullerøy. Kilde: Egenprodusert med kartgrunnlag fra Sarpsborg kommune sin kartportal.

6.3.3 Alvim Renseanlegg

Reguleringsplanen for Alvim renseanlegg trådte i kraft 02.03.2023. Formålet med planen var å legge til rette for utvidelse og oppgradering av eksisterende renseanlegg på Alvim, slik at kommunen tilfredsstiller oppdaterte renskrav i tråd med forurensningsloven. Anlegget skal også sikre tilstrekkelig kapasitet av hensyn til næringsvirksomhet og prognosert befolkningsutvikling i kommunen. Store deler av området er skredutsatt, og det er i forbindelse med planarbeidet gjennomført omfattende grunnundersøkelser, for å kartlegge stabilitet. Tiltak for stabilisering skal gjennomføres før igangsettingstillatelse gis.¹⁸¹ Planområdet er vist i figur 12.



Figur 12: Kart over Alvim Renseanlegg. Kilde: Egenprodusert med kartgrunnlag fra Sarpsborg kommune sin kartportal.

¹⁸¹ Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvim renseanlegg.

Reguleringsplanen er i tråd med de målsettinger som er satt i fylkesplan Østfold mot 2050. I tillegg til Fylkesplanen oppfyller også reguleringsplanen de ambisjonene som kommer frem av regional plan for vannforvaltning i Innlandet og Viken (2022-2027). Ut ifra gjeldende kommuneplan er planområdet avsatt til bebyggelse og anlegg, friområde, bane, veg og bruk og vern av sjø og vassdrag. Nordre del av planområdet er underlagt hensynssone H330 (ras og skredfare). Samlet sett er reguleringsplanen i tråd med kommuneplanen, med unntak av at det ikke legges til rette for videreføring av Alvimveien (som gang og sykkelvei).¹⁸²

Planen er underlagt krav om ROS-analyse, hvor tiltaket i tråd med analysen fremstår som lite til moderat sårbart.

Planområdets nordre del ligger innenfor angitt kvikkleiresone “2508 Alvimveien”. Løsmassene i området består av hav og fjordavsetninger. I NVE sitt kvikkleirekart har området faregrad “middels”, konsekvensklasse “alvorlig” med risikoklasse 3.

Norconsult har i tråd med NVE-veileder nr. 1/2019 vurdert områdestabiliteten. Hvorav arbeidet består av analyser av tidligere grunnundersøkelser, men også egne stikkprøver i planområdet. Konklusjonen er at stabiliteten vurderes som tilfredsstillende i henhold til tiltakets omfang og krav fra kvikkleireveilederen. Det er også gjennomført uavhengig kvalitetskontroll av Sweco. Som tillegg har kommunen i planbestemmelsene § 3.2 implementert en sikkerhetsventil, ved at igangsetting ikke kan gis før det foreligger geotekniske undersøkelser. Det vises til figur 13.

3.2 Før det gis igangsettingstillatelse (IG) skal det foreligge:

- a) Matjordplan er godkjent av landbruksmyndighet.
- b) Geoteknisk prosjektering og kontroll av geoteknisk prosjektering foreligger. Undertegning av samsvarserklæring, og kontrollerklæring for sikringstiltak er i tråd med områdestabilitetsvurderingen.

Figur 13: Rekkefølgebestemmelse for Alvim renseanlegg. Kilde: Sarpsborg kommune. (2022). Reguleringsbestemmelser til detaljreguleringsplan for Alvim renseanlegg.

¹⁸² Sarpsborg kommune. (2023). Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvim renseanlegg.

6.3.4 Når krever Sarpsborg kommune grunnboringer i planprosessen?

Et annet viktig spørsmål som ble diskutert var når i prosessen kommunen kunne kreve at det pålegges grunnboringer. Grunnboringer er en viktig informasjonskilde for å kartlegge grunnforholdene, i steder avsatt til bebyggelse. Det skaper med andre ord et godt bilde av hvor sikker byggegrunnen faktisk er. Sarpsborg kommune sin praksis knytter seg i sin helhet til NVE sin veileder, det vises til oppgavens kapittel 3.3.

I tråd med veilederen kan kommunen på detaljreguleringsnivå, og i enkelte tilfeller områderegulering, pålegge grunnboringer. Imidlertid er dette en skjønsmessig avveining som gjøres i det enkelte tilfellet. Kommunens praksis har på sin side basert seg på at fullstendig geoteknisk vurdering må foreligge før igangsettingstillatelse gis. Det innebærer at krav om grunnboringer forekommer i byggesaken, ikke plansaken. Denne praksisen ble til dels sett på som problematisk. Selv om plansystemet bygger på økt detaljeringsgrad jo nærmere byggesaksnivå, vil det være fordeler ved at grunnboringen gjennomføres på plannivå.

Det sees ikke nødvendig å gjennomføre så detaljerte undersøkelser ved vedtakelse av kommuneplanen. Kommuneplanen er i sin art grovmasket og overordnet, og danner klare retningslinjer for hvilke arealer som egner seg til ulike formål. Det ville også vært svært tids- og kostnadskrevende om kommunen måtte gjennomføre slike undersøkelser. Derimot vil det kunne være hensiktsmessig at kommunen har klarere hjemmel til å pålegge tiltakshaver grunnboringer på detaljreguleringsnivå. Årsaken er logisk og pragmatisk. Reguleringsplanen bygger på lokaldemokratiske prosesser, hvor borgerne og andre særlovsmyndigheter har mulighet til å komme med innspill til planen. Om informasjonsgrunnlaget kun bygger på kartdata, er det uklart hvor mye tiltaket utsetter grunnen. Ved grunnboringer hever tiltakshaver eller kommunen informasjonsgrunnlaget planen bygger på, og gjør det lettere for berørte parter og organer å komme med sine innspill. Dette skaper en transparent prosess, som baserer seg på et godt grunnlag. Ved å kreve grunnboringer på et tidligere stadium vil også byggesaksbehandler ved rammesøknad og igangsettingstillatelse, kunne gi tillatelse til tiltaket raskere. Et annet argument for at det bør foreligge en slik praksis er at byggesaken i mindre grad bygger på åpenhet, sammenlignet med en reguleringsplan.

En utfordring med denne praksisen er imidlertid at reguleringsprosesser er tidskrevende. Grunnforholdene endrer seg over tid, ny kunnskap kommer til, eller tilstøtende tiltak er blitt

oppført. Det kan føre til at tiltakshaver likevel må gjennomføre ny geoteknisk undersøkelse, da grunnboringene i planfasen er utdatert. Det vil være lite hensiktsmessig ut fra en kost/nytte tilnærming. Likevel kan klarere føringer rundt pålegg av grunnboringer for “større bygge og anleggstiltak”, være hensiktsmessig å implementere i gjeldende rett. Nettopp for å sikre godt kunnskapsgrunnlag når detaljreguleringsplaner sendes på høringer.

6.3.5 Konklusjon plandelen

For å besvare hvordan kvikkleirefaren fanges opp når tiltak er underlagt reguleringsplanplikt, har det vært relevant å se på planprosessen. Det er ovenfor valgt ut tre planområder, som ligger i hensynssone for kvikkleirefare “H330”. Planene tar for seg tre ulike scenarier for tiltak, herunder næring, renseanlegg og boligutvikling. I samtlige planer har Sarpsborg kommune stilt skjerpede krav til grunnforhold, og overhold samordningsplikten til overordnede retningslinjer og planer. Det gjenspeiles ved at geoteknisk vurdering må foreligge før igangsettingstillatelse kan gis.

I forbindelse med grunnforhold er det innhentet geotekniske vurderinger fra konsulenter, som gjør en objektiv vurdering av forholdene. Herunder om det skal iverksettes sikringstiltak, eller om området som helhet er egnet for utbygging. Samtlige geotekniske vurderinger har blitt vurdert gjennom uavhengig kontroll av annet foretak. Kommunen har ut ifra innsendt informasjon vurdert om det er nødvendig å gjøre sikringstiltak, ut ifra en konkret kostnads/nyttevurdering.

Samlet sett forebygger Sarpsborg kommune kvikkleirefare når tiltak er underlagt reguleringsplanplikt. Dette er begrunnet i skjerpede prosessuelle krav, gjennom samordning, og krav om geotekniske undersøkelser før arbeid kan igangsettes.

6.4 Hvordan fanges kvikkleirefare opp for tiltak unntatt reguleringsplanplikt?

I forbindelse med ny kommuneplan har Sarpsborg kommune foreslått en ny bestemmelse i § 4-2 (Unntak fra plankrav, jf. pbl § 11-10 nr. 1 og 11-11 nr. 2) bokstav h. Her står “*Unntakene i bokstav a til g gjelder ikke dersom det foreligger en potensiell fare for skred eller flom*”.¹⁸³ Bestemmelsen representerer en sikkerhetsventil, ved at unntaket fra reguleringsplanplikt ikke kommer til anvendelse i fareområder. Etter en dialog med kommunen er det ikke helt klart hvordan bestemmelsen skal tolkes, og reguleringsplikten vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Forhold som tiltakets omfang, fareområdet klassifisering og sumvirkningene av tiltaket vil være av betydning. Kommunen må dermed gjøre en interesseavveining mellom allmenne interesser, og hvor rimelig det er å kreve reguleringsplan. Kommunen kan også i byggesak begrense faren for kvikkleireskred, ved å sette vilkår om nødvendige geotekniske undersøkelser før igangsettingstillatelse gis. På den måten unngår tiltakshaver og kommunen en omfattende reguleringsplanprosess, for tiltak som i utgangspunktet er unntatt plankravet.

6.4.1 Konklusjon “Hvordan avdekkes kvikkleirefare når tiltaket er unntatt fra reguleringsplanplikt?”

Det er sikker rett at tiltakshaver kan sende byggesøknad med grunnlag i kommuneplanens arealdel. På den måten sørger kommunen for effektive prosesser, og unngår unødvendige prosessuelle krav som er fanget opp ved vedtakelse av overordnet plan. Hvorvidt denne praksisen er gunstig i forbindelse med kvikkleirerisiko har vært tema for diskusjon med Sarpsborg kommune. Det foreligger viss tvil hvor store tiltak som skal tillates, og om dagens kommuneplan som åpner for 5 boenheter er for vid. Bestemmelsen vil imidlertid endres til 3 boenheter i ny kommuneplan, noe som snevrer adgangen til utbygger, og skjerper reguleringsplanplikten i større grad enn tidligere. Selv om søknad per nå kan sendes med hjemmel i kommuneplanen, er byggesaksavdelingen klar over kvikkleirerisikoen i kommunen. Det har ikke vært kjente hendelser, eller tilfeller hvor kommunen har gitt tillatelse uten tilstrekkelig utredning før igangsetting. Gjerne settes det vilkår i rammetillatelse, om at geoteknisk vurdering må foreligge før igangsettingstillatelse gis. På den måten sikrer kommunen

¹⁸³ Sarpsborg kommune. (2023). Bestemmelser Kommuneplanens arealdel 2024-2036. S. 8

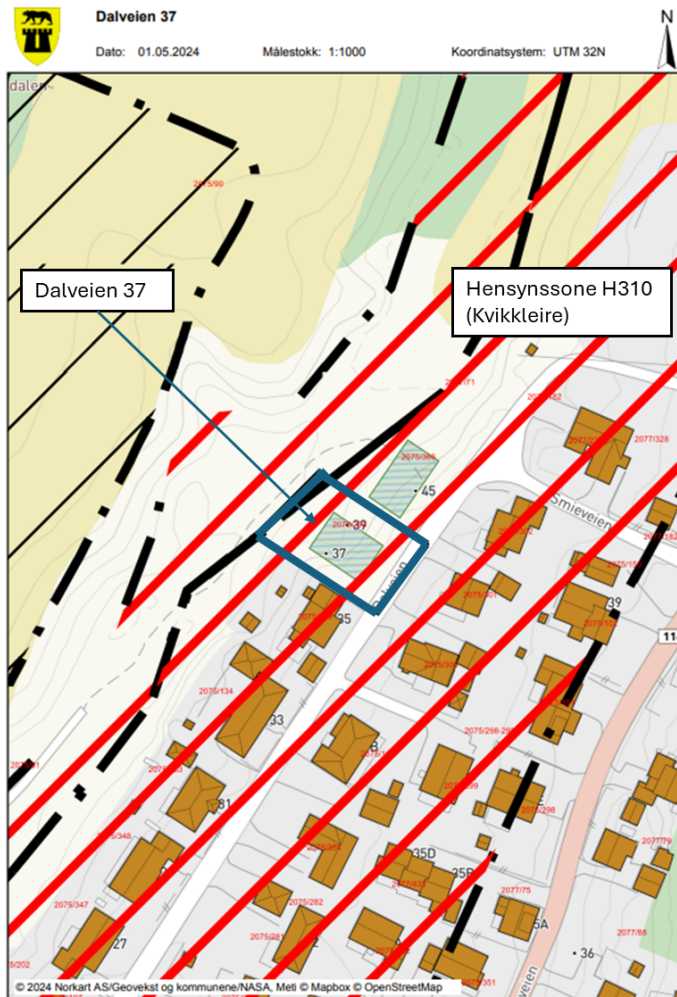
både effektive og trygge prosesser. På den ene siden unngår tiltakshaver å gjennomføre en omfattende reguleringsplanprosess for et “mindre tiltak”. På den andre siden sikrer kommunen at kvikkleirerisikoen fanges opp ved å kreve geotekniske vurderinger i byggesaken. Det er heller ikke gjort funn om at samordningen og kommunikasjonen mellom planavdelingen og byggesaksavdelingen er fraværende. På den måten er faren knyttet til kvikkleire klart kommunisert på tvers, og avdelingene bruker hverandres innspill og erfaringer ved utarbeidelse av kommuneplanen.

Det skal innvendes at kommuneplanen per i dag ikke utreder kvikkleirerisikoen i områder regulert til LNFR. I NOU 2022: 3 foreslås det at disse områdene også bør underlegges krav om ROS-analyse. En slik praksis stiller Sarpsborg kommune seg positiv til. Spesielt i områder med landbruksvirksomhet, hvor det gjerne oppføres driftsbygninger. Selv om tiltaket isolert sett utgjør en liten risiko, er det en utfordring å avgjøre sumvirkningene et slikt tiltak kan ha for nærliggende områder. Et kvikkleireskred skiller seg ut sammenlignet med andre naturfarer. Faren oppstår uten forvarsel, og kan ha større ringvirkninger enn initialskredet. På bakgrunn av dette ser Sarpsborg det hensiktsmessig at det også gjennomføres ROS-analyser i LNFR-områder for å kartlegge risikoen i disse områdene på bedre måte enn tidligere. Likevel har Sarpsborg god oversikt over den potensielle risikoen, og praksisen rundt oppføring av driftsbygninger følger like prosesser som andre bygge- og anleggstiltak. Spørsmålet om konsekvensen og risikoen ved oppføring av tiltaket stiller seg imidlertid annerledes hvor det foreligger dårlig informasjonsgrunnlag.

6.6 Byggesaker innenfor områder med mulighet for marin leire

6.6.1 Dalveien 37

Saken består av to separate byggesøknader. Den første gjelder søknad om deling av eiendom, med senere tiltenkt oppføring av ny firemannsbolig på hver av de to nye eiendommene. Bygningene er markert med grønn skravur i figur 14. Den andre saken gjelder søknad om oppføring av en firemannsbolig.



Figur 14: Oversiktskart over de aktuelle eiendommene. Kilde: Egenprodusert med kartgrunnlag fra Sarpsborg kommune sin kartportal.

Eiendommen som ble søkt delt var fra før ubebygget, og beliggende innenfor område med mulighet for marin leire. Det ble i 1982 forsøkt oppført en bolig på eiendommen, noe som umiddelbart medførte kraftig forskyvning av leirmassene i grunnen og utglidning av både en hovedvannledning og boligen.¹⁸⁴ Det ble senere foretatt grunnboringer som påviste kvikkleire i grunnen.¹⁸⁵ Byggeprosjektet ble som følge av dette avsluttet, og eiendommen har siden vært ubebygget.

¹⁸⁴ Se vedlegg 3

¹⁸⁵ Se vedlegg 3

Sarpsborg kommune mottok i 2017 udatert søknad om deling av eiendommen med gårdsnummer 2075 og bruksnummer 293. Som følge av historikken omtalt i forutgående avsnitt og de kjente dårlige grunnforholdene, ble det stilt som vilkår i delingsvedtaket at det må utarbeides geoteknisk rapport, og at kommunen ut ifra konklusjonen i rapporten tar stilling til om fradeling kan tillates eller ikke.¹⁸⁶ På denne måten kunne søknaden behandles av kommunen før utbygger bekostet en geoteknisk rapport.

Kommunen mottok geoteknisk rapport utarbeidet av fagkyndig 16.04.2018. Det pekes i rapporten på at byggegrunnen er komplisert, består av sensitiv leire og veldig skrånende terreng.¹⁸⁷ Rapporten konkluderer med bakgrunn i dette at eiendommen ikke anbefales fradelt eller bebygd med boliger.

