

Bygging i fareområder

-nyere rettspraksis, bl.a. Kvam-saken

Advokatfirmaet Thallaug ANS, Lillehammer
Advokat Bergsvein Træthaug

Plan- og bygningslovkonferansen - Lillehammer, 23. oktober 2019

Om opplegget: Bygging i fareområder – nyere rettspraksis

- «Bakgrunnsretten»
- Nyere rettspraksis
 - Lom-saken
 - **Kvam-saken**
 - Øvrige saker



- Vurdering: hva kan utledes av Kvam-saken?

«Bakgrunnsretten»

- Naturskadeloven
 - § 20: kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader
 - § 21: ekspropriasjonsrett for kommunen / kan forby bl.a. hugst
 - § 23: bygge- og deleforbud (så lenge faren består)
- Naboloven
 - §§ 2 og 5: forbud mot aktivitet som kan føre til utrasing mv. på naboeiendommen
- Plandelen i pbl.
 - Risiko- og sårbarhetsanalyse, § 4-3
 - Hensynssone - kommuneplan, § 11-8
 - Hensynssone - reguleringsplan, § 12-6

- Byggesaksdelen i pbl.

- Pbl. § 28-1:

- «Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettet 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.»
 - Lovkrav: «tilstrekkelig sikkerhet»
 - «For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.»
 - Virkninger:
 - Selvstendig avslagshjemmel (står ikke uttrykkelig)
 - Bygge- og deleforbud (kan være tidsbestemt)
 - Kan oppstille vilkår (må ha saklig/direkte sammenheng)
 - Pbl. § 28-1 ≈ pbl. (1985) § 68

- TEK17 kap. 7
 - § 7-1: «Byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger.»
 - Sikkerhetsklasser ras (§ 7-3):
 - S1: liten konsekvens, største nominelle årlige sannsynlighet: 1/100
 - S2: middels konsekvens, største nominelle årlige sannsynlighet: 1/1000
 - S3: stor konsekvens, største nominelle årlige sannsynlighet: 1/5000
 - Sikkerhetsklasse flom (§ 7-2):
 - F1: liten konsekvens, største nominelle årlige sannsynlighet: 1/20
 - F2: middels konsekvens, største nominelle årlige sannsynlighet: 1/200
 - F3: stor konsekvens, størst nominelle årlige sannsynlighet: 1/1000
 - NB: hvis fare for liv, fastsettes sikkerhetsklasse som for skred (§ 7-3)

 - TEK17 = TEK10

- Rundskriv H-5/18: Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (erstattet T-5/97)

Rettspraksis

- Saker vedr. *erstatningsansvar* for kommunen
- Vilkår for erstatning:
 - Ansvarsgrunnlag
 - Uaktsomhet / arbeidsgiveransvaret (skl. § 2-1)
 - Økonomisk tap
 - Årsakssammenheng

Lom-saken (Rt-2015-257)

- Dom avsagt i Høyesterett 2. mars 2015
- Madsen/Nissegården AS saksøkte Lom kommune og KLP
- Krav om erstatning fordi kommunen hadde godkjent bygging i rasfarlig område (snørås).



- Nærmere om faktum:
 - Privat reguleringsplan for området i 2000 (del avmerket som fareområde)
 - En rekke bygninger oppført 1999-2000, bl.a. driftsbygning, resepsjon, selskapslokale og ca 30 utleiehytter
 - NGI-rapport 2009/2010: hele eiendommen hadde skredfare på minst 1/1000 (videre utbygging da uaktuelt)
 - NVE avslo sikringstiltak (for kostbart) – anbefalte bare sommerbruk
 - Virksomheten kunne fortsette, ikke krav om riving (heller ikke av bolighuset)

- Høyesterett:
 - Viste til TEK97 § 7-32 og slo fast at det ikke kan settes opp boliger/fritidsboliger i områder med skredrisiko over 1/1000
 - Fareområdet i reguleringsplanen ble fastsatt etter dialog mellom kommunen og Madsen
 - ROS-analyse fra 1998 (uten spesialkompetanse på ras): mindre rasutsatt enn topografien skulle tilsi pga. nedbørsfattig område
 - Fantes ikke statlig farekart på den tiden
 - De mest rasutsatte bygningene var hytter som bare leies ut sommerstid
 - Ikke uaktsomt å gi byggetillatelse: «Jeg legger ved vurderingen stor vekt på at det ble tatt hensyn til kjent rasrisiko og at det ut fra de momenter jeg har pekt på, ikke var holdepunkter for annet enn at rasrisikoen i kommunen generelt var lav.»
 - Dissens (4-1)

Kvam-saken (LE-2018-10723)

- Saksgangen
 - Tingretten, november 2017
 - Lagmannsretten, mai 2019
 - Høyesterett - nektet fremmet, september 2019
- Faktum:
 - Pinseflom i 2011
 - Ny flom i mai 2013

THALLAUG

www.thallaug.no



- Helge Hansens boligeiendom:

- Bolig oppført på 1980-tallet
- Totalskadet i pinseflommen i 2011
 - Fikk skadeoppgjør fra Gjensidige og byggetillatelse fra kommunen
- Nytt hus og ny garasje på samme tomt i 2012
- Totalskadet i flommen i 2013
 - Nytt skadeoppgjør fra Gjensidige
- Gjenoppbygging på annen tomt