Den 22.06.2018 fattet kommunen vedtak om at søknaden avslås. Det vises i vedtakets utredning til bestemmelse § 4.9 i kommuneplanens arealdel om at det “ved etablering av ny bebyggelse gjøres en nærmere vurdering av grunnforholdene”.¹⁸⁸ Videre vises det til pbl § 28-1 (1) om at grunn bare kan bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Vedtaket begrunnes at det med bakgrunn i historikken på eiendommen og konklusjonen i den geotekniske rapporten, ikke kan oppnås tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlige ulempe, jf. pbl § 28-1 (1).¹⁸⁹

Den 16.10.2020 sendte tiltakshaver inn ny søknad om tillatelse til tiltak på eiendommen.¹⁹⁰ På bakgrunn av det forrige avslaget, ble det kun søkt om å oppføre en firemannsbolig. De kompliserte grunnforholdene samt forhold til vann- og avløpsnett i grunnen utløste likevel omfattende utredningskrav mht. geoteknikk. Herunder ble det innhentet ny geoteknisk prosjekteringsrapport, som var til uavhengig kontroll hos to eksterne firmaer. Imidlertid ble rapporten som følge av mangler justert og korrigert flere ganger underveis i saksbehandlingen, også etter den var oversendt til uavhengig kontroll. Rapporten var i tillegg selvmotsigende med

¹⁸⁶ Se vedlegg 4

¹⁸⁷ Se vedlegg 3

¹⁸⁸ Se vedlegg 3

¹⁸⁹ Se vedlegg 2

¹⁹⁰ Sarpsborg kommune. (2023). 20/02635 - 4-mannsbolig - gnr 2075 bnr 293 - Dalveien 37 - SM Bygg og Eiendom AS.

tidligere geoteknisk rapport. Sarpsborg kommune påla derfor tiltakshaver å sende geoteknisk prosjekteringsrapport til ny uavhengig kontroll.

Kommunen påpeker i sitt endelige vedtak 15.05.2023 at saksbehandlingen var tidkrevende blant annet med hensyn til de usikre grunnforholdene og geotekniske utredninger.¹⁹¹ Kommunens utredning viser til at tiltakshaver har foretatt grundige grunnundersøkelser etter at den opprinnelige geotekniske rapporten ble utarbeidet, og at den faglige vurderingen nå er at tomten kan bebygges. Denne vurderingen bygger på en forutsetning at det blir gjennomført en rekke sikringstiltak på eiendommen, herunder nedsetting av spuntvegger og forbud mot mellomagring av masser på tomten under byggeprosessen. Kommunen presiserer avslutningsvis i sin redegjørelse at dersom det likevel oppstår tvil om grunnforholdene, må arbeidene stanses og geoteknisk kompetanse innhentes. Samlet sett ble det slikt vurdert at vilkårene i pbl. § 28-1 (1) var oppfylt, og at tillatelse til tiltak kunne gis.

6.6.2 Lærer Nygårds vei 39 A og B

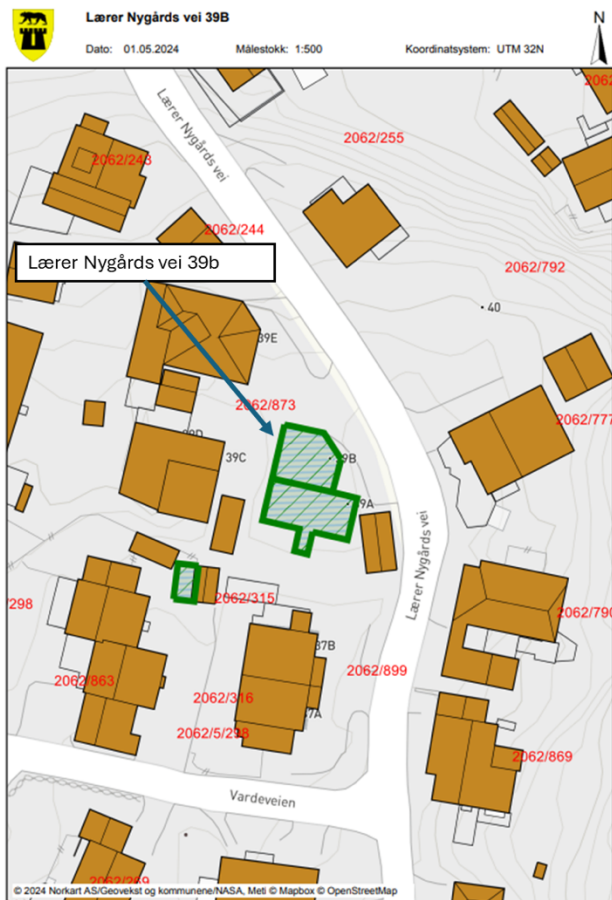
Saken gjelder søknad om rammetillatelse for oppføring av ny tomannsbolig i Lærer Nygårds vei, se figur 15. Det var tidligere gitt rammetillatelse for oppføring av en annen tomannsbolig på eiendommen.

Søknaden ble mottatt av Sarpsborg kommune 30.12.2021, og ble senere vurdert som mangelfull.¹⁹² Det ble derfor etterspurt flere opplysninger, herunder om grunnforhold. Som det går frem av e-post fra Sarpsborg kommune til ansvarlig søker den 30.03.2022 ligger eiendommen innenfor et aktsomhetsområde med mulighet for marin leire.¹⁹³ Med bakgrunn i dette stilte kommunen krav om at det ble gjennomført nødvendige geotekniske undersøkelser av fagkyndig, som grunnlag for prosjekteringen av ny bolig.

¹⁹¹ Sarpsborg kommune. (2023). 20/02635 - 4-mannsbolig - gnr 2075 bnr 293 - Dalveien 37 - SM Bygg og Eiendom AS.

¹⁹² Sarpsborg kommune. (2023). 22/00016 - Oppføring av tomannsbolig - gnr 2062 bnr 873 - Lærer Nygårds vei 39 A og B.

¹⁹³ Sarpsborg kommune. (2023). 22/00016 - Oppføring av tomannsbolig - gnr 2062 bnr 873 - Lærer Nygårds vei 39 A og B.



Figur 15: Kart over Lærer Nygårdsvei 39 A og B. Kilde: Egenprodusert med kartgrunnlag fra Sarpsborg kommune sin kartportal.

Det ble påfølgende dag sendt inn dokumentasjon av grunnforholdene fra utbygger.¹⁹⁴

Dokumentasjonen besto av et notat på en setning om at eiendommen “er en fjelltomt og at hele det omsøkte området er kultet opp på sprengt fjell”, samt bilde av eiendommen. Notatet var skrevet av en ingeniør med ukjent fagbakgrunn.

Kommunen gjorde vedtak om å gi rammetillatelse den 13.05.2022.¹⁹⁵ Under kommunens utredning av grunnforhold går det frem at bygningsmyndigheten på bakgrunn av innsendte opplysninger ikke finner det nødvendig å kreve ytterligere geotekniske undersøkelser.

¹⁹⁴ Sarpsborg kommune. (2023). 22/00016 - Oppføring av tomannsbolig - gnr 2062 bnr 873 - Lærer Nygårds vei 39 A og B.

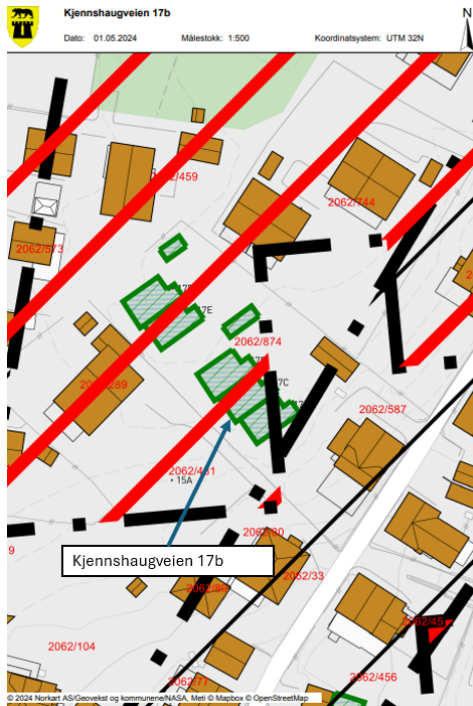
¹⁹⁵ Sarpsborg kommune. (2023). 22/00016 - Oppføring av tomannsbolig - gnr 2062 bnr 873 - Lærer Nygårds vei 39 A og B.

6.6.3 Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F

Saken gjaldt søknad om tillatelse til oppføring av fem nye boenheter fordelt i to bygninger, se figur 16. Gjeldende plangrunnlag var kommuneplanens arealdel 2015-2026, som unntok tiltaket for reguleringsplankrav.¹⁹⁶

Det ble i 2017 gitt rammetillatelse for oppføring av fem boenheter på eiendommen. Denne var imidlertid bortfalt etter tre-års-fristen i pbl. § 21-3.¹⁹⁷ Det ble derfor søkt ny rammetillatelse for tiltaket den 29.11.2020.

Vedlagt søknaden var en geoteknisk undersøkelse fra 2017, utarbeidet i forbindelse med forrige søknad. Grunnboringer gjort i forbindelse med utarbeidelse av notatet påviste kvikkleire i byggegrunnen. Imidlertid ble det på bakgrunn av topografiske forhold konkludert med at “kvikkleiren ligger dermed sånn til at det ikke vil være fare for kvikkleireskred”. Området ble følgelig klassifisert med liten faregrad.¹⁹⁸



Figur 16: Kart over Kjennshaugveien 17. Kilde: Egenprodusert med kartgrunnlag fra Sarpsborg kommune sin kartportal.

¹⁹⁶ Sarpsborg kommune. (2022). 20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F.

¹⁹⁷ Sarpsborg kommune. (2022). 20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F.

¹⁹⁸ Sarpsborg kommune. (2022). 20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F.

Det ble fra kommunens side bedt om ytterligere opplysninger 01.02.2022.¹⁹⁹ For det første manglet det erklæring om ansvar i tiltaksklasse 2, samt uavhengig kontroll av prosjekteringen. For det andre ble det påpekt at NVEs retningslinjer var endret etter at den geotekniske rapporten ble utarbeidet. Utbygger ble derfor pålagt å avklare om dokumentasjonen var i samsvar med gjeldende regelverk, og som minimum gi kommunen eksplisitt bekreftelse på dette.

Utbygger etterkom raskt kommunen sine krav om erklæring om ansvarsrett. Videre ble det gjort klart at grunnforholdene ikke var endret etter den geotekniske rapporten ble utarbeidet.²⁰⁰ Det ble ikke gitt bekreftelse på om sikkerhetskravene til områdestabilitet også var ivaretatt i henhold til skjerpede krav etter NVE 1/2019. Utbygger påpekte i den sammenheng at byggene skulle fundamenteres med søyler boret til fast fjell.

Kommunen fattet vedtak om rammetillatelse den 22.02.2022.²⁰¹ Under kommunes utredning av grunnforhold går det frem at eiendommen ligger innenfor et aktsomhetsområde med mulighet for marin leire, og at det er påvist kvikkleire i området. Videre ligger ikke eiendommen innenfor et utløpsområde for områdeskred fra nærliggende kvikkleire-faresoner. Det var fremlagt geoteknisk rapport som påviste tilstrekkelig områdestabilitet i tiltaksområdet. Det vises også til hvordan tiltaket skal fundamenteres og redegjørelse for geoteknisk prosjektering.

6.6.4 Tiltak unntatt søknadsplikt

Som nevnt i punkt 6.1 har Sarpsborg kommune utarbeidet en rutine for tiltak i områder med marine avsetninger.²⁰² Denne rutinen innebærer blant annet at grunneiere i særlig skredutsatte områder har fått brev om at de må kontakte kommunen hvis de skal:²⁰³

- Grave.
- Drenerer.

¹⁹⁹ Sarpsborg kommune. (2022). 20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F.

²⁰⁰ Sarpsborg kommune. (2022). 20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F.

²⁰¹ Sarpsborg kommune. (2022). 20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F.

²⁰² Se vedlegg 2

²⁰³ Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

- Fylle på eller flytte jord, stein, grus og sand på eiendommen (for eksempel etablering av støttemur eller steinlegging av innkjørsel/gårdsplass).
- Bygge eller endre vei, hage, gjerde eller platting.
- Bygge på eller gjøre andre endringer av eksisterende bygninger som medfører utgraving for fundament osv.
- Sette opp nybygg.

Dette medfører i praksis at alle tiltak etter plan- og bygningsloven i gjeldende områder med marine avsetninger må forelegges kommunen for vurdering. Når kommunen mottar en slik byggemelding, sjekker de om det er kartlagt risiko for kvikkleireskred i området.²⁰⁴ Om det er tilfelle, kan kommunen stille krav om at tiltakshaver eller ansvarlig søker fremlegger geoteknisk vurdering som viser at tilfredsstillende sikkerhetsnivå ivaretas.²⁰⁵ Dersom det ikke kan påvises tilstrekkelig sikkerhet mot fare er følgelig ikke det materielle kravet i pbl. § 28-1 oppfylt, noe som er et vilkår for at tiltaket er unntatt fra søknadsplikt. Som det pekes på i informasjonen til grunneiere kan små tiltak som ikke påvirker områdestabiliteten, vanligvis gjennomføres uten geoteknisk vurdering.²⁰⁶

I arbeidet med denne masteroppgaven har vi hatt løpende dialog med byggesaksavdelingen i Sarpsborg kommune. Dette har vært avgjørende for vår vurdering av hvordan kommunen håndterer kvikkleirefare ved tiltak som er unntatt søknadsplikt. Det er ved slike tiltak i mange tilfeller ikke tiltaket i seg selv som er bekymringsfaktoren, men faren for omkringliggende bebyggelse som boliger, næringsbebyggelse, offentlige institusjoner, infrastruktur etc.

En fellesnevner for opplistingen av tiltak unntatt søknadsplikt som må forelegges kommunen, er at de innebærer masseforflytning og terrenginngrep. Dette må ses i sammenheng med at det i områder med dårlige grunnforhold skal lite til før et terrenginngrep anses som “vesentlig”, se pbl. § 20-1 første ledd bokstav k og SAK10 § 4-1.

Dette kan illustreres gjennom en sak som gjaldt graving og flytting av masser på eiendommen i Lennsmannsbakken 1, se vedlegg 5. Kommunen mottok på bakgrunn av arbeider flere bekymringsmeldinger fra naboer. Ved befaring avdekket kommunen at det var gravd opp masser

²⁰⁴ Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

²⁰⁵ Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

²⁰⁶ Sarpsborg kommune. (2023). Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen.

og foretatt terrenginngrep på eiendommen. Massene var så blitt plassert tvers over gaten på en annen eiendom. Det var også foretatt betydelige masseoppfyllinger mot naboeiendommene til Lensmannsbakken 1. Arbeidet bar “tydelig preg av å ha vært utført av ufagkyndige”.

Som det går frem av kommunens saksutredning ligger Lensmannsbakken 1 i et område med registrerte kvikkleireforekomster. I slike områder vil selv mindre terrenginngrep kunne påvirke områdestabiliteten og medføre fare for utglidninger og skred. Således skal det mindre til før terrengarbeidene anses som “vesentlige”, og dermed er søknadspliktige, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav k. I denne saken konkluderte kommunen med at tiltaket er søknadspliktig og avhengig av geoteknisk vurdering utført av foretak med ansvarsrett for geoteknikk i tiltaksklasse 2.

Saken illustrerer også viktigheten av kunnskapsheving blant grunneiere, innbyggere og entreprenører. Ved at grunnforhold og kvikkleirefare løftes på dagsordenen, og er et moment tiltakshavere tar i betraktning også ved mindre tiltak som i utgangspunktet er unntatt fra søknadsplikt, bidrar det til å redusere risikoen knyttet til uønskede kvikkleirehendelser. Dette er av Sarpsborg kommune også pekt på som et viktig virkemiddel for å forebygge denne risikoen.

Det er derfor viktig at de som skal gjennomføre tiltak er godt kjent med plan- og bygningslovens regler. Sarpsborg kommune har gjennom brev til aktuelle grunneiere og generelle informasjonskampanjer forsøkt å heve befolkningens kunnskapsnivå om hvilke regler som gjelder for grunnforhold. Resultatet av dette er at kommunen nå opplever at tiltakshavere er langt mer oppmerksomme på kvikkleirefare. Kommunen opplever også at innbyggerne generelt er mer oppmerksomme på tematikken, ved at de mottar flere bekymringsmeldinger. På den måten kan kommunens tilsynsavdeling utføre målrettet tilsyn.

På den andre siden kan en slik rutine Sarpsborg kommune har for tiltak i områder med mulighet for marine avsetninger også ha uheldige virkninger. Ved at tiltakshavere opplever regelverket som uforholdsmessig tyngende i forhold til planlagt tiltak, kan det føre til at tiltakshavere utfører tiltak uten å forelegge dem for kommunen. F.eks. kan det stilles spørsmålstegn ved en tiltakshavers villighet til å foreta grunnundersøkelser for steinlegging av en gårdsplass eller oppføring av en redskapsbod i hagen. Det er derfor viktig med regler og rutiner som balanserer forholdet mellom tiltakets art og mulige konsekvenser på en god måte. Denne avveiningen er også pekt på som en utfordring av byggesaksavdelingen i Sarpsborg kommune.

6.6.5 Konklusjon byggesakdel

Samtlige presenterte byggesaker i punktene 6.6.1 - 6.6.3 gjelder tiltak som etter plan- og bygningsloven er søknadspliktige. Videre gjelder det søknader om tillatelse til tiltak innenfor områder med mulighet for marine avsetninger. Dette illustrer dermed hvordan Sarpsborg kommune i praksis håndterer kravet til sikker byggegrunn i pbl. § 28-1 (1) og fare for kvikkleireskred i byggesaker.

Det er i alle sakene lagt frem geotekniske rapporter av utbygger, som redegjør for byggegrunnens egenskaper. Opplysningene som kommer frem i rapportene er i alle tilfeller lagt til grunn av kommunen i den videre saksbehandlingen og saksutredningen. Det er uklart i hvilken grad kommunen har kontrollert opplysningene i rapportene.

Imidlertid er det tydelig at kommunen i flere tilfeller etterspør ytterligere opplysninger, og ber om at mangler relatert til geotekniske rapporter rettes. Det kan her nevnes uavhengig kontroll av geotekniske rapporter og ansvarserklæringer. Kommunen kan med bakgrunn i dette støtte seg på fremlagte opplysninger fra utbygger, ved at de er utarbeidet av fagkyndige.

I punkt 6.6.4 ble det gjort rede for Sarpsborg kommune sin rutine for tiltak unntatt søknadsplikt i områder med mulighet for marine avsetninger. Rutinen innebærer i praksis at alle tiltak etter plan- og bygningsloven i områder med marine avsetninger må forelegges kommunen for vurdering. Kommunen kan slik gjøre en vurdering av om tiltaket utløser behov for geotekniske undersøkelser. I teorien skal det dermed ikke kunne utføres tiltak uten at kravet til sikker byggegrunn i pbl. § 28-1 første ledd er oppfylt. Kommunen har i forbindelse med innføring av rutinen også jobbet aktivt med å heve innbyggernes kunnskapsnivå om grunnforhold.

Kommunen påpekte i forbindelse med dette at den store utfordringen er tiltak som gjennomføres uten å omsøkes. Det kommer som en følge av at innbyggerne i mange tilfeller ikke har kompetanse til å forstå når søknadsplikten inntreffer. Dette gjelder særlig at terskelen for søknadsplikt er mye lavere i områder med sårbare grunnforhold. Kommunen sendte med bakgrunn i dette ut varslingsbrev til grunneiere i særlig berørte områder. Hvor omfattende varslingen skulle være var et sentralt tema kommunen måtte ta stilling til. Her var primært to hensyn styrende for at kun enkelte av kommunens grunneiere ble varslet. For det første ønsket ikke kommunen å skape panikktilstand. For det andre ville ikke kommunen stoppe utvikling, og

danne incentiver til fraflytting. Brevets formulering var også av opplysende art, med formål å gjøre grunneierne mer oppmerksom på problematikken.

Varslingsbrevene har i ettertid vist seg å være effektive, da borgerne i hyppigere grad enn tidligere varsler kommunen om det settes i gang med gravearbeider, eller andre tiltak. På den måten kan kommunen kjapt stoppe arbeidene, og ivareta innbyggernes sikkerhet. I tillegg benytter kommunen informasjonskanaler som sosiale medier, og egen nettside for å informere innbyggerne. I praksis har dette fungert godt, og det kan diskuteres om en slik praksis burde vært lovfestet for å ivareta sikkerheten også på landsbasis.

Likevel er det en stor fallgrube knyttet til Sarpsborg kommune sin rutine. Det er tilfeller hvor tiltakshavere opplever kravene de blir pålagt som uforholdsmessig tyngende, i forhold til planlagt tiltak. Avveiningen mellom tiltakets art og mulige konsekvenser er derfor avgjørende for at rutinen skal gi ønsket resultat.

Samlet sett fremstår det som Sarpsborg kommune har gode rutiner og praksis for å forebygge fare for kvikkleireskred i forbindelse med både søknadspliktige og ikke søknadspliktige tiltak. Det er i alle presenterte søknadspliktige byggesaker stilt krav om geoteknisk rapport utarbeidet av fagkyndige, og kommunen har i den videre saksgangen bygget deres vurdering av om kravet til sikker byggegrunn i pbl. § 28-1 (1) er oppfylt basert på faglige vurderinger. For de ikke søknadspliktige tiltakene er det kommunens saksbehandlingsrutine som fanger opp risikoen.

6.7 Funn og refleksjoner fra casestudien

Oppsummert viser casestudien gjennomført i Sarpsborg kommune at gjeldende praksis fanger opp kvikkleirefare på en tilfredsstillende måte. Både i plan- og byggesaker gjør kommunen egne vurderinger, og skjerper adgangen til å tillate tiltak i områder med mulighet for marin leire. Selv om dette er tilfellet har det gjennom flere diskusjoner blitt gjort funn på rettslige perspektiver som i dag ikke er fanget godt nok opp i regelverket. I det følgende kapittel vil det kort redegjøres for rettslige perspektiver om kvikkleirerisiko, og relevante virkemidler og forebyggende tiltak.

Kapittel 7. Egne lov- og forskriftsforslag

I denne delen av oppgaven sammenfattes de funnene som er avdekket i teori og praksis, og hva som bør hensyntas i gjeldende rett. Delen vil ta for seg forslag til virkemidler på et overordnet nivå, og dermed ikke komme med konkrete endringer knyttet til ordlyd.

7.1 Driftsmessige endringer i landbruket

Det blir i denne delen av oppgaven problematisert om utvalget i utarbeidelsen av NOU 2022: 3 burde tatt høyde for driftsmessige endringer i større grad. Hvorvidt flytting av større mengder tømmer og høyballer kan utgjøre et reelt problem er imidlertid tvilsomt. Nettopp da det er flytting av masser som er primærårsak til menneskeskapte kvikkleireskred, jf. oppgavens kapittel 2.3 og 2.4. Det finnes imidlertid et eksempel fra Skiptvet kommune som viser at slike driftsmessige endringer kan utløse skred.²⁰⁷ Her utløste hestemøkk på kanten av en ravine et mindre jordskred. Hendelsen illustrerer at det i særlige utsatte skråninger, kan oppstå skred av andre årsaker enn masseforflytting. I den sammenheng må det påpekes at det i gjeldende tilfelle var tale om et jordskred. Uavhengig av dette kan det tenkes at stor belastning som følge av driftsmessige forflytninger kan forårsake kvikkleireskredhendelser i fremtiden. Det bør dermed vurderes om det bør implementeres et punkt om dette i nåværende SAK 10 § 4-1. Ved at masser knyttet til drift ikke skal plasseres på kanten av raviner.

I praksis kan dette løses med bedre kartgrunnlag, som i større grad sammenfaller helning og områder underlagt MML (mulighet for marin leire). NVE er i gang med å utarbeide og offentliggjøre et slikt kartgrunnlag.²⁰⁸ Videre bør landbrukseiere i større grad varsles og veiledes om hvor masser trygt kan oppbevares. Felles for begge argumenter er likevel at slike driftsmessige endringer bør ha større synlighet sammenlignet med dagens situasjon.

²⁰⁷ Skiptvet kommune. (2021). Informasjon om skred - Skiptvet kommune.

²⁰⁸ NVE. (2024). Naturfarewebinar om nytt aktsomhetskart for kvikkleireskred.

7.2 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og NVE veileder nr. 1/2019

Som gjort rede for i kapittel 3.3 beskriver NVEs veileder nr. 1/2019 hvordan skredfare i områder med kvikkleire skal utredes og tas hensyn til i arealplanlegging og byggesak.

Kvikkleireveilederen er en utdypelse av TEK17, og veilederens minste sikkerhetsfaktorer anses som en “preakseptert ytelse”. Deltagelse på flere naturfare-seminarer, samt dialog med Sarpsborg kommune, har gitt oss inntrykket av at veilederen i stor grad følges av de fleste kommuner.

Imidlertid er veilederens rettslige betydning uavklart, som gjort rede for i kapittel 3.3.1. På den ene siden kan veiledere som den klare hovedregel ikke defineres som rettskilder. På den andre siden er det indikasjoner på at kvikkleireveilederen oppstiller en bransjenorm innenfor krav til utredninger ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire. Dersom det fra fagmiljøene er ønskelig at kvikkleireveilederen også i fremtiden skal gjelde som en preakseptert ytelse, bør det etter vårt syn være en klar henvisning til denne i lovverket.

Det er flere måter kvikkleireveilederen kan implementeres i gjeldende rett. Det er for alle måter en rekke hensyn og ulike interesser som måtte blitt ivaretatt i vurderingen av beste alternativ for implementering. Uten å gå i dybden på alle, kan en løsning f.eks. være å ta inn kvikkleireveilederen som en egen forskrift.

Den klare fordel med en forskrift er at det ikke kan stilles spørsmålstegn ved veilederens rettslige betydning. Forskriftsfesting av veilederens innhold vil også danne en entydig og forutsigbar praksis ved arealplanlegging og utbygging i områder med kvikkleire. Dette både for kommunen som plan- og byggesaksmyndighet og private forslagsstillere og tiltakshavere. Videre kan det også bidra til å skape bedre forståelse og forventningsavklaring mellom partene, slik at arealplanprosesser og byggesaker effektiviseres.

På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om veilederens sikkerhetskrav representerer lovgivers intensjoner.²⁰⁹ Videre vil en forskriftsfesting reise en rekke problemstillinger rundt sektormyndighetenes interesser og hensyn til ajourhold og revideringer. Det er i dag NVE, i rollen av å være fagmyndighet, som utarbeider veilederen og sørger for å holde den oppdatert. Dette innebærer at valg av forskningsmetodikk, beregninger og samarbeidspartnere ligger til

²⁰⁹ Taubøll, S. (2019). Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

NVE sitt faglige skjønn. Som forskrift vil et utvalg være langt mer bundet av lovgivningsprosessen og politiske hensyn. Dette kan føre til at forskriftens innhold blir et kompromiss mellom fagmiljøet og politiske interesser.

Samlet sett mener vi derfor at forholdet mellom dagens lovgivning og NVE veileder nr. 1/2019 bør avklares. Avklaringen bør etter vårt syn bygge på en totalvurdering av veilederens rettslige betydning per i dag, og de fordeler og ulemper som knytter seg ved å implementere veilederen i gjeldene rett.

7.3 Meldeplikt for tiltak i områder med mulighet for marin leire.

For enkelte tiltak unntatt søknadsplikt har tiltakshaver en plikt til å melde fra til kommunen om tiltaket og plasseringen etter ferdigstillelse, jf. SAK10 § 4-1 fjerde ledd. Dette gjelder i det vesentlige mindre byggverk. Bestemmelsen er tatt inn slik at kommunen kan oppdatere kart- og matrikkeldata, og fungerer i utgangspunktet ikke som en form for ulovlighetskontroll.

Som avdekket gjennom casestudien i Sarpsborg kommune er det som regel ikke tiltakene som forelegges og omsøkes kommunene som er problematiske. Den store utfordringen er tiltak som enten er unntatt søknadsplikt eller tiltak som gjennomføres uten å omsøkes. Dette kan f.eks. dreie seg om terrengendringer og masseforflytninger i områder med sårbare grunnforhold.

Det kan etter vårt syn derfor være hensiktsmessig å implementere en tilsvarende meldeplikt som oppstilt i SAK10 § 4-1 fjerde ledd, for alle tiltak i områder med mulighet for marin leire. Kommunen får slik anledning til å kontrollere om det gjennomføres tiltak som strider med sikkerhetskravet i pbl. § 28-1 første ledd. Man kan slik effektivt sette inn målrettede tiltak gjennom ulovlighetsoppfølging.

Imidlertid er det svært mange eiendommer som befinner seg under marin grense og innenfor et område med mulighet for marin leire. Meldeplikten kan slik medføre større belastning enn det mange kommuner har kapasitet til å håndtere. Som et alternativ til å innføre meldeplikt for alle tiltak i områder med mulighet for marin leire, kan kommunene i stedet definere svært sårbare områder hvor plikten skal gjelde. Dette kan f.eks. være et område hvor det er påvist kvikkleire og bratt terreng.

7.4 Klarere hjemmel til å kreve grunnboring

En viktig informasjonskilde til å avdekke reell kvikkleirerisiko er grunnboringer. Til forskjell fra kart og befaringer, får mottaker oversikt over kornstruktur og andre stabilitetsforhold i et geografisk avgrenset området. Dette er viktig informasjon i beslutningen om et tiltak trygt kan oppføres på grunnen, men også for å avdekke omfanget av kvikkleiren. Det foreligger per dags dato ingen hjemmel som gir kommunen anledning til å pålegge tiltakshavere grunnboringer i planfasen. I praksis gjøres beslutning om når det kan kreves grunnboringer i tråd med NVE sin veileder. Det vises i den sammenheng til tabell 1. Ut ifra gjeldende funn er det imidlertid fravær av krav om grunnboringer på reguleringsplannivå. Det kan således diskuteres om kommunen bør ha slik hjemmel. Alternativt at tiltakshaver skal gjennomføre tiltak slik at trygge grunnforhold i størst mulig grad blir ivaretatt i planprosessen. Her kan det trekkes en parallell til bestemmelsen i pbl. § 28-10 (Håndtering av overvann). Her pålegger bestemmelsen at tiltakshaver “skal gjennomføre tiltak slik at overvann i størst mulig grad infiltreres eller fordrøyes på eiendommen”. En liknende bestemmelse kan tenkes å være aktuell for å ivareta trygg byggegrunn i kvikkleireområder også.

På den ene siden danner en slik hjemmel en mulighet for bedre transparens i reguleringsplanprosessen. Særlovsmyndigheter som NVE, vil kunne ha bedre adgang til å fremme konkrete innspill, men også andre berørte parter. På den andre siden vil det danne uforutsigbare prosesser for tiltakshaver, og beslutningene kan i ytterste konsekvens tuftes på vilkårlighet. Et alternativ er at kommunen ved utarbeidelse av planer setter rekkefølgekrav om grunnboringer, eventuelt vilkår til detaljregulering i de tilfeller det vurderes relevant. Det ansees som et bedre alternativ med tanke på den samfunnsmessige nytten som oppnås ved slike kostnadskrevende grunnboringer.

En lovmessig plikt som bør implementeres er imidlertid at informasjonen som innhentet ved grunnboringer gjøres allment tilgjengelig. Blant annet ble dette diskutert som et viktig punkt den 04.04.2024 i anledning seminar med Nettverk for klimatilpasning Østfold. Per dags dato er erfaringen at slike utredninger ikke dokumenteres tilstrekkelig.

Kapittel 8. Avsluttende refleksjoner

I masteroppgaven har vi besvart hvilke krav som stilles til tiltakshavers dokumentasjon ved utbygging i kvikkleireområder. Dette er gjort ved å gi en oversikt over plan- og byggesakssystemet, videre er de foreslåtte lovendringene i NOU 2022: 3 diskutert. Deretter er det gjort rede for hvordan kvikkleirerisiko håndteres i praksis, både på plan- og byggesaksnivå. Avslutningsvis er det reflektert rundt egne forslag til lovendringer og juridiske virkemidler som bør implementeres i gjeldende rett.

Slik det fremgår av kapittel 3 og 4 er det sentralt med bestemmelser og retningslinjer på plannivå. Ved vedtakelse av en arealplan foreligger det gode rammer og sikkerhetsventiler som fanger opp faren, gjennom prosessuelle bestemmelser. Blant annet gjennom å ta inn hensynssoner og stille krav til konsekvensutredninger og ROS-analyser. Når tiltak er unntatt reguleringsplanplikt er det gjennom byggesaksbehandlingen kvikkleirefaren avdekkes. I praksis er lovverket tilstrekkelig både vedrørende vedtakelse av arealplaner, og for tiltak unntatt reguleringsplanplikt. Nettopp da tiltaket uavhengig av grunnlag, må byggesaksbehandles. Det er likevel noe tvil vedrørende driftsbygningers rolle, og hvordan kvikkleirerisikoen fanges opp i LNFR-områder. For å sikre ytterligere kontroll av slike tiltak, diskuteres det om lovgiver bør pålegge kommuner å gjennomføre ROS-analyser også i LNFR-områder.

I kapittel 4 drøftes hvordan byggesaksbehandlingen som prosessuelt verktøy fanger opp kvikkleirerisiko. Her er det oppdaget at det primært er bygge- og anleggstiltak i form av utfyllinger og gravearbeider som medfører menneskelig utløste kvikkleireskred. I den anledning må det nevnes at pbl. § 28-1 om sikker byggegrunn er en materiell avslagshjemmel som alltid gjør seg gjeldende. I vurderingen om terrenginngrepet er vesentlig, og dermed søknadspliktig eller ikke, må kommunen alltid foreta en vurdering ut ifra hvor utsatt et område er for kvikkleireskred. Det vil i sårbare kvikkleireområder aldri være en nedre terskel for søknadsplikt.

I kapittel 5 presenteres og diskuteres de foreslåtte lovendringene i NOU 2022: 3. Felles for bestemmelsene er at de snevrer inn adgangen for å gjennomføre tiltak i kvikkleireområder.

Kapittel 6 tar for seg praksisen til Sarpsborg kommune, og hvordan deres praksis er ved behandling av plan- og byggesaker i områder med mulighet for marin leire. Delen tar for seg hvordan overordnede planer hensyntas, samt hvordan reguleringsplaner og søknadspliktige tiltak

behandles. Avslutningsvis redegjøres det for praksis rundt tiltak som er unntatt søknadsplikt. Funnene viser at Sarpsborg kommune i sin helhet har god praksis for å forebygge kvikkleireskred. Dette er primært begrunnet i god samhandling mellom avdelinger, og tilstrekkelig informasjonsflyt til borgerne.

I kapittel 7 er det presentert egne lov- og forskriftsforslag. Virkemidlene danner basis for tydeliggjøring av kvikkleirerisiko i gjeldende rett. Det kan i den sammenheng implementeres risikoreducerende tiltak, for å forebygge slik fare. Blant annet ved å ta høyde for driftsmessige endringer i landbruket, og at tømmermasser, samt annen masselagring ikke skal skje i raviner. Det er også hensiktsmessig å øke synligheten av NVE sin veileder nr. 1/2019 i dagens lovverk. Per dags dato er det kun henvist til denne gjennom TEK17 sin veileder. Det kan dermed diskuteres om veilederen bør implementeres som egen forskrift. Dagens SAK 10 § 4-1 kan også endres for å skjerpe varslingsplikten av ikke-søknadspliktige tiltak. Per nå er ordlyden at mindre tiltak som omfattes av bestemmelsen, skal sendes til kommunen for matrikkelføring. Her bør ordlyden endres ved at det innføres varslingsplikt for alle tiltak, slik at de blir tilstrekkelig dokumentert. Det danner en bedre oversikt, og forenkler tilsynskompetansen kommunen besitter. Til slutt vil det etter vår mening være aktuelt å fastsette en plikt for å dokumentere grunnboringer, og at dette angis klart på offentlig tilgjengelig kartgrunnlag.