Tema for saken

THALLAUG

www.thallaug.no



THALLAUG

www.thallaug.no





- Gjensidige

- krevde regress mot kommunen og kommunens forsikringsselskap (KLP) – kr 7,5 mill.
- anførte at uaktsomt å tillate ny oppføring før nærmere undersøkelse av flomfaren
- anførte at hvis det hadde vært innhentet sakkyndig vurdering, ville kommunen mest sannsynlig ha blitt frarådet å tillate oppbygging av Hansens hus (årsakssammenheng)
- mente at flomfaren var så alvorlig (fare for liv) av byggesøknaden skulle vært vurdert etter sikkerhetsklasse F3

- **Lagmannsretten**

- tar utgangspunkt i en alminnelig aktsomhetsnorm (ikke «mild norm»)
 - hvilke krav kan skadelidte med rimelighet stille til kommunens byggesaksbehandling i et flomutsatt område?
- ser på hvem som har ansvar i byggesaker
 - tiltakshaver ansvar for at tiltak utføres i samsvar med kravene i pbl. og forskrift (§ 23-1)
 - ansvarlig søker ansvar for at søknaden inneholder nødvendige opplysninger for å ta stilling til søknaden (§ 23-4)
 - kommunens ansvar er hovedsakelig av kontrollerende art (§ 28-1 og TEK10 § 7-2)
- uttaler at kommunen har plikt til å vurdere flomfare før det gis byggetillatelse
- slår fast at «ikke tvilsomt» at kommunen kan bli erstatningsansvarlig for uaktsom saksbehandling ved byggetillatelse i områder utsatt for naturpåkjenninger

- Hansen hadde i byggesøknaden krysset av for sikkerhetsklasse F1, men kommunen hadde vurdert søknaden etter kravene for F2.
- Avgjørende: Var kommunens saksbehandling uaktsom ut fra kunnskapen om sikringstiltakene og flomfaren som forelå høsten 2011? (tidspkt. for byggetillatelsen)
 - I ettertid: sikringstiltakene utført mellom 2011 og 2013 var neppe tilstrekkelig til å tåle en flom i sikkerhetsklasse F2 - ikke avgjørende
 - Foretok kommunen høsten 2011 en aktsom vurdering av om utførte sikringstiltak var tilstrekkelige for å tåle flomfare etter sikkerhetsklasse F2?
- Momenter:
 - Hvilke kjente fareindikatorer på Hansens tomt?
 - Hvilke undersøkelser og vurderinger gjorde av flomfaren?
 - Hvilke råd/anbefalinger fikk kommunen fra fagetaten NVE?
 - Tiltakshavers kunnskap om flomfaren

- Lagmannsretten peker på lite skriftlig dokumentasjon av hvilke konkrete vurderinger kommunen gjorde om flomfaren før byggetillatelsen ble gitt
- Siste kjente storflom: 1934
- Midlertidige sikringstiltak mellom 2011 og 2013: reetablering av tidligere elveløp, fjerning av 150 000 m³ masse i elveløpet, plastring av elvekanten og tetting av sårkanter
- NVE opptrådte på en måte som ga kommunen rimelig grunn til å tro at de midlertidige sikringstiltakene ville ta unna en 200-årsflom (F2)
 - omfattende muntlig kontakt/befaringer
 - møtereferat
 - tolking av rapporter
- Tiltakshaver var kjent med den generelle flomfaren, ansvarlig søker viste til NVEs sikringsarbeid

- Konklusjon: Ikke erstatningsbetingende uaktsomt å gi byggetillatelse til gjenoppføring
- Særlig vektlagt at NVE «mest sannsynlig vurderte og videreformidlet til kommunen at de gjennomførte sikringstiltak gjorde at Storåa ville tåle en flom med 200-års gjentaksintervall slik det kreves etter TEK10 § 7-2»

Henvisning til andre relevante saker

- RG-1987-640
- RG-1986-987
- RG-1986-1039
- RG-1987-640
- RG-1988-499
- RG-2006-107
- LH-2002-337
- RG-2001-1531
- LE-2011-190892 (naturskadeloven og pbl.)

- RG-2001-238 (kommunen kjent erstatningsansvarlig):

«Flakstad kommune synes i alminnelighet å ha basert sine vurderinger av rasfare på den kunnskap saksbehandlerne og det enkelte medlem av teknisk styre hadde om ras og rashistorikk. Byggeforskriftens krav til sikkerhet mot ras, en nominell årlig sannsynlighet ikke høyere enn 1/1000, tilsier imidlertid at man ved vurdering av rasfaren – på et gitt sted – ikke alene kan basere seg på lokal kunnskap om tidligere ras på stedet. Flakstad kommune synes ikke å ha foretatt noen egentlig vurdering av spørsmålet om rasfare ved behandling av søknaden om byggetillatelse.»

- Kvam-dommens betydning
 - Spesielt faktum: to store flommer med kort mellomrom
 - Velfundert avgjørelse
 - Bygger videre på Lom-saken
 - Kommunen kan bli erstatningsansvarlig
 - Kommunen har plikt til å vurdere farenivået før det gis byggetillatelse
 - Vurderingen bør dokumenteres
 - Nord-Fron fikk «drahjelp» av NVEs nylige arbeider og vurderinger
 - Påminnelse om at pbl. § 28-1 er avslagshjemmel / hjemmel for vilkår
 - Dommen har overføringsverdi til andre fareområder
 - Husk: Vedtak kan bli opphevet / omgjort av klageinstansen «lenge før» det utløser krav om erstatning for uaktsomhet