Gjennom vårt arbeid med masteroppgaven har det dukket opp flere interessante problemstillinger som kan være aktuelle å utforske videre. Her kan det nevnes hvor nøye kommunene skal kontrollere eksterne utredninger, og hvordan statlige organer kan bistå kommunenes saksbehandling. Videre kan det diskuteres om dagens sentrale godkjenningsordning bør gjøres obligatorisk ved utredninger gjort i kvikkleireområder. Det ble ikke gjort en dyptgående redegjørelse av tematikken, da den gikk utenfor oppgavens avgrensning. Temaene er lite belyst i nyere tid, og er relevant å se nærmere på.

Kilder

Litteratur

Bernt, J. F. (2017). *Norsk lovkommentar til forvaltningsloven § 17*. Hentet fra:

<https://min.rechtsdata.no/Dokument/gL19670210?directHit=1&dq=fv1¬eid=gN19670210z2E472,gN19670210z2E473,gN19670210z2E474,gN19670210z2E475,gN19670210z2E476,gN19670210z2E477,gN19670210z2E478,gN19670210z2E479,gN19670210z2E480,gN19670210z2E481> (lest 17.01.2024).

Boe, E. (2012). *Grunnleggende juridisk metode*, 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

DIBK. (2017). *Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning*. Hentet fra:

<https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17> (lest 12.04.2024).

DIBK. (2023). *Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning*. Hentet fra:

<https://www.dibk.no/regelverk/sak/2/4/4-1> (lest 21.03.2024).

DIBK. (2024) § 5-4. *Opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak*. Hentet fra:

<https://www.dibk.no/regelverk/sak/2/5/5-4> (lest 18.04.2024).

DIBK. (u.å.). *Utbygging i fareområder*. Hentet fra: <https://www.dibk.no/saksbehandling-tilsyn-og-kontroll/temaveiledning-utbygging-i-fareomrader/6.-kvikkleire> (lest 10.01.2024).

Fylkestinget i Østfold. (2018). *Fylkesplan for Østfold (Østfold mot 2050)*. Hentet fra:

https://ofk.no/_f/p104/i97c3c888-875a-4e04-af0d-f08deeeae488/fylkesplan-for-ostfold-mot-2050.pdf (lest 12.03.2024).

Geoteknikk. (2021). *OMRÅDESTABILITETS VURDERING IHT NVE 1-2019*. Hentet fra:

https://opengov.360online.com/Cases/SARPSBORG_HISTORISK/File/Details/3983780.PDF?fileName=Omr%C3%A5det%20stabilitetsrapport%20iht%20NVE%2001%202019_Alvimveien%2061_Rev1&fileSize=3026320 (lest: 05.02.2024).

Gjerdrum kommune. (2015). *FORSLAG TIL REGULERINGSBESTEMMELSER FOR REGULERINGSPLAN FOR GJERDRUM BO- OG BEHANDLINGSSENTER – Detaljregulering.*

Hentet fra:

https://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/3230/201306/Dokumenter/Reguleringsbestemmelser_Gjerdrum_bo-og_behandlingssenter.pdf (lest 12.01.2024).

Holth, F. og Winge, N. K. (2019) *Plan- og bygningsrett – Kort forklart* Oslo:

Universitetsforlaget 2. utgave.

Junker, E. (2015). *Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak.* Hentet fra: [https://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-](https://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Kommunens%20kontroll%20med%20eksterne%20utredninger.pdf)

[2015/Kommunens%20kontroll%20med%20eksterne%20utredninger.pdf](https://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Kommunens%20kontroll%20med%20eksterne%20utredninger.pdf) (lest 24.01.2024).

KDD. (2011). § 20-1 - Unntak fra søknadsplikt for etablering av drikkevanns- og energibrønner.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-20-1---unntak-fra-soknadsplikt-for-etab/id650374/> (lest 19.01.2024).

KDD. (2016). § 28-1 Svar på henvendelse om søknadsplikt for gravetiltak i kvikkleireområder - forholdet mellom pbl kapittel 20 og vegloven § 30. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-28-1-svar-pa-henvendelse-om-soknadsplikt-for-gravetiltak-i-kvikkleireomrader---forholdet-mellom-pbl-kapittel-20-og-vegloven--30/id2609589/> (lest 19.01.2024).

KMD. (2020). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Spørsmål og svar til plandelen.*

Kapittel 11. Kommuneplan. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/sporsmal_svar_plan_bygningsloven/id576821/?expand=factbox2894779 (lest 15.02.2024).

KMD. (2021). *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven.* Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7690c4787f0841d1a24fd44e9c3be4cb/no/pdfs/h-2487-b-konsekvensutredning.pdf> (lest 11.01.2024).

NGI. (2017). *Sørum kvikkleireskred – Bistand til etterforskning: Vurdering av utløsningsårsak for kvikkleireskredet på Asak 10. november 2016*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/87316d1493af4eaca5e5eecfb978255d/foldal.pdf> (lest 09.01.2024).

NGU. (2021). *Gjerdrumskredet*. Hentet fra: <https://www.ngu.no/geologi-og-risiko/gjerdrumskredet> (lest 05.01.2024).

NGU. (2023). *Risiko ved brønnboring i områder med marin leire*. Hentet fra: <https://www.ngu.no/ngu-bloggen/risiko-ved-bronnboring-i-omrader-med-marin-leire> (lest 19.01.2024).

NGU. (u.å.). *Hva utløser kvikkleireskred?* Hentet fra: <https://www.ngu.no/geologi-og-risiko/hva-utloser-kvikkleireskred> (lest 05.01.2024).

Norconsult. (2011). *Risiko- og sårbarhetsanalyse Detaljreguleringsplan Ensjø Tyngdepunktet*. Hentet fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2013067376&fileid=3992623> (lest 11.01.2024).

NRK. (2021). *Ekspert mener raset kunne vært unngått*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/ekspert-mener-skredet-kunne-vaert-unngatt-1.15473883> (lest 09.01.2024).

NRK. (2021). *Letingen etter overlevende i 2016 var over på fire timer – to ble aldri funnet*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/letingen-etter-overlevende-i-2016-var-over-pa-fire-timer.-to-ble-aldri-funnet.-1.15308171> (lest 09.01.2024).

NVE. (2011). *Plan for skredfarekartlegging*. Hentet fra: https://publikasjoner.nve.no/rapport/2011/rapport2011_14.pdf (lest 10.01.2024).

NVE. (2022). *Om skred*. Hentet fra: <https://www.nve.no/naturfare/laer-om-naturfare/om-skred/> (lest 09.01.2024).

NVE. (2024). Naturfarewebinar om nytt aktsomhetskart for kvikkleireskred. Hentet fra : <https://www.youtube.com/watch?v=aHl4mxOOLio> (Sett 18.04.2024).

NVE. (u.å.). *Faresonekart*. Hentet fra: <https://temakart.nve.no/link/?link=faresoner&layer=4&field=fylkesnavn&value=Oslo&buffer=25000> (lest 05.01.2024).

Oslo kommune. (2020). *Prosjekt om økt kunnskap om og forvaltning av undergrunnen 2013-2017*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13359465-1609853457/Tjenester%20og%20tilbud/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%2C%20normer%20og%20skjemaer/Undergrunnsrapport.pdf> (lest 19.01.2024).

Regjeringen. (1989). *Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ld/bro/1989/0001/ddd/pdfv/151460-tekniske_retningslinjer_planeringsfelt.pdf (lest 20.03.2024).

Regjeringen. (2021). *Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arsakene-til-kvikkleireskredet-i-gjerdrum-2020/id2872948/?ch=4> (lest 05.01.2024).

Regjeringen. (2022). *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/61cc0eb0fb3643f09aa3b1f8bb0e7ec2/rapport_dispensasjon_pbl.pdf (lest 15.03.2024).

Regjeringen. (2023) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/> (lest 10.01.2024).

Regjeringen. (2023). *Nasjonale føringer og planoppgaver*. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/nasjonale_planoppgaver/id2835787/?expand=factbox2836120 (lest 15.01.2024)

Regjeringen. (u.å.) *Regional- og distriktpolitikk*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/id1238/> (lest 05.01.2024).

Sarpsborg kommune. (2015). *Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2015 – 2026*. Hentet fra:
<https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/politikk-og-planer/kommuneplaner/arealplanen/arealplanen-bestemmelser-og-retningslinjer-2015-2026.pdf>
(lest 19.03.2024).

Sarpsborg kommune. (2020). *Kommuneplanens arealdel Sarpsborg 2021-2033*. Hentet fra:
https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/politikk-og-planer/kunngjoringer/2021.02.14.---arealplan-2021-2033---offentlig-ettersyn/02-bestemmelser_081220.pdf (lest 19.03.2024).

Sarpsborg kommune. (2022). *20/23248 - Fem boenheter - gnr 2062 bnr 874 - Kjennshaugveien 17 B-C-D-E-F*. Hentet fra:
https://opengov.360online.com/Cases/SARPSBORG_HISTORISK/Case/Details/973564?documentID=4467722 (lest 13.02.2024).

Sarpsborg kommune. (2022). *Reguleringsbestemmelser til detaljreguleringsplan for Alvim renseanlegg*. Hentet fra:
<https://plnstoragejbyz5.blob.core.windows.net/sarpsborg3105/22085/Dokumenter/22085%20Reguleringsbestemmelser.PDF?sv=2023-11-03&se=2024-04-10T09%3A00%3A07Z&sr=b&sp=r&sig=0SbIG8DV0VLMTr0htUhL04kW2nHUKEnHO0r7m5SCJw%3D> (lest 10.04.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *20/02635 - 4-mannsbolig - gnr 2075 bnr 293 - Dalveien 37 - SM Bygg og Eiendom AS*. Hentet fra: https://opengov.360online.com/Cases/SARPSBORG_HISTORISK/Case/Details/952752?documentID=4190520 (lest 06.02.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *22/00016 - Oppføring av tomannsbolig - gnr 2062 bnr 873 - Lærer Nygårds vei 39 A og B*. Hentet fra: https://opengov.360online.com/Cases/SARPSBORG_HISTORISK/Case/Details/1010430?documentID=4513265 (lest 13.02.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *Bestemmelser Kommuneplanens arealdel 2024-2036*. Hentet fra: <https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/politikk-og-planer/kunngjoringer/arealplan-off-ettersyn-2023/vedl-11-til-saksf---bestemmelser.pdf> (lest 30.03.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *Har du eiendom i skredutsatt område? Da vil du få brev av kommunen*. Hentet fra: <https://www.sarpsborg.com/aktuelt/har-du-eiendom-i-skredutsatt-omrade-da-vil-du-fa-brev-av-kommunen/> (lest 13.11.2023).

Sarpsborg kommune. (2023). *Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Lysås - Ullerøy*. Hentet fra: https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/politikk-og-planer/kunngjoringer/2024.02.13.---lysas-ulleroy---off.-ettersyn/planbeskrivelse-rev-04122023_lysas-ulleroy_off-ettersyn_37011.pdf (lest 05.02.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvim renseanlegg*. Hentet fra: https://www.sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/politikk-og-planer/kunngjoringer/2023.03.28.---alvim-renseanlegg---vedtatt/vedlegg-03_planbeskrivelse-alvim-ra_04-01-2023.pdf (lest 05.02.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *Planbeskrivelse til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61*. Hentet fra:

https://opengov.360online.com/Cases/SARPSBORG_HISTORISK/File/Details/4008537.PDF?fileName=3.%20Planbeskrivelse&fileSize=22149944 (lest: 05.02.2024).

Sarpsborg kommune. (2023). *Reguleringsbestemmelser til detaljreguleringsplan for Alvimveien 61*. Hentet fra:

https://opengov.360online.com/Cases/SARPSBORG_HISTORISK/File/Details/4011897.PDF?fileName=2.%20Reguleringsbestemmelser%20-%20rettet%20etter%20politisk%20vedtak&fileSize=2806213 (lest: 05.02.2024).

Schütz, S. E. (2021). *Karnov lovkommentar til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* Sist oppdatert: 19.09.2021. I Lovdata Pro (2024). (lest 12.01.2024)

Skiptvet kommune. (2021). *Informasjon om skred*. Hentet fra:

<https://www.skiptvet.kommune.no/informasjon-om-skred-skiptvet-kommune.6363895-514549.html> (lest 05.05.2024).

Taubøll, S. (2015). *Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder*.

Hentet fra: <https://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Sikkerhetskrav%20og%20kommunalt%20erstatningsansvar.pdf> (lest 11.01.2024).

Taubøll, S. (2017). Håndtering av kvikkleire i kommunens byggesaksbehandling. Hentet fra:

<https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2451689/Sondre%20Taub%20c3%b8ll%20Masteroppgave%202017.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (lest 17.04.2024)

Taubøll, S. (2019). *Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?*

Hentet fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2788315/KP-2019-3-02-Tauboell.pdf?sequence=1> (lest 17.04.2024).

Tyrén, C. W. (2023). *Plan- og bygningsloven*. Lovkommentar, § 20-1. Tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene. Hentet fra: <https://juridika.no/no/lov/2008-06-27-71/%C2%A720-1/kommentar/> (lest 15.01.2024).

Tyrén, C. W. (2023). *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-5. Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt*. Hentet fra: <https://juridika.no/no/lov/2008-06-27-71/%C2%A720-5/kommentar/> (lest 24.01.2024).

Tyrén, C. W. (2023). *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 20-6. Unntak fra søknadsplikt for visse tiltak som behandles etter andre lover*. Hentet fra: <https://juridika.no/no/lov/2008-06-27-71/%C2%A720-6/kommentar/> (lest 16.01.2024).

Tyrén, C. W. (2023). *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv*. Hentet fra: <https://juridika.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A728-1/kommentar/> (lest 10.01.2024).

Tyrén, C. W. (2023). *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar, § 9-1. Interkommunalt plansamarbeid*. Hentet fra: <https://juridika.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A79-1/kommentar/> (lest 10.01.2024).

Lover og forarbeider

NOU 2022: 3. På trygg grunn — Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.

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

Ot.prp.nr.51 (1987–1988) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. Juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering.

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

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

Lov av 17. mai 1814 nr. 17 Kongeriket Norges Grunnlov.

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

Lov av 10. februar 1976 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov av 09. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

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

Forskrifter

FOR-1997-01-22-33. *Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (Teknisk forskrift) (TEK 97).*

FOR-2010-03-26-488. *Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) (SAK 10).*

FOR-2014-06-02-1973. *Regional planbestemmelse for uttak av sand og grus i Vefsna, jf. plan- og bygningsloven § 8-5, Nordland.*

FOR-2017-06-19-840. *Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) (TEK17).*

FOR-2017-06-21-854. *Forskrift om konsekvensutredninger.*

FOR-2018-09-28-1469. *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.*

FOR-2019-03-15-579. *Regional planbestemmelse til regional plan for fylkesveg 91 Ullsfjordforbindelsen, Troms.*

Veiledere

KMD. (2018). *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (Veileder H-2018-5).*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Garden som ressurs*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/fe55b11f67d84bc08672c87788a2df69/h-2401_garden-som-ressurs.pdf (lest 07.02.2024).

NVE. (2014). *Sikkerhet mot kvikkleireskred*. Hentet fra: https://publikasjoner.nve.no/veileder/2014/veileder2014_07.pdf (lest 09.01.2024).

NVE. (2019). *Sikkerhet mot kvikkleireskred*. Hentet fra:

https://publikasjoner.nve.no/veileder/2019/veileder2019_01.pdf (lest 09.01.2024).

Regjeringen. (2022) *Reguleringsplan*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplan/id2928063/> (lest 10.01.2024).

TUDEP-2015-1665

Rettspraksis

HR-2009-638-A (Kvinnherad energi)

HR-2015-484-A (Nissegården)

HR-2022-234-A

LF-2006-96655 (Vangen Eiendom)

Rt-2006-1012 (Eigersund)

Rt-2011-991 (Ulmebrann)

SOM 2018/3829

SOMB-2001-71

SOMB-2003-86

Somb-2008-961

TRYFY-2006-77615

Figurliste

FIGUR 1: KORNSTRUKTUR I MARIN LEIRE. KILDE: NOU 2022: 3 S. 21..... 17

FIGUR 2: SNITT SOM VISER INITIALSKRED OG BAKOVERRETTET SKALKSKRED. KILDE: NVE (2014)
SIKKERHET MOT KVIKKLEIRESKRED S. 13. 18

FIGUR 3: INITIALSKRED OG BAKOVERRETTET FLAKSKRED, INITIERT I SKRÅNINGSFOTEN. KILDE: NVE (2014) SIKKERHET MOT KVIKKLEIRESKRED S. 14.....	19
FIGUR 4: FREMOVERRETTET FLAKSKRED INITIERT VED BELASTNING I BAKKANT. KILDE: NVE (2014) SIKKERHET MOT KVIKKLEIRESKRED S. 15.....	20
FIGUR 5: HOVEDTRINN I EN REGULERINGSPLANPROSESS. KILDE: REGJERINGEN (2022) REGULERINGSPLAN S. 40.	33
FIGUR 6: REGULERINGSBESTEMMELSE FOR FARESONE H310. KILDE: GJERDRUM KOMMUNE (2015).	40
FIGUR 7: SITUASJONER SOM FØRER TIL FORVERRING AV SKRÅNINGSSSTABILITET. KILDE: REGJERINGEN. (1989). TEKNISKE RETNINGSLINJER FOR ANLEGG, DRIFT OG VEDLIKEHOLD..	73
FIGUR 8: KART OVER ALVIMVEIEN 61. KILDE: EGENPRODUSERT MED KARTGRUNNLAG FRA SARPSBORG KOMMUNE SIN KARTPORTAL.....	80
FIGUR 9: REGULERINGSBESTEMMELSE SOM PÅLEGGER GEOTEKNISK UNDERSØKELSE. KILDE: SARPSBORG KOMMUNE (2023) REGULERINGSBESTEMMELSER TIL DETALJREGULERINGSPLAN FOR ALVIMVEIEN 61.	82
FIGUR 10: REGULERINGSBESTEMMELSE FOR TILTAK INNEN HENSYNSSONE. KILDE: SARPSBORG KOMMUNE (2023) REGULERINGSBESTEMMELSER TIL DETALJREGULERINGSPLAN FOR ALVIMVEIEN 61.	82
FIGUR 11: KART OVER LYSÅS - ULLERØY. KILDE: EGENPRODUSERT MED KARTGRUNNLAG FRA SARPSBORG KOMMUNE SIN KARTPORTAL.....	84
FIGUR 12: KART OVER ALVIM RENSEANLEGG. KILDE: EGENPRODUSERT MED KARTGRUNNLAG FRA SARPSBORG KOMMUNE SIN KARTPORTAL.	85
FIGUR 13: REKKEFØLGEBESTEMMELSE FOR ALVIM RENSEANLEGG. KILDE: SARPSBORG KOMMUNE. (2022). REGULERINGSBESTEMMELSER TIL DETALJREGULERINGSPLAN FOR ALVIM RENSEANLEGG.	86
FIGUR 14: OVERSIKTSKART OVER DE AKTUELLE EIENDOMMENE. KILDE: EGENPRODUSERT MED KARTGRUNNLAG FRA SARPSBORG KOMMUNE SIN KARTPORTAL.	91

FIGUR 15: KART OVER LÆRER NYGÅRDSVEI 39 A OG B. KILDE: EGENPRODUSERT MED KARTGRUNNLAG FRA SARPSBORG KOMMUNE SIN KARTPORTAL.	94
FIGUR 16: KART OVER KJENNSHAUGVEIEN 17. KILDE: EGENPRODUSERT MED KARTGRUNNLAG FRA SARPSBORG KOMMUNE SIN KARTPORTAL.	95

Tabelliste

TABELL 1: ANBEFALT DETALJERINGSNIVÅ I UTREDNINGER FOR AREALPLANER. KILDE: NVE (2019) SIKKERHET MOT KVIKKLEIRESKRED S. 30.	47
TABELL 2: SIKKERHETSKLASSER VED Plassering av byggverk i skredfareområde. KILDE: TEK17 § 7-3.	54
TABELL 3: FASTSETTING AV TILTAKSKATEGORI. KILDE: NOU 2022: 3. S. 140.	54
TABELL 4: KRAV TIL UTDANNING OG PRAKSIS. KILDE: SAK10 § 11-3.....	56

Vedlegg

Vedlegg 1 - Vedtak om pålegg av geoteknisk undersøkelse

Vedlegg 2 - Rutine for tiltak i områder med marine avsetninger

Vedlegg 3- Vedtak - Dokument 17_06732-17.pdf

Vedlegg 4 - Korrespondanse med utbygger - Dokument 17_06732-5.pdf

Vedlegg 5 - 22_10746-1 Stoppordre - pålegg om umiddelbar stans av arbeider - sladdet.pdf



Sarpsborg Bygg AS
Norums Vei 4
1739 BORGENHAUGEN

Melding om administrativt vedtak.

Deres ref.:

Vår ref.:
15/05895-25

Dato:
19.02.2016

Vedtak om pålegg av geoteknisk grunnundersøkelse med uavhengig kontroll - Oppføring av tomannsbolig - gnr 1100 bnr 124 - Molvikveien 14 - Sarpsborg Bygg AS

Kommunen godkjente den 13.11.2015 søknad om byggetillatelse for oppføring av tomannsbolig på eiendommen. Boligen har grunnflate 223m², er i en etasje og uten kjeller.

Etter at byggetiltaket ble igangsatt har det vært flere e-poster og telefonhenvendelser fra naboene i Molvikveien 12 og Løkkebakkveien 11. De påpeker at deres eiendommer er påført skade som følge av byggetiltaket. Dette gjelder øket tilrenning av overflatevann, brudd i drensledning med følgende inntrenging av vann i kjeller, endring/sprekker i fundamenter og frykt for at oppfylt masse skal rase ut som følge av dårlige grunnforhold.

Kommunens vann- og avløpsavdeling (kommunalteknisk enhet) registrerte at det var problemer med kommunens ledninger som ligger i veien utenfor eiendommen med adresse Molvikveien 12. Det måtte graves opp et ledningsstrek for å få reparert skaden, og VA-avdelingen utførte arbeidet i samråd med geolog ettersom grunnforholdene bestod av leire. Siden naboene har hevdet at det igangsatte byggetiltaket kan være problematisk fordi grunnen kan ha dårlig bæreevne, tok Team byggesak kontakt med geologen som hadde vært på stedet og bistått kommunens VA-avdeling. Dette for å få en faglig og nøytral vurdering av om forholdene tilsier at man bør kreve en geoteknisk grunnundersøkelse. Geolog Rolf Engelheart, Pöyry AS, uttaler i e-post datert 17.02.2016, at man først bør fjerne oppfylt masse og eventuelt erstatte den med lette masser; dette for å redusere belastningen på grunnen og trykket mot grunnen på naboeiendommen. Deretter tilrår han at det må utføres en geoteknisk grunnundersøkelse.

Grunnundersøkelser for planlagt utbygging av fylkesvei 109 mellom Fredrikstad og Sarpsborg har avdekket sammenhengende kvikkleireområder med stedvis svært dårlige grunnforhold. Som en følge av dette har kommunens fokus på grunnforhold økt gjennom de siste månedene, og kommunen har fra medio januar innført en ny rutine hvor den krever geoteknisk grunnundersøkelse i alle byggesaker for nye boliger og andre større bygge- og anleggstiltak.

Kommunen har anledning til å gi nødvendige pålegg også dersom det oppstår fare for liv og helse *underveis* i et byggeprosjekt, jf plan- og bygningsloven § 28-2 der det heter:

«Bygge- eller rivingsarbeid, graving, sprenging eller fylling kan ikke igangsettes uten at de ansvarlige på forhånd har truffet nødvendige tiltak for å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom, og for å opprettholde den offentlige trafikk.

Maskiner, stillaser og alt utstyr for byggearbeid skal være forsvarlig innrettet og vedlikeholdt, og driften skal være ordnet slik at fare for liv og helse ikke oppstår. Kommunen kan gi de pålegg den finner påkrevd for at disse bestemmelser blir holdt, herunder om grunnundersøkelser.»(vår understrek)

I tillegg vises til kommuneplanens arealdel 2015-2026 hvor det i planbestemmelsenes § 4-9 (jf. pbl 11-9, nr.6) står følgende: *Ved etablering av ny bebyggelse eller ved vesentlig endring av eksisterende bebyggelse, samt ved etablering av ny teknisk infrastruktur skal det gjøres en nærmere vurdering av grunnforholdene og nødvendige avbøtende tiltak skal dokumenteres. Vurderingene skal følge veileder for arealplanlegging og byggesaksbehandling vedlegg A og B, utformet av NGI og NVE og ligge til grunn for gjennomføring.*

Ut fra naboenes opplysninger, geologens uttalelse og at bygningen oppføres i et område der grunnen består av marine avsetninger finner kommunen at det i denne saken er forhold som tilsier at det bør gis pålegg om geoteknisk grunnundersøkelse med uavhengig kontroll. Videre bør mest mulig av oppfylt masse fjernes for å lette trykket på leirmassene i grunnen, og legging av betongtakstein på tomannsboligen må avventes til resultatet av grunnundersøkelsen foreligger. Det tilrådes også at eventuelt vann fra drensledning fra Løkkebakkveien 11 ledes vekk, da det ellers kan bløte opp grunnen under tomannsboligen og forårsake setninger/skader på bygningen. Det vises til vår e-post den 17.02.2016, der dere ble varslet om at kommunen ville gi pålegg om geoteknisk grunnundersøkelse. Vi viser også til forvaltningslovens § 16, 3.ledd bokstav a, der det fremgår at pålegg også kan gis uten forhåndsvarsling.

VEDTAK:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 28-2 gis Sarpsborg Bygg AS pålegg om snarest å rekvirere en geoteknisk grunnundersøkelse. Undersøkelsen må utføres av foretak kvalifisert for tiltaksklasse 3; de samme kvalifikasjonskrav stilles til foretaket som skal foreta uavhengig kontroll av prosjekteringen, herunder geoteknisk undersøkelse. Foretakene må sende kommunen erklæring om ansvarsrett før arbeidet startes.

Dersom grunnundersøkelsen skulle konkludere med at det må utføres sikringstiltak må det søkes om endring av gitt byggetillatelse. Det gjøres også oppmerksom på at brukstillatelse eller ferdigattest ikke vil bli gitt før eventuelle anbefalte tiltak i rapport fra geolog er gjennomført.

Betongtakstein for tekking av tomannsboligen, må ikke tilføres eiendommen og må avventes til situasjonen er avklart i den geotekniske rapporten etter grunnundersøkelsen.

For den nærmere begrunnelse vises det til utredningen ovenfor.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av

Hanne C. Høgmo
teamleder



Rutine for tiltak i områder med marine avsetninger (blå områder)

Godkjent dato: 04.01.2017	Gjelder fra: 04.01.2017	Godkjent av: Høgmo, Hanne Cecilie
Utarbeidet av/faglig ansvarlig: IEAF	Sider: 3	Utskriftsdato: 29.01.2024

Formål: Redusere faren for kvikkleireskred i utsatte områder

Utføres av: Mottakskontroll og saksbehandler

Når: Ved mottakskontroll og gjennomgang av saken

Henvisninger: [Plan- og bygningsloven](#) (§ 28-1 og 29-5)

[Byggeteknisk forskrift](#) (§§ 7-1 og 7-3)

[Byggesaksforskriften](#) (§ 9-4)

[Temaveiledning «Utbygging i fareområder»](#)

[Veileder «Sikkerhet mot kvikkleireskred»](#)

[Veiledning ved små inngrep i kvikkleireområder](#)

Bakgrunn

Dersom det ikke er utført utredninger vedr. grunnforhold i forbindelse med planarbeider for eiendommen, må det i forbindelse med byggesøknaden alltid undersøkes om tiltaket ligger innenfor aktsomhetsområder. Tiltakshaver / ansvarlig søker må kunne fremlegge dokumentasjon på at det er gjort tilstrekkelige undersøkelser slik at tilfredsstillende sikkerhetsnivå ivaretas. Dersom eiendommen ligger i et område med marine avsetninger, kan eiendommen bestå av løsmasser som blir ustabile ved bygnings-, gravings- og/eller fyllingsarbeider.

Generelt

- Gå inn på GisLine Webinnsyn og søk opp eiendommen:
 - Velg kartlaget «Kommuneplaner», gå på «Meny» øverst i høyre hjørne og velg «Kartutvalg». Kryss av for «Temakart» og deretter «Grunnforhold».
- Dersom kommunens aktsomhetskart viser at eiendommen ligger i et område med marine avsetninger (blå områder), *kan* det være forekomster av kvikkleire.

Tiltak med krav om ansvarsrett (pbl. § 20-3):

- For tiltak f.o.m. størrelsesorden enebolig, kreves ansvarsrett for prosjektering av geoteknikk og uavhengig kontroll av geoteknikk, begge i tiltaksklasse 2. «Rutinen for tiltak i kvikkleireområder (røde områder)», hvor kvikkleireforekomst er påvist, gjelder.
- For mindre tiltak (eks. tilbygg uten kjeller/underetasje), påbygg og stikkledninger, som ikke medfører vesentlige terrengendringer kreves i utgangspunktet ikke ansvarsrett for geoteknikk i tiltaksklasse 2.



Følgende standardtekst settes inn i mottaksbrevet dersom eiendommen ligger innenfor blått område:

Grunnforhold

I henhold til pbl. § 28-1 kan grunn bare bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak. Eiendommen ligger innenfor et aktsomhetsområde med marine avsetninger, og grunnen kan derfor bestå av løsmasser, herunder kvikkleire, som blir ustabile ved graving- og/eller fyllingsarbeider. I områder med marine avsetninger må det utvises en aktsomhet for mulige forekomster av skredfarlig kvikkleire. Kommunen forutsetter at det utføres nødvendige undersøkelser av fagkyndig som grunnlag for prosjekteringen. Det må tas tilstrekkelig hensyn til grunnforholdene i prosjekteringen, og utførelsen må gjennomføres i samsvar med den.

Følgende standardtekst settes inn i vedtaksbrevet dersom eiendommen ligger innenfor blått område (og det ikke er foretatt geoteknisk undersøkelse):

Grunnforhold

Kommunens aktsomhetskart viser at eiendommen ligger i et område med marine avsetninger. I slike områder kan det være forekomster av kvikkleire. Kommunens aktsomhetskart er imidlertid svært grovmasket. Dersom det er eller oppstår tvil om grunnforholdene på tomta må [du/dere](#) innhente geoteknisk kompetanse.

3. For mindre tiltak som medfører vesentlige terrengendringer (eks: tilbygg og mindre frittliggende bygninger med kjeller/underetasje), kreves ansvarsrett for prosjektering av geoteknikk og uavhengig kontroll av geoteknikk, begge i tiltaksklasse 2. «Rutinen for tiltak i kvikkleireområder (røde områder)», hvor kvikkleireforekomst er påvist, gjelder.

Tiltak som i utgangspunktet kan forestås av tiltakshaver (pbl. § 20-4):

1. Tiltakshaver er selv ansvarlig for påse at det er sikre grunnforhold før tiltaket igangsettes, herunder ta nødvendige undersøkelser.
2. For mindre tiltak (eks: tilbygg og mindre frittliggende bygninger uten kjeller/underetasje), som ikke medfører vesentlige terrengendringer kreves i utgangspunktet ikke ansvarsrett for geoteknikk.

Følgende standardtekst settes inn i mottaksbrevet dersom eiendommen ligger innenfor blått område:



Grunnforhold

I henhold til pbl. § 28-1 kan grunn bare bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak. Eiendommen ligger innenfor et aktsomhetsområde med marine avsetninger, og grunnen kan derfor bestå av løsmasser, herunder kvikkleire, som blir ustabile ved graving- og/eller fyllingsarbeider. I områder med marine avsetninger må det utvises en aktsomhet for mulige forekomster av skredfarlig kvikkleire. Kommunen forutsetter at det utføres nødvendige undersøkelser av fagkyndig som grunnlag for prosjekteringen. Det må tas tilstrekkelig hensyn til grunnforholdene i prosjekteringen, og utførelsen må gjennomføres i samsvar med den.

Følgende standardtekst settes inn i vedtaksbrevet dersom eiendommen ligger innenfor blått område (og det ikke er foretatt geoteknisk undersøkelse):

Grunnforhold

Kommunens aktsomhetskart viser at eiendommen ligger i et område med marine avsetninger. I slike områder kan det være forekomster av kvikkleire. Kommunens aktsomhetskart er imidlertid svært grovmasket. Dersom det er eller oppstår tvil om grunnforholdene på tomta må [du/dere](#) innhente geoteknisk kompetanse.

3. For mindre tiltak som medfører vesentlige terrengendringer (eks: tilbygg og mindre frittliggende bygninger med kjeller/underetasje), kreves ansvarsrett for prosjektering av geoteknikk og uavhengig kontroll av geoteknikk, begge i tiltaksklasse 2. «Rutinen for tiltak i kvikkleireområder (røde områder)», hvor kvikkleireforekomst er påvist, gjelder.

Tiltak som i utgangspunktet er unntatt søknadsplikt (pbl. § 20-5):

1. Tiltakshaver er selv ansvarlig for påse at det er sikre grunnforhold før tiltaket igangsettes, herunder ta nødvendige undersøkelser.
2. Ved veiledning om tiltak i de blå områdene, må vi opplyse om at det kan være forekomst av kvikkleire på eiendommen, og at dersom det er eller oppstår tvil om grunnforholdene på tomta må tiltakshaver innhente geoteknisk kompetanse.
3. Dersom eiendommen ligger i et område hvor det avdekkes kvikkleireforekomst, er ikke de materielle kravene (som er et vilkår for unntak fra søknadsplikt) oppfylt.
4. «Rutinen for tiltak i kvikkleireområder (røde områder)», hvor kvikkleireforekomst er påvist, gjelder.



Jesdan
**Melding om administrativt vedtak.**

Deres ref.:

Vår ref.:
17/06732-17Dato:
22.06.2018

Vedtak om deling av gnr 2075 bnr 293, Dalveien - Selvstendig eiendom - søknaden avslås

Saksopplysninger/utredning:

Vi viser til udatert søknad om deling av overnevnt eiendom, mottatt og registrert 18/9-2017. Søknaden gjelder fradeling av to parseller som selvstendige boligtomter, vist på vedlagte situasjonskart med utomhusplan datert 27/11-2017. Søker har sendt inn to alternative løsninger for utomhusarealer. Parsellene er beregnet til å være på henholdsvis ca. 858m² og 1333 m².

Søknaden var klar til behandling 16/4-2018, etter at kommunen mottok geoteknisk rapport over grunnforholdene. Beregnet saksbehandlingsfrist er 23/6-2018. Vi beklager lang saksbehandlingstid grunnet stor saksmengde!

Plangrunnlag

I kommuneplanens arealdel, vedtatt 18/6-2015, er det aktuelle arealet avsatt til bebyggelse og anlegg, status nåværende. I tillegg ligger arealet innenfor utredningskorridor for planforslag InterCity Fredrikstad Sarpsborg.

Omsøkte parsell omfattes ikke av noen reguleringsplan.

Kommuneplanens arealdel legges til grunn for videre behandling av saken, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 1-5.

Grunnforhold

I henhold til bestemmelse § 4.9 i kommuneplanens arealdel skal det ved etablering av ny bebyggelse gjøres en nærmere vurdering av grunnforholdene. Det ble sendt et foreløpig svar til delingssøknaden 4/10-2017, hvor det ble opplyst til søker at eiendommen ligger innenfor et aktsomhetsområde med marine avsetninger, hvor grunnen kan bestå av løsmasser, herunder kvikkleire. Videre ble det krevd at det skulle utføres en geoteknisk vurdering av omsøkte arealer av et foretak som innehar kompetanse til å kunne erklære ansvarsrett for geoteknikk i tiltaksklasse 2, før videre behandling av delingssøknaden.

Kommunen mottok den geotekniske rapporten/notatet 16/4-2018. Denne er utarbeidet av firmaet Geoteknikk AS. Rapporten/notatet følger vedlagt dette vedtaket. Oppsummeringen av rapporten viser at Geoteknikk AS ikke anbefaler at tomtene fradeles eller bebygges med

bolig. Grunnundersøkelsene som er gjennomført tilsier at byggegrunnen er komplisert, det er sensitiv leire, og det er veldig skrått på den delen som er mulig å bebygge uten å komme i konflikt med kommunal vannledning. Det vises for øvrig til rapporten.

Ifølge pbl § 28-1 (1) kan grunn bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak. Ved vurderingen av denne bestemmelsen vil det avgjørende være sannsynligheten for at noe kan skje, og graden av fare/skade som kan oppstå.

Hensynet bak bestemmelsen er å hindre at det bygges på tomter der natur- eller miljøforhold kan være skadelig for bygninger eller beboere, eventuelt at det i slike områder tas nødvendige forholdsregler knyttet til bebyggelsen. Tiltakshaver har hovedansvaret for å framskaffe dokumentasjon på at byggegrunnen har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe.

Dersom tilstrekkelig sikkerhet mot fare ikke lar seg dokumentere, utgjør bestemmelsen en såkalt materiell avslagsgrunn. Dette innebærer at kommunen har anledning til å avslå søknaden.

Nabomerknader:

Søker har varslet naboer om fradeling. Det har kommet inn én nabomerknad fra Klaus Olsen Smevold, eier av gnr 2077 bnr 224, Dalveien 34. Brevet er datert 10/8-2017 og merknaden dreier seg om grunnforholdene på stedet, og at en eventuell utbygging mest sannsynlig vil medføre bevegelser i leirmassen, med stor fare for at leiren blir ustabil.

Søker har kommentert nabomerknadene. Han opplyser om at nabovarselet kun gjelder fradeling av eiendommen, og ikke bygging. Videre opplyses det at det har blitt foretatt geotekniske undersøkelser, og at prøvene har blitt sendt inn til laboratorium, men at rapporten foreløpig ikke foreligger.

Kommunens kommentarer til nabomerknadene går frem under i vurderingen.

Vurdering:

Det framkommer av søknaden at det søkes om fradeling av to selvstendige eiendommer. Det er oppgitt i søknaden at disse skal benyttes til boligformål.

Kommunen har ingen grunn til å sette spørsmålstegn ved det faglige innholdet i den geotekniske rapporten, og støtter seg til denne. Videre vises det til avisartikkel vedlagt nabomerknad, samt vedlagt geoteknisk rapport, om skadet byggverk under oppføring på 1980-tallet. Med bakgrunn i ovennevnte, og konklusjonen i den geotekniske rapporten, mener kommunen det ikke kan oppnås tilstrekkelig sikkerhet mot fare (dette inkluderer også fare for materielle verdier) eller vesentlig ulempe, jf. pbl § 28-1 (1).

Reduksjon av gebyr:

Iht. til gebyrregulativ for 2017, er gebyret for saksbehandling for fradeling av to selvstendige boligtomter i uregulert område kr 27 800,-. I slike saker legges det normalt stor arbeidsmengde inn i vurdering av framtidig utnyttelse av omsøkte parseller. I denne saken er ikke disse vurderingene gjort i særlig stor grad, da saken ble satt på vent fram til kommunen

mottok geoteknisk rapport. Med bakgrunn i konklusjonen i den geotekniske rapporten, var det ikke nødvendig med noen videre vurderinger for omsøkte fradelinger.

I tråd med gebyrregulativets pkt. A.4. Urimelig gebyr, settes gebyret til **kr. 11 000,-**.

I henhold til delegert myndighet fattes følgende:

VEDTAK:

1. Udatert søknad, mottatt og registrert 18/9-2017, om fradeling av to parseller til boligformål, på henholdsvis ca. 858 m² og ca. 1333 m² fra gnr 2075 bnr 293, som vist på situasjonskart datert 23/8-2017, avslås da tiltaket er i strid med plan- og bygningsloven § 28-1 (1).

For nærmere begrunnelse vises det til "Vurdering" i saksutredningen.

Med hilsen

Jon Myrli
Enhetsleder

Dette dokumentet er elektronisk signert

Dette vedtaket kan påklages innen 3 uker i henhold til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslovens) § 1-9 og forvaltningsloven.

I henhold til gebyrregulativ for bygge- og delingsaker av 2017, vedtatt av Sarpsborg bystyre 18/6-2016, revidert 22/12-2016, skal det betales saksbehandlingsgebyr selv om søknaden skulle bli avslått, jf. pkt. A.1. Faktura sendes som eget brev fra kemnerkontoret.

Eventuelle spørsmål om dette kan rettes til saksbehandler.

Vedlegg: Klageskjema
Nabomerknad m/vedlegg
Geoteknisk rapport
VA-kart – kommunale ledninger
Situasjonskart (alternativ 1), datert 27/11-2017
Situasjonskart (alternativ 2), datert 27/11-2017

Saksbehandler: Odd Erling Lunde, Enhet byggesak landbruk og kart
Telefon: 48861745
E-post: oelu@sarpsborg.com

Kopi til: SM Bygg og Eiendom, Klaus 

17/06529-1

13 SEPT 2017

Klaus O. [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[\[redacted\]@gmail.com](mailto:[redacted]@gmail.com)

Dato: 10 august 2017.

SARPSBORG KOMMUNE

Avd. Byggesak
Pb. 237
1701 Sarpsborg

Ref : Byggesak på Gnr 2075. Bnr 293 i Dalveien, Greåker.

Mottatt nabovarsel for boligbygging på tomter i Dalveien (no 37 og no 39) fra Jesdan [redacted] i SM Bygg og Eiendom.

Jeg skylder derfor å gjøre Sarpsborg Kommune oppmerksom på følgende forhold som jeg håper Kommunen kan vurdere før utbygging tar til :

I 1982 ble det av Susebakke Trelast oppført 4 boliger på fyllingen til Greåker Sag. Den siste og 5te av boligen, som skulle bli Dalveien 37, ble oppført på samme tomt som nå skal bebygges av Mousa som eier SM Bygg og Eiendom. På grunn av en misforståelse om horisontal, eller vertikal avstand til traseen for den 600 mm Tubus vannledningen fra Tunevannet til Greåker Fabrikker fikk nybygningen så store skader at bygningen ble revet og tomten ble ansett som ubyggbar dersom ikke spesifiserte tiltak ble iverksatt.

Årsaken til at vannledningen ble rasert og nedre del av Greåkerdalen fylt med vann, var at byggingen på tomten førte til at leiren endret viskositet og ble ustabil , noe som derfor resulterte i kraftig forskyvning av massene og utglidning av både vannledningen og bygningen.

Jeg har ingen informasjon om at tiltak har blitt iverksatt, eller hvilket andre forhold som har endret seg som kan å tillate bygging på tomten uten forutgående kvalitetsikring.

Det ble etter utglidningen i 1982 foretatt boringer for å verifisere grunnforholdene . Boringen ble stoppet på 15 meters dybde og geoteknikerne bekreftet at området består av relativ stabil leire med lav viskositet. Leire kan som kjent være stabil så lenge den ikke røres ved, eller at saltene ikke fjernes . Da blir den tynnflytende og ustabil.

Boligene i Dalveien 36 og 38 A.B har allerede store setningskader etter utglidning. Etter uhellet med vannledningen i 1982 fikk også Dalveien 34 setningskader som resulterte i bl.a sprekker i grunnmur, vinduer og dører måtte rettes opp etc.etc, Disse skadene er reparert for eierens regning. Bygningene med lavere nummer i Dalveien synes å stå på fastere grunn .

Utbyggingen vil mest sannsynlig i hh til erfaring fra 1982 medføre bevegelser i leirmassen med stor fare for at leiren endrer viskositet og blir ustabil igjen. Dette kan da medføre store setninger på eksisterende ,eller utsatte bygninger i området, og i verste fall kraftig utglidning. De mest utsatte bygningene er Dalveien nr 34, 36 og 38.

Konklusjon:

1. Utbygger bør få informasjonen som Kommunen sitter på med hensyn til over nevnte problemstilling.
2. Før utbygging tar til bør kommunen derfor vurdere disse forhold og være forberedt på å kvalitetsikre utbyggingen ved bl.a å plassere ansvar for eventuelle skader på eksisterende eiendommer .
3. Eventuelle skader på min eiendom som en følge av manglende informasjon til utbygger, eller eventuelt skader som følger av mangel på sikring mot setning og utglidning ved utbyggingen vil medføre krav om utbedring og at Sarsborg Kommune vil bli holdt økonomisk ansvarlig

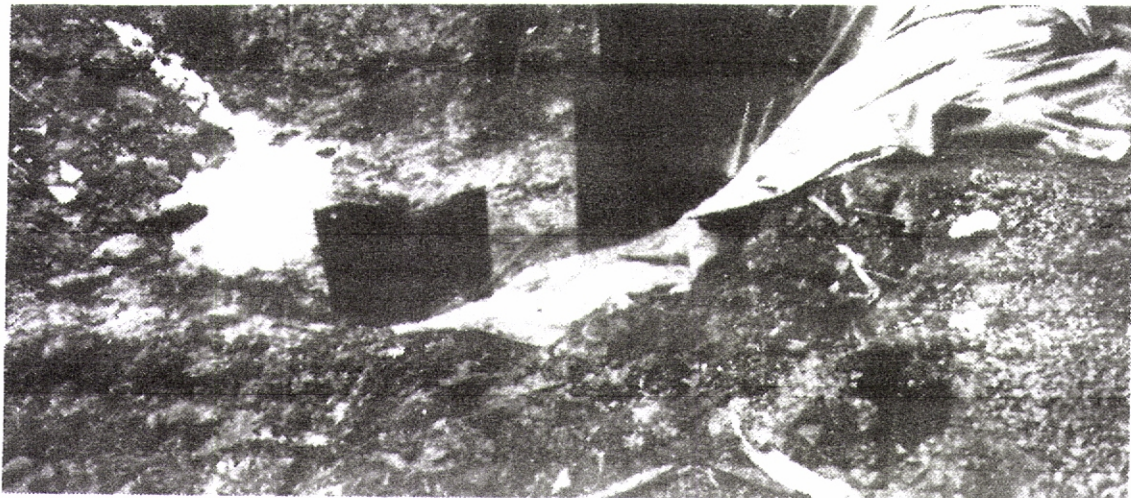
For ordens skyld vedlegger jeg et utklipp fra SA datert 23 oktober 1982 som belyser forhold som bør rettes før byggingen på tomten igjen tillates.

Med hilsen

Klaus ~~XXXXXXXXXX~~.

CC - SM BYGG OG EIENDOM A/S.

Boligbygg stanset under oppføring:



ILDET: Selv om det går en renne (t.h.) ut fra denne gropa, er naboer redde for at det kan skje en drukningsulykke her. (Foto: Dagfinn Johansen).

Utglidnings-fare

Når Susebakke Trevarefabrik bestemte seg for å føre opp disse fem boligene i Dalveien var dette med sikte på å selge dem videre. Fire av boligene er ferdige, men ikke innflyttet. Arbeidet på det femte bygget ble stanset i begynnelsen av juni, fordi man fryktet utglidning.

Bare fem meter fra huset – i horisontal retning – går det en 600 millimeter vannledning fra Tunevannet til Greaker Industrier. I perioden med anleggsarbeidet på tomta, oppsto det en lekkasje på denne vannledningen. Ifølge avdelingsingeniør Håvard Vestby ved ingeniørkontoret i Tune førte denne lekkasjen til at huset pådro seg setninger. Det var fare for utglidninger, og en helg ble det kjørt på masse i bunnen på terrenget for å stabilisere.

Grunnmuren har slått sprekker, og det var bygningskontrolløren i Tune som stanset arbeidene. Etter det Sarpsborg Arbeiderblad erfarer, er det helt på det rene at bygget ikke blir fullført under de rådende forhold.

Grunnundersøkelse

I forbindelse med reguleringen av dette området, påla bygningsrådet grunneieren å foreta grunnundersøkelser i det aktuelle området. – Det er en kjent sak at grunnforholdene er dårlige i hele dalsiden, og derfor dette pålegget, sier avdelingsingeniør Vestby. Han kjenner imidlertid ikke til at det ble foretatt slike undersøkelser på det daværende tidspunkt.

Reagerer

Da Sarpsborg Arbeiderblad i går formiddag tok kontakt med Susebakke Trevarefabrik, ble det ganske umiddelbart purret på forsikringsselskapet for å få til en ortgang i saksbehandlingen. Daglig leder på Susebakke, Rolf Martinsen, ønsker ikke å kommentere saken.

– Jeg kunne lagt faktiske opplysninger på bordet som enkelt orklarte forholdet, men det kan eg ikke gjøre på det nåværende tidspunkt, sier Martinsen.

Han sier imidlertid at han selv vil reise ned på byggeplassen og føre et visst vakthold for å ikremme ungene vekk. Om nødvendig vil han søke bistand hos politiet.

Ut over dette ønsker ikke Martinsen å si noe om saken fo-

Da setningen ble oppdaget på forsommeren, ble imidlertid geoteknikere fra Sverige tilkalt for å undersøke grunnforholdene. Geoteknikerne mente grunnen hadde stabilisert seg. På grunn av faren for framtidige lekkasjer på vannledningen til Greaker, frykter man forskyvninger og videre setninger som kan føre til utglidning.

Derfor mener Håvard Vestby at vannledningen enten må flyttes, eller huset rives. Ved Greaker har man hatt planer om å flytte traseen for vannledningen, men tidsmomentet er her uvisst.

Endrede forhold

Hvordan kan man så godkjenne en byggeplan av denne art? Avdelingsingeniør Vestby ved ingeniørkontoret i Tune sier det slik:

– Ved behandlingen av byggesøknaden ble det benyttet vanlig avstandskrav til offentlig ledning. Dette er fem meter i horisontal retning. Etter byggetilatelelsen er det imidlertid blitt foretatt omfattende arbeider på tomta. Det har kommet en oppfylling i terrenget som gjør at vannledningen nå ligger 4-5 meter under terrenget. Derfor har forholdene blitt endret etter at søknaden ble innvilget, sier Vestby.

Usikkert

Når det har gått i langdrag med å

JESDAN 

Rådgivende ingeniører innen Geoteknikk

16. april 2018

Notat vedr. befaring på Dalveien i Sarpsborg kommune

På eiendom gnr: 2075 og bnr: 293 i Sarpsborg kommune er Geoteknikk as kontaktet for å vurdere de geotekniske problemstillinger knyttet til eiendommen (angitt med rød ring nedenfor) om det skal oppføres byggverk på eiendommen. Eiendommen er planlagt til boligformål.

For oversiktens skyld vedlegges foto av eiendommen kopiert av Google Streetview som viser eiendommen i perspektiv samt sett fra Dalveien mot nordvest.

Det er skrånende terreng ned mot tomtebunn hvor det er opplyst at det går en kommunal vannledning fra Tunevannet. Selve skråningen vurderes som en fylling, det var funnet noe armeringsjern ved prøvegrøp gravingen blant annet.

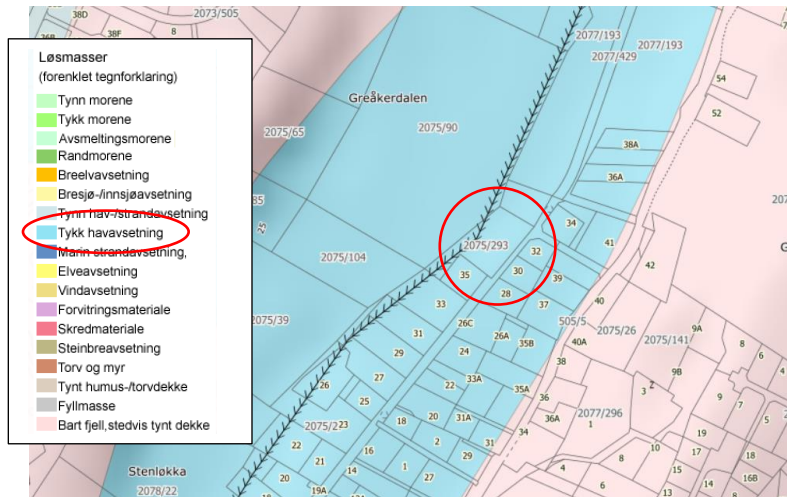
Det er ellers opplyst fra naboer ved befaringen av tomta, at det har vært forsøkt oppført en bolig på tomten tidligere i regi av Susebakke Trevarfabrikk. Det vises til vedlegg fra Sarpsborg Arbeiderblad av 23. okt 198- vedlagt avslutningsvis i dette notat.

Grunnforholdene har ikke endret seg siden 80-tallet og dette notat oppsummerer med at tomten er svært komplisert som byggegrunn for bolig.

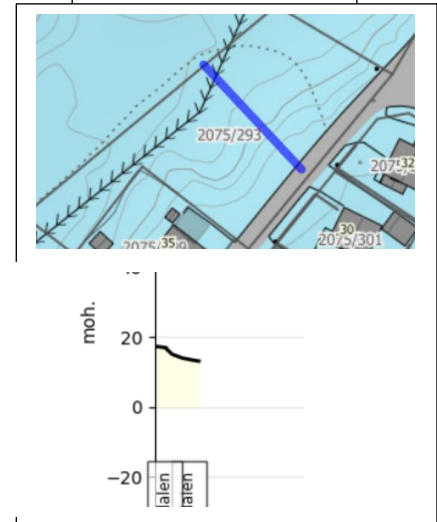
Eiendommen er omkranset med bebyggelse som er oppført på 70-tallet. Beliggenheten av boliger inntil eiendommen er i umiddelbar østlig, sydvestlig retning. Noen av boligene har hatt setningsskader som er utbedret for beboernes egen regning fra tidligere.



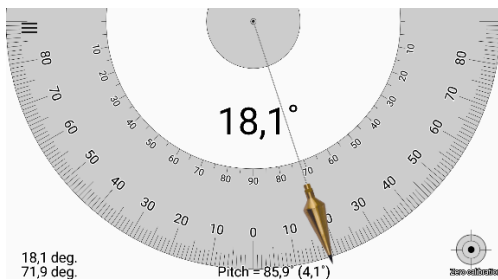
Kartet nedenfor viser at eiendommen har tykke marine havavsetninger (lys blå farge) og en ravine som går igjennom den aktuelle eiendommen omgitt av fjellformasjoner i vest og øst (rosa farge). Selve tomten ligger nær bunnen i et dalsøkk, men har en relativt bratt skråning ned fra eksisterende vei mht. adkomst.



Nærbilde av tomt markert med hvor profilen er målt nedenfor



Eiendommen skråner fra Dalveien på ca. 20m.o.h. og går ned mot 16 m.o.h. før den flater ut. Marin grense er opprinnelig på ca. 190 m.o.h. i dette området. Tomten har helning med ca. 4 meters høydeforskjell (figur nede til høyre) ned skråning og heller i et forhold på 1:3 og bunner ut relativt flatt på nederst del, men er vanskelig bebyggbar på flat del grunnet kommunal vannledning.



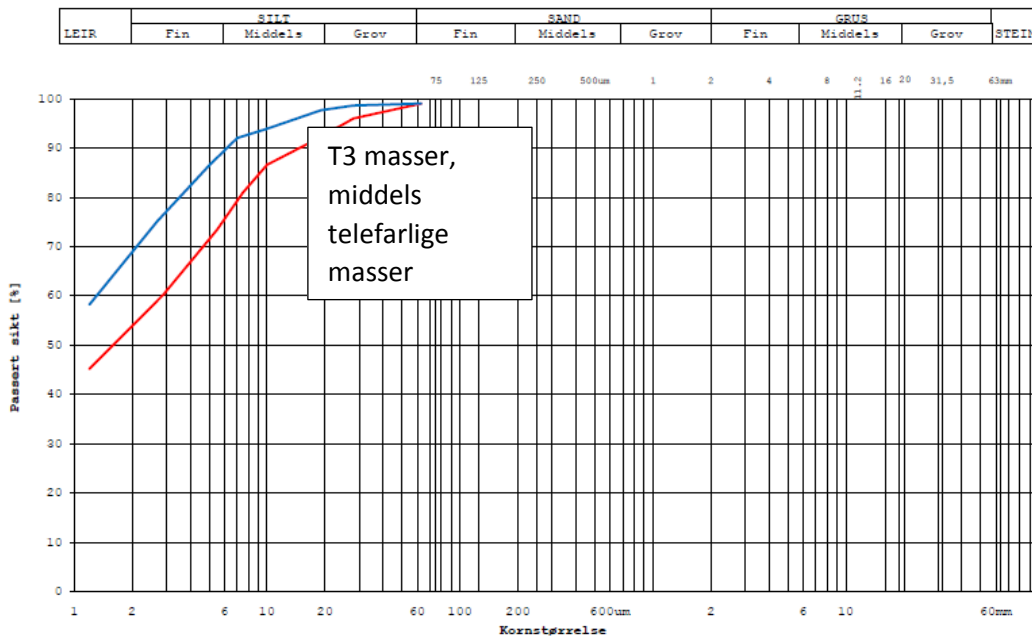
Skråningshelningen er målt til 18,1 grader og tilsvarer som nevnt en helning på 1:3 som vurderer som bratt. Tradisjonelle leirer i Norge tåler en helningsvinkel på mellom 20-26 grader uten å rase (gjelder normal fast leire). Dersom man skal mobilisere en sikkerhet skal det innkalkuleres en sikkerhetsfaktor på 1,4 dvs. at den aktuelle skråning bør være mellom 14,2 til 18,5 grader. Eksisterende skråning gir ikke god nok sikkerhetsfaktor og kan i verste fall ved overbelastning medføre utglidning/grunnbrudd.

Disse grunnundersøkelser på eiendommen, angitt nedenfor med Prøvegrop 1, Prøvegrop 2, Totalsondering(SS 7037) og Vingeborprøver angitt med (+) er gjennomført på eiendommen. De resultatene som rapporten fra Løvlien og Cowi beskriver er følgende:

Prøvemethode	Dybde	Resultat	Forklaring av resultatet	Kommentar
Prøvegrop 1	1,2 m	Ip=17,4-22,6% W	Plastisitetindeksen er definert som vanninnholdsområdet hvor leiren er plastisk, hvor den er formbar uten å flyte Vanninnholdet er målt mellom 10-44% som er normalt for norske leirer	Lite plastisk leire når $I_p < 10$ Middels plastisk når $10 < I_p < 20$ Meget plastisk når $I_p > 20\%$ i denne gropen vises at leiren er nærme øvre grenseverdi og således vurdert som dårlig leire
Prøvegrop 2	2,3 m	Ip=17,4-22,6% w	Plastisitetindeksen er definert som vanninnholdsområdet hvor leiren er plastisk, hvor den er formbar uten å flyte Vanninnholdet er målt mellom 10-44% som er normalt for norske leirer	Lite plastisk leire når $I_p < 10$ Middels plastisk når $10 < I_p < 20$ Meget plastisk når $I_p > 20\%$ i denne gropen vises at leiren er nærme øvre grenseverdi og således vurdert som dårlig leire
Vingebor 1 v/PG 1	1,2 m	Su=8 kPa	Indikerer svært bløt leire og liten bæreevne	Når $S_u > 12,5$ kPa (kN/m ²) er leiren svært bløt og grunnforsterkningstiltak må påregnes
Vingebor 2 v/PG 2	2.3 m	Su=8kPa og Su=28kPa	(Su=8 kPa)Indikerer svært bløt leire og liten bæreevne (Su=28kPa) indikerer middels fast leire	Når $S_u > 12,5$ kPa (kN/m ²) er leiren svært bløt Su mellom 25-50 kPa tilsier middels fast leire
Sikteprøver 2 stk. vurdert	T3	Leir/silt innhold hvor masse% innhold utgjør 12% under 0,02mm og >50% under 0,2mm	Ifølge siktekurven nedenfor vises klart T3 - telefarlige masser i figur 4 nedenfor	Under bygging må telefarlige masser fjernes under byggverket og erstattes med drenerende masser og nødvendig markisolasjon
Konsistensgrenser ved konus	Ikke tilgjengelig i rapport		Måler Su (Skjærstyrke i laboratorie) basert på mm inntrengning i urørt og rørt leire	Foreligger ikke fra den rapport som er mottatt selv om det angis i laboratorieoversikt innledningsvis
Totalsondering	SS 7037		Vises grafisk nedenfor mht. resultat og tolkning i figur 5 nedenfor	



1. Sikteprøven viser funn av T3 middels telefarlige masser som er tatt prøve av på eiendommen



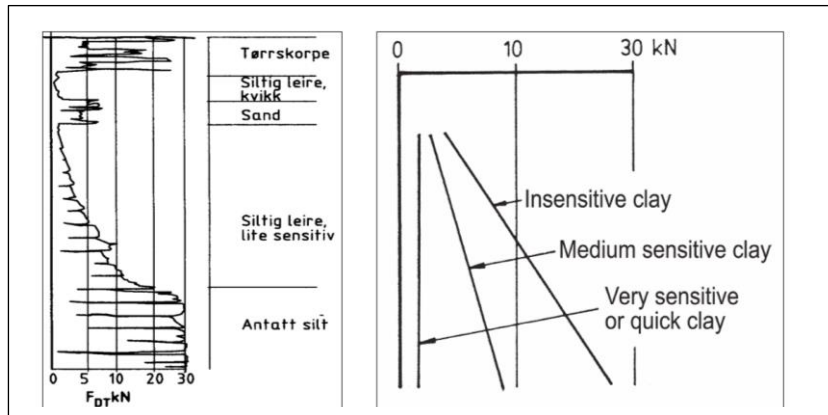
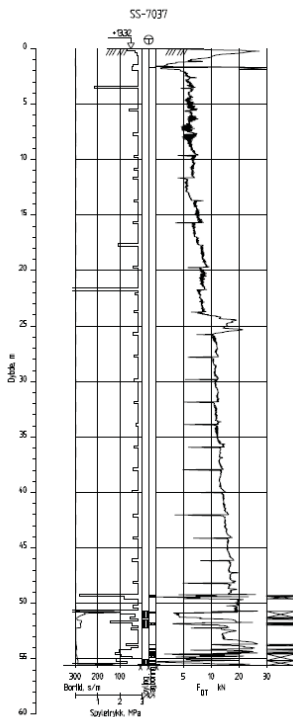
Telefarligheten oppgis i forhold til materiale < 20mm.

Humus andelen oppgis som 2 verdier hvorav den første angir % i forhold til total masse, og den andre % i forhold til materiale < 2 mm

tb.nr.	Punktnr.	Dybde (m)	Kurve	Jordartsbetegnelse	Cu	* %<20µm	* Telegruppe	**Humus(%)	Vanninnh (%)
3	1	1,9-2,1	—	LEIRE	-	92,7	T3	2,1/2,1	40,2
6	2	2,8-3,2	—	LEIRE	-	98,0	T3	2,2/2,2	43,5

Fig. 4 viser at massene er karakterisert hovedsakelig som leire da masseprosenten i leir viser seg å være 55% og 68% før fin silt fraksjon påvises, vanninnholdet er i øvre sjikte og karakteriserer leieren som meget bløt.

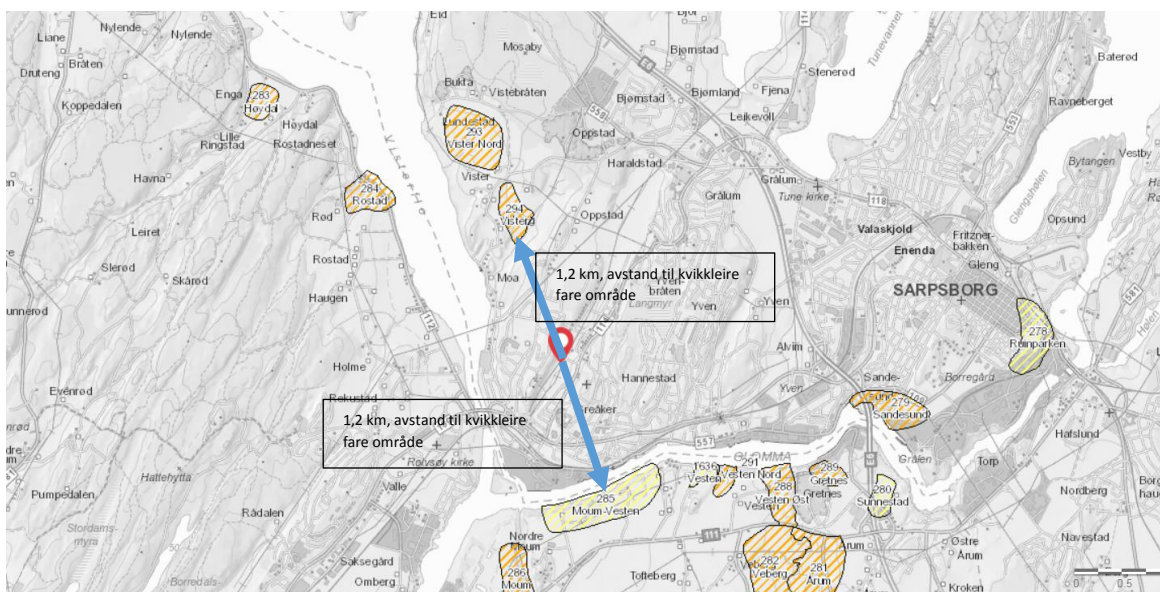
Gjennomført totalsondering på tomte konkluderer med en mellomting av medium sensitiv og bløt leire
 Generell tolknings mal totalsondering mht. spissmotstand



Resultatet av totalsonderingen på tomten i SS-7037 ble det boret ned til 55m dybde uten at fjell ble påvist. Leiren tolkes som en mellomting av mulig kvikkleire til bløt leire. Det fremgår av rapporten fra Løvlien at borehull SS-7036B(59,42, til fjell) består trolig av kvikkleire.

I følge kartgrunnlaget fra NVE(kvikkleirefare) ligger området under marin grense, og er ikke p.t. kategorisert med fare for kvikkleire ras ifølge kartet fra NVE, ca avstand til områder med middels kvikkleire ras risiko ligger ca. 1,2 km.

Selve topografien i dalen tilsier at et brudd ikke vil gli videre ned da man er i bunnen av den lokale dalen der tomte ligger. Imidlertid kan et mindre grunnbrudd heve nedre del av tomte og dermed påføre eksisterende vannledning skader, samt evt. påføre eksisterende boliger setninger, dette dersom terrenget blir overbelastet.



Oppsummering

Geoteknikk as anbefaler ikke at tomten fradeles eller bebygges med bolig som er tiltakshavers plan.

Grunnundersøkelsene som er gjennomført tilsier at byggegrunnen er komplisert.

Grunnundersøkelsene påviser sensitiv leire, det er veldig skrått på den delen som er mulig å bebygge utnytte uten å komme i konflikt med kommunal vannledning.

Dessuten underbygger de foretatte grunnundersøkelsene at det er svært bløtt i området, sensitiv leire med svak skjærstyrke $S_u = 8 \text{ kN/m}^2$ (kPa). Omrørt skjærstyrke er ikke målt, heller ikke er ødometertester for påvisning av setningspotensialet gjennomført.

På basis av de foreliggende grunnundersøkelser, befaring og opplysninger om skadet byggverk under oppføring på 80-tallet, konkluderer undertegnede med at bygging ikke anbefales.

Dersom det skulle være behov for eventuelle avklaringer eller spørsmål til dette notat, vennligst ta

kontakt.



Med vennlig hilsen

For Geoteknikk as

Øyvind Karlsen



Boligbygg stanset under oppføring:



ILDET: Seto om det går en renne (t.h.) ut fra denne gropa, er naboer redde for at det kan skje en drukningsulykke her. (Foto: Dagfinn Johansen).

Utglidnings-fare

Når Susebakke Trevarefabrik bestemte seg for å føre opp disse fem boligene i Dalveien var dette med sikte på å selge dem videre. Fire av boligene er ferdige, men ikke innflyttet. Arbeidet på det femte bygget ble stanset i begynnelsen av juni, fordi man fryktet utglidning.

Bare fem meter fra huset - i horisontal retning - går det en 600 millimeter vannledning fra Tunevannet til Greaker Industrier. I perioden med anleggsarbeidet på tomte, oppsto det en lekkasje på denne vannledningen. Ifølge avdelingsingeniør Håvard Vestby ved ingeniørkontoret i Tune førte denne lekkasjen til at huset pådro seg setninger. Det var fare for utglidninger, og en heig ble det kjørt på masse i bunnen på terrenget for å stabilisere.

Grunnmuren har slått sprekker, og det var bygningskontrolløren i Tune som stanset arbeidene. Etter det Sarpsborg Arbeiderblad erfarer, er det helt på det rene at bygget ikke blir fullført under de rådende forhold.

Grunnundersøkelse

I forbindelse med reguleringen av dette området på bygningsrådet grunneieren å foreta grunnundersøkelser i det aktuelle området. Det er en kjent sak at grunnforholdene er dårlige i hele dalsiden, og derfor dette pålegget, sier avdelingsingeniør Vestby. Han kjenner imidlertid ikke til at det ble foretatt slike undersøkelser på det daværende tidspunkt.

Da setningen ble oppdaget på forsommeren, ble imidlertid geoteknikere fra Sverige tilkalt for å undersøke grunnforholdene. Geoteknikerne mente grunnen hadde stabilisert seg. På grunn av faren for framtidige lekkasjer på vannledningen til Greaker, frykter man forskyvninger og videre setninger som kan føre til utglidning.

Derfor mener Håvard Vestby at vannledningen enten må flyttes, eller huset rives. Ved Greaker har man hatt planer om å flytte traséen for vannledningen, men tidsmomentet er her uvist.

Endrede forhold

Hvordan kan man så godkjenne en byggeplan av denne art? Avdelingsingeniør Vestby ved ingeniørkontoret i Tune sier det slik:

Ved behandlingen av byggesøknaden ble det benyttet vanlig avstandskrav til offentlig ledning. Dette er fem meter i horisontal retning. Etter byggetilatelsen er det imidlertid blitt tilretatt omfattende arbeider på tomte. Det har kommet en oppfylling i terrenget som gjør vannledningen nå ligger 4-5 meter under terrenget. Derfor hforholdene blitt endret etter søknaden ble innvilget, sier Vestby.

Usikkert

Når det har gått i landtrasé med

Reagerer

Da Sarpsborg Arbeiderblad i går formiddag tok kontakt med Susebakke Trevarefabrik, ble det ganske umiddelbart purret på forsikringsselskapet for å få til en ordgang i saksbehandlingen. Jaglig leder på Susebakke, Rolf Martinsen, ønsker ikke å kommentere saken.

Jeg kunne løgt faktiske opplysninger på bordet som enkelt orklarte forholdet, men det kan jeg ikke gjøre på det nåværende tidspunkt, sier Martinsen.

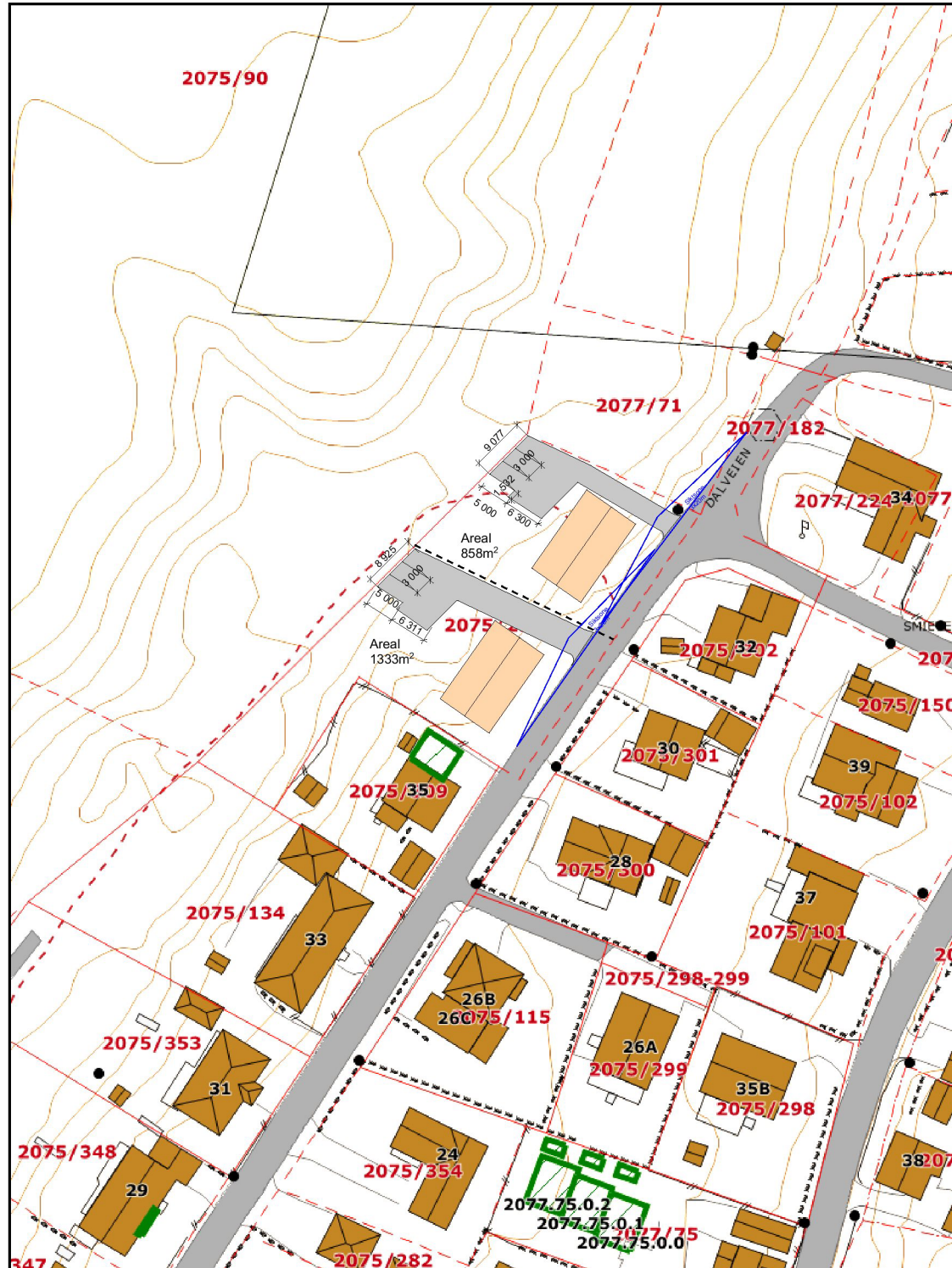
Han sier imidlertid at han selv vil reise ned på byggeplassen og foreta et visst vakthold for å skremme ungene vekk. Om nødvendig vil han søke bistand hos politiet.

Ut over dette ønsker ikke Martinsen å si noe om saken for



1:1000

27.11.2017



Med forbehold om feil i kartgrunnlaget

Merknader:

Rev	Nr	Beskrivelse	Dato	Sign	Kontr

Fase



Tiltakshaver:		Godkjent	
Jesdan		Kontroll prosjekt.	
Prosjekt:		Sign.	Kontroll
Dalveien		Filnavn	
		Dato	
		Målestokk	
		Kontroll utførende	
Gnr./Bnr./Festenr.:		Sign.	Kontroll
2075/293			
Prosjektnr.:	Tegningsnr.:	Rev. nr.	
TEGNINGER ER BESKYTTET ETTER LOV OG OPPHAVSRETT OG SKAL IKKE BENYTTES UTEN VÅR TILLATELSE			

Vedlegg 4

From: Odd Erling Lunde
Sent: tirsdag 10. oktober 2017 14.41
To: 'Jesdan' [REDACTED]
Subject: SV: Foreløpig svar på søknad om deling av gnr 2075 bnr 293 - Dalveien - to selvstendige eiendommer - søknaden har mangler

Hei,

Det er forståelig. Har snakket litt med kollegaer, og vi har kommet fram til at vi stiller som vilkår i delingsvedtaket at geoteknisk rapport må innsendes, og at kommunen da tar stilling til, ut ifra konklusjonen i rapporten, om fradelingen kan tillates mht. grunnforholdene. På denne måten kan søknaden behandles før geoteknisk rapport foreligger.

Med vennlig hilsen

Odd Erling Lunde
Rådgiver – eiendomsdeling
Team kart
Sarpsborg kommune

Tlf: 488 61 745

e-post: odd-erling.lunde@sarpsborg.com

hjemmeside: <https://www.sarpsborg.com/byggesak-og-teknisk/eiendomsopplysninger-og-kart/>

Fra: Jesdan [REDACTED]
Sendt: 5. oktober 2017 11:35
Til: Odd Erling Lunde
Emne: Re: Foreløpig svar på søknad om deling av gnr 2075 bnr 293 - Dalveien - to selvstendige eiendommer - søknaden har mangler

Ok, det koster 100 tusen for en geoteknisk rapport, så jeg vil slippe å betale for denne rapporten om det ikke hjelper med en geoteknisk rapport. Er det mulig å behandle søknaden før denne foreligger eller må du ha denne før du behandler søknaden?

Mvh Jesdan

Få [Outlook for iOS](#)

From: Odd Erling Lunde <odd-erling.lunde@sarpsborg.com>
Sent: Thursday, October 5, 2017 11:31:23 AM
To: Jesdan [REDACTED]
Subject: SV: Foreløpig svar på søknad om deling av gnr 2075 bnr 293 - Dalveien - to selvstendige eiendommer - søknaden har mangler

Hei!

Det kan jeg ikke si noe om på nåværende tidspunkt, da jeg ikke har begynt å behandle den enda.

Med vennlig hilsen

Vedlegg 4

Odd Erling Lunde

Rådgiver – eiendomsdeling
Team kart
Sarpsborg kommune

Tlf: 488 61 745

e-post: odd-erling.lunde@sarpsborg.com

hjemmeside: <https://www.sarpsborg.com/byggesak-og-teknisk/eiendomsopplysninger-og-kart/>

Fra: Jesdan [REDACTED]

Sendt: 5. oktober 2017 11:29

Til: Odd Erling Lunde

Emne: Re: Foreløpig svar på søknad om deling av gnr 2075 bnr 293 - Dalveien - to selvstendige eiendommer - søknaden har mangler

Hei. Georapport vil komme i uke 42, sender deg denne når den er motatt.

Er det slik at jeg får delt denne tomte om georapporten er positiv?

Mvh Jesdan [REDACTED]

Få [Outlook for iOS](#)

From: Odd Erling Lunde <odd-erling.lunde@sarpsborg.com>

Sent: Wednesday, October 4, 2017 3:50:48 PM

To: Jesdan [REDACTED]

Subject: Foreløpig svar på søknad om deling av gnr 2075 bnr 293 - Dalveien - to selvstendige eiendommer - søknaden har mangler

Hei!

Vedlagt følger foreløpig svar på søknad om deling av gnr 2075 bnr 293 - Dalveien - to selvstendige eiendommer. Søknaden har mangler.

Med vennlig hilsen

Odd Erling Lunde

Rådgiver – eiendomsdeling
Team kart
Sarpsborg kommune

Tlf: 488 61 745

e-post: odd-erling.lunde@sarpsborg.com

hjemmeside: <https://www.sarpsborg.com/byggesak-og-teknisk/eiendomsopplysninger-og-kart/>



Melding om administrativt vedtak.

Deres ref.:

Vår ref.:
22/10746-1

Dato:
25.04.2022

**Stoppordre - pålegg om umiddelbar stans av arbeider -
Lensmannsbakken 1 - gnr 2080 bnr 234**

Med hjemmel i delegert myndighet fattes følgende

VEDTAK:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 32-4, pålegger kommunen stansing av alle arbeider på ovennevnte eiendom i Lensmannsbakken 1 med gnr. 2080 og bnr. 234, med øyeblikkelig virkning.

Arbeidet kan ikke gjenopptas før det foreligger en geoteknisk vurdering/grunnundersøkelse for tiltaket og kommunen har godkjent at arbeidet fortsetter. Vurderingen må foretas av et foretak som har kompetanse til å kunne erklære ansvarsrett for geoteknikk i tiltaksklasse 2. Foretaket må på bakgrunn av undersøkelser og tilhørende rapport, foreslå tiltaksklasse for den geotekniske prosjekteringen, og dette må fremkomme av rapporten.

Området der arbeidet har foregått må sikres mot fare for skade på person eller materiell. Vi presiserer at dette ikke må gjøres ved å flytte massene tilbake, men ved for eksempel inngjerding av området og/eller ved bruk av presenning eller lignende.

Saksopplysninger/utredning:

Saken gjelder graving på eiendommen i Lensmannsbakken 1. Den 25.04.2022 mottok kommunen bekymringsmeldinger fra naboer om graving og flytting av masser i Lensmannsbakken. Kommunen befarte eiendommen samme dag. Befaringen avdekket at det er gravd opp masser/foretatt terrenginngrep på framsiden mot syd, samt vestsiden av bolighuset. Massene er så dumpet/plassert tvers over gata på tomten til Lensmannsbakken 2, gnr. 2080 bnr. 1, fnr. 21. Det er fylt opp med betydelige masser langs hele eiendomsgrensen mot eiendommene Greåkerveien 4 og 6. Jordmassene er fylt mot forstøtningsmur som tydelig ikke er dimensjonert eller konstruert for å oppta jordtrykket fra disse. Deler av oppfyllingen er fylt direkte mot tregjerde som er i ferd med å gi etter for jordtrykket. Arbeidet bærer tydelig preg av å ha vært utført av ufagkyndige.

Tiltakshaver, [redacted] ble gitt muntlig stoppordre per telefon for alle arbeidene på eiendommen, både terrengarbeider og innredning av kjellerleilighet.

Eiendommen ligger i et område hvor det er registrert kvikkleireforekomster. I dette området vil selv mindre terrengarbeider kunne påvirke områdestabiliteten og medføre fare for

utglidning/skred. I slike områder skal det således mindre til før terrengarbeidene anses som vesentlige med tanke på mulige konsekvenser av arbeidet. I henhold til plan- og bygningslovens § 20-1 bokstav k, er vesentlige terrenginngrep søknadspliktige og det er ikke tillatt å iverksette slike inngrep uten at det på forhånd er søkt om og kommunen har gitt tillatelse til arbeidene.

For nærmere informasjon, se kommunens hjemmeside

<https://www.sarpsborg.com/byggesak-og-teknisk/landbruk/klima/rasfare-i-sarpsborg/darlige-grunnforhold/>.

Vi viser også til plan- og bygningslovens § 28-1. Det følger av bestemmelsen at det ikke må iverksettes tiltak som representerer fare eller vesentlig ulempe.

Kommunen har med bakgrunn i overnevnte, konkludert med at tiltaket er søknadspliktig og avhengig av geoteknisk vurdering som utføres av et foretak med kompetanse til å kunne erklære ansvarsrett for geoteknikk i tiltaksklasse 2.

Grunnlaget for å vedta stoppordre:

I henhold til plan- og bygningsloven § 32-4, kan kommunen gi pålegg om stans av arbeider med øyeblikkelig virkning dersom det foreligger forhold som nødvendiggjør dette.

Bestemmelsen lyder:

«Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om stans av arbeid eller opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Slikt pålegg kan gis uten forhåndsvarsel. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve bistand av politiet for gjennomføringen av pålegg om stans.»

Fra lovens forarbeider, Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 324, hitsettes:

«Bruk av øyeblikkelig stans er særlig aktuelt i tilfeller hvor det ulovlige forhold medfører fare eller uopprettelig skade, men også i tilfeller hvor det bygges uten tillatelse eller i åpenbar strid med tillatelse eller hvor ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse, og hvor det således er en klar fare for at kvaliteten på det som føres opp ikke er god nok. Der hvor det bygges uten eller i strid med tillatelse, utføres arbeidene ofte av en som ikke er kvalifisert til å få ansvarsrett (som ofte er tiltakshaver selv). Man kan dessuten tenke seg tilfeller hvor det for eksempel ved befaring/tilsyn blir avdekket at ansvarlig utførende åpenbart ikke har de forutsatte kvalifikasjoner. Det kan da være behov for å gi stoppordre inntil ansvarsretten er trukket tilbake, og ny ansvarlig utførende med tilstrekkelig kompetanse er på plass.

Adgangen til å gi øyeblikkelig stans er en «kan-bestemmelse», og kommunen bør ved vurderingen av om adgangen skal benyttes, blant annet legge vekt på risiko og fare forbundet med at det ulovlige forhold fortsetter, samt kostnadmessige og rettssikkerhetsmessige forhold. Det ligger imidlertid i sakens natur at kommunen i slike tilfeller vil måtte treffe avgjørelser raskt, og før man har full oversikt over alle sider ved saken. Avgjørelser av denne karakter vil således kunne være forsvarlig behandlet, selv om det i ettertid viser seg at det forelå ytterligere opplysninger av betydning for ulovlighetsspørsmålet (Vår understreking).»

Tiltaket/arbeidet er utført i et område hvor det er registrert kvikkleire. I slike områder kan selv mindre tiltak medføre store konsekvenser, både på den aktuelle eiendommen og området rundt. I slike områder er det derfor nødvendig med en nærmere vurdering av de geotekniske

Vedlegg 5

forholdene på eiendommen før arbeidene igangsettes, og at prosjekteringen og utførelsen av tiltaket gjøres i lys av denne.

Kommunen legger til grunn at vilkårene for å treffe pålegg om stans med øyeblikkelig virkning er oppfylt.

Varsel om pålegg om geoteknisk vurdering/grunnundersøkelse

I medhold av plan- og bygningsloven § 32-2, jf. forvaltningsloven § 16, varsles det herved om at kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 28-2, vurderer å gi pålegg om geoteknisk vurdering/grunnundersøkelse.

Vurderingen må utføres av foretak med nødvendig geoteknisk kompetanse for å kunne prosjektere i minimum tiltaksklasse 2. Foretaket må, på bakgrunn av eventuelle undersøkelser og tilhørende rapport, foreslå tiltaksklasse for den geotekniske prosjekteringen (må fremkomme i rapporten). I rapporten må det for øvrig fremkomme om planlagte tiltak utgjør noen fare for områdestabiliteten.

Geoteknisk rapport må sendes til kommunen og rapporten skal være utarbeidet etter prosedyre i NVEs veileder «1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred». Det må tas tilstrekkelig hensyn til grunnforholdene i prosjekteringen, og utførelsen må gjennomføres i samsvar med den.

Dersom prosjektering av geoteknikk plasseres i tiltaksklasse 2 eller 3, er det krav om uavhengig kontroll av geoteknikk.

Ansvarlige foretak må sende kommunen erklæring om ansvarsrett før arbeidene på byggetomta gjenopptas.

Dere kan uttale dere innen tre uker

Dersom dere har opplysninger dere mener vi ikke har tatt hensyn til, kan dere sende oss en redegjørelse der dere forklarer saken. Uttalelsen må i så fall merkes med saksnummer **22/10746**, og kan sendes på e-post til postmottak@sarpsborg.com.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av:

Jon Myrli
Virksomhetsleder
Byggesak, landbruk og kart

Saksbehandler: Linda Wiium, Virksomhet byggesak, landbruk og kart
Tlf. 911 17 172, e-post: linda.wiium@sarpsborg.com.

Dere kan klage på vedtaket innen 3 uker i henhold til plan- og bygningsloven § 1-9 og forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Klagen kan dere sende elektronisk ved å gå inn på www.sarpsborg.com/klagevedtak, eller per e-post til postmottak@sarpsborg.com. Dere kan også sende klagen per brev til postboks 237, 1702 Sarpsborg. Husk å angi vår referanse – se øverst i brevet. Statsforvalteren i Oslo og Viken er klageinstans for vedtak truffet i medhold av plan- og bygningsloven.



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway