

Notat

Til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Fra professor emeritus Hans Chr. Bugge, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo

Spørsmålet om grunneiere/utbyggere kan ha krav på erstatning ved innføring av nye hensynssoner etter plan- og bygningsloven mv. som legger nye restriksjoner på arealutnyttelsen på grunn av farlig virksomhet.

Disposisjon:

I. Bakgrunn om regulering av farlig virksomhet

1. Bakgrunn og problemstilling
2. Hensynssoner – innføring
 - 2.1 Generelt om hensynssoner
 - 2.2 Særlig om faresoner
3. Kommunens generelle plikter og hjemler til å forebygge ulykker og sikre beredskap på grunn av farlig virksomhet
 - 3.1 Plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalyser.
 - 3.2 Sivilbeskyttelsesloven
 - 3.3 Brann- og eksplosjonsvernloven
 - 3.4 Forskrift om håndtering av farlig stoff.
 - 3.5 Seveso III-direktivet
 - 3.6 Storulykkeforskriften
4. Reglene i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven
 - 4.1 Pbl. § 28-1 om krav til byggegrunn, miljøforhold mv.
 - 4.2. Reglene om byggverk og virksomhet som kan medføre særlig ulempe i § 30-2.

II Erstatningsspørsmålet

5. Utgangspunktet: De alminnelige regler om erstatning for rådighetsinnskrenkninger
6. Erstatning for tap på grunn av rådighetsinnskrenkninger gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven
 - 6.1 Arealdel til kommuneplan
 - 6.2 Reguleringsplan.
7. Erstatning for tapte prosjekteringsutgifter når det er foretatt planlegging/prosjektering i tillit til en gjeldende arealplan.
8. Erstatning for redusert eiendomsverdi for de eiendommer som allerede er utbygget?
9. Regelen i brann- og eksplosjonsvernloven § 20 fjerde ledd om virksomheters ansvar.
10. Muligheten for ekspropriasjon/innløsning og erstatning som følge av dette.

III. Oppsummering

I. Bakgrunn om regulering av farlig virksomhet

1. Bakgrunn og problemstilling

Norske kommuner har et selvstendig ansvar for å forebygge skadevirkninger ved utbygginger i kommunen. Skadevirkninger kan oppstå enten ved at nye utbygginger legges til områder hvor det er risiko for naturgitte farer som flom, skred og ras, eller hvor det drives en virksomhet som innebærer en risiko for omgivelsene på grunn av muligheten for ulykker som eksplosjon, brann, lekkasje av farlige kjemiske stoffer o.l. Ny risiko kan også oppstå ved at en slik virksomhet tillates lagt i eller i nærheten av et allerede utbygd område.

Kommunen har virkemidler som kan hindre eller begrense risiko for skadevirkninger i slike tilfelle. Til dels har kommunen også *plikt* til å hindre eller begrense slike virkninger. Dette er først og fremst plikter og virkemidler den har i egenskap av generell beredskapsmyndighet etter sivilbeskyttelsesloven¹ og primær arealplanmyndighet etter plan- og bygningsloven.² I den siste egenskap bestemmer kommunen hvordan arealene skal eller kan utnyttes, og gjennom dette både plasseringen av forskjellige typer av virksomhet og restriksjoner på nye utbygginger. Restriksjonene kan være av forskjellig omfang og styrke, fra et totalforbud mot utbygging i et område, til nærmere krav f.eks. til hvordan en utbygging skal gjennomføres, hvordan bygningene nærmere bestemt skal plasseres og utrustes, eller hvordan den risikofylte virksomheten skal drives for å begrense risikoen. I større eller mindre grad vil restriksjonene innebære inngrep og begrensninger i grunneierens rådighet over sin eiendom og kunne ha negative økonomiske konsekvenser for ham, for eksempel ved at han ikke kan realisere en utbygging som forholdene ellers lå til rette for.

Et spørsmål som derfor melder seg, er om grunneieren – eller andre med interesser i det aktuelle arealet som f.eks. et utbyggingsselskap – har krav på erstatning av kommunen for det økonomiske tapet som måtte oppstå som en konsekvens av restriksjonene. Det er her i hovedsak fire mulige situasjoner, som kan variere og også opptre i kombinasjon:

- a) Grunneieren eller andre (heretter kalt utbyggeren) har et ubebyggt areal som det er fysisk mulig å utnytte til utbygging, og han kan ha en klar interesse for og tanker om dette, men når restriksjonene kommer, er det ennå ikke tatt konkrete skritt for å realisere slike eventuelle planer.
- b) Det foreligger ferdige planer om utbygging, og kanskje til og med en søknad om utbygging, som er basert på gjeldende plangrunnlag (vedtatt kommuneplan/kommunedelplan eller reguleringsplan), men som stanses fordi kommunen vil eller må revurdere dette plangrunnlaget. Påløpte utgifter til prosjekteringen på grunnlag av gjeldende plan viser seg å bli bortkastet.

¹ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Loven ligger under Justis- og beredskapsdepartementet.

² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling. Loven ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- c) Det innføres sikkerhetssoner og medfølgende restriksjoner på nye utbygginger i et område som allerede er delvis utbygd. Ved at risikoen i området synliggjøres gjennom disse restriksjonene, kan verdien av eksisterende bebyggelse, f.eks. boliger i området, bli redusert.
- d) Området er helt eller delvis utbygd, men nye omstendigheter eller behov gjør at bygninger i området bør eksproprieres og eksisterende eiendommer må fraflyttes.

Som det vil fremgå av dette notatet, vil det gjelde forskjellige erstatningsregler for disse fire situasjonene.

Problemstillingen er naturligvis ikke ny; den har vært kjent «siden tidenes morgen». Faktisk var nettopp de forskjellige typer risiko ved nye og farlige bedrifter et hovedpunkt i de første lover om planlegging i de største byene som kom i første halvdel av 1800-tallet. De krevde uttrykkelig at mange slags industrielle anlegg måtte plasseres i «Byens Udkanter», både ut fra brannfaren og andre farer og av hensyn til borgernes helse og trivsel. Man kan spore linjer i planlovgivningen fra den gang helt frem til de relevante bestemmelsene i dagens plan- og bygningslov.

Erstatningsspørsmålene – i forskjellige varianter - har da også vært både behandlet i flere dommer opp gjennom årene og diskutert i juridisk teori. Temaet aktualiseres nå av flere forhold.

- Plan- og bygningsloven av 2008 (heretter pbl.) innførte nye regler og virkemidler – som både gir kommunen nye plikter og nye hjemler – i reguleringen av arealbruken knyttet til risikovirksomhet. Et viktig nytt krav til kommunene er utarbeidelse av *risiko- og sårbarhetsanalyser* (ROS) som ledd i arealplanleggingen, jfr. pbl. § 4-3. For områder som gjennom slike analyser blir identifisert som «område med fare, risiko eller sårbarhet», skal kommunene anvende ett av lovens nye virkemidler, *hensynssoner*. Hensynssoner kan innføres og vedtas både i arealdelen til en kommuneplan/kommunedelplan (pbl. § 11-8) og i en reguleringsplan (pbl. § 12-6).
- Reguleringen av virksomheter som kan medføre større ulykker, skjerpes som følge av nye og strengere internasjonale krav, særlig Seveso III-direktivet (direktiv 2012/18/EU) som er tatt inn i EØS-avtalen og nå gjennomføres i Norge.
- De statlige myndigheter som er satt til å gjennomføre dette regelverket, i første rekke Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), har fått et klarere mandat og spiller en mer aktiv rolle overfor kommunene enn det som har vært vanlig hittil, både med generell veiledning og med synspunkter på konkrete planer, som i ytterste fall kan føre til innsigelse mot planen fra DSBs side etter reglene om dette i pbl. §§ 5-4 til 5-6.

Det har blitt reist spørsmål om eventuelt erstatningsansvar ved opprettelse av nye hensynssoner som innføres i arealdel til kommuneplan/kommunedelplan eller reguleringsplan

for eksisterende boligområder mv. Konkret er dette blant annet et spørsmål i tilknytning til arbeidet med ny kommunedelplan for Sarpsborg sentrum.

Dette notatet skal behandle de spørsmålene som reiser seg i denne forbindelse, med hovedvekt på selve erstatningsspørsmålet. Jeg finner ikke grunn til å gi en omfattende omtale av plan- og bygningslovens plansystem og virkemidler, planprosedyrer, rettsvirkninger av planer, krav om risiko- og sårbarhetsanalyser osv., utover det som har direkte relevans for temaet. Plansystemet er generelt og stort sett dekkende beskrevet i relevant litteratur og veiledningsmateriell, som f.eks. DSBs Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter.

2. Hensynssoner – innføring

2.1 Generelt om hensynssoner

Hensynssoner kom som nevnt inn som et nytt virkemiddel i arealplanleggingen i 2008-loven, etter forslag fra Planlovutvalget,³ jfr. lovens § 11-8 om hensynssoner i arealdel til kommuneplan og § 12-6 om hensynssoner i reguleringsplan. De nærmere regler står i § 11-8. Etter § 12-6 gis disse anvendelse også i reguleringsplan. Det melder seg nye spørsmål knyttet til bestemmelsene og hvordan de skal forstås og praktiseres.

Fra Lovproposisjonen siteres:

«Planlovutvalgets nyskaping med hensynssoner medfører at det knyttes to «lag» med bestemmelser til et område. Det ene laget er inndelingen i de tradisjonelle arealbruksformålene med bestemmelser, som forteller hvilket formål arealet kan brukes til. I tillegg er det et lag som ikke følger bruksformålene, men som tar utgangspunkt i egenskaper ved området, enten naturgitte eller funksjonelle, og som vil innebære en begrensning eller et vilkår for bruken av arealet. Et annet grunnlag for hensynssoner er vedtak etter andre lover. Hensynssoner vil da være informasjon om vedtak som gjelder for arealbruken.»⁴

Reglene om hensynssoner inneholder *både plikter og muligheter* for kommunen, og de gjelder i all hovedsak på samme måte både for arealdel til kommuneplan og reguleringsplan.

Plikten fremgår av første setning i § 11-8: «Arealdelen *skal* i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal». Og til hensynssone *skal* det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser (§ 11-8 annet ledd).

Med hjemmel i § 11-8 og § 12-6 kan kommunen vedta både «bestemmelser» og «retningslinjer» i tilknytning til den enkelte sone. Ut fra uttalelser i lovforarbeidene er det ikke tvil om at § 11-8 og § 12-6 gir *selvstendig hjemmel* til å legge restriksjoner på virksomhet i de respektive soner, som kommer i tillegg til både det som ellers kan bestemmes generelt og

³ NOU 2003: 14.

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 126.

i tilknytning til de forskjellige arealformål (jfr. §§ 11-9 til 11-11 for arealdel til kommuneplan og § 12-7 for reguleringsplan), og det som kan bestemmes med hjemmel i bestemmelsene i lovens byggesaksdel, som f.eks. § 28-1 og § 30-2.⁵

Det gis i § 11-8 rammer og anvisninger på hva bestemmelser og retningslinjer kan gå ut på for de forskjellige typer soner. Her må teksten tas på ordet i den forstand at dette er uttømmende anvisninger. Det kan ikke vedtas noe annet enn det som dekkes av ordlyden i § 11-8. Til gjengjeld er mange av formuleringene vide.

Lovgivers valg mellom «bestemmelser» og «retningslinjer» på de forskjellige punktene er heller ikke tilfeldig, og det har klar rettslig betydning. Det er avgjørende for hvilken rettsvirkning de er ment å ha. *Bestemmelser* skal ha direkte rettsvirkning og blir altså rettslig bindende både for kommunen selv, andre myndigheter og ikke minst for grunneiere i sonen. *Retningslinjer* er ment å være veiledende for kommunen og andre sektormyndigheter. De angir hensyn som det skal legges vekt på i behandlingen av saker som krever avveining av ulike hensyn, men er ikke direkte rettslig bindende.

Det spørsmålet som skal behandles her, er om innføring av hensynssoner i en gjeldende arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan, som innebærer nye restriksjoner, eventuelt byggeforbud i områder som tidligere har vært åpnet for utbygging, kan medføre rett til erstatning for økonomisk tap for grunneiere og eventuelle utbyggere i området. Da må det først slås fast at kommunen står fritt i å endre en plan ved å innføre ny hensynssone i en gjeldende arealplan (nærmere om dette nedenfor).

Utgangspunktet for å avgjøre dette, er at de bestemmelser og retningslinjer som vedtas etter henholdsvis § 11-8 og § 12-6, går inn i og *blir en del av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen*. De rettsvirkningene som følger en vedtatt plan, herunder eventuell erstatning, gjelder også for hensynssonene i planen. Det er altså ikke slik at hensynssonene reiser egne, selvstendige erstatningsrettslige spørsmål. Hensynssonene er integrert del av planene. Det er da heller ikke spesiell omtale i lovforarbeidene om mulig erstatningsplikt ved innføring av hensynssoner. Dette er trolig ansett unødvendig. Det er de generelle regler om erstatning for rådighetsinnskrenkninger gjennom arealplanlegging som gjelder også for restriksjoner som innføres gjennom nye hensynssoner.

Spørsmålet her blir derfor om hensynssonene og de bestemmelser som måtte inngå i disse, kan føre til at reglene om erstatning for rådighetsinnskrenkninger gjennom arealplaner etter pbl. kommer til anvendelse.

2.2 Særlig om faresoner.

Det er særlig § 11-8 tredje ledd om faresoner som er aktuell i vår sammenheng. Det lyder:

«Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

- a) Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko.

⁵ Se for eksempel Ot prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 218.

Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen.»⁶

Lovproposisjonen omtaler dette slik:

«Dette dekker blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning eller radonstråling, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplassflyplass, sone rundt kraftlinjer, sone for sikring av vannforsyning mv. Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljølempa eller forurensning. Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge blant annet flom- og rasulykker.

Det kan gis bestemmelser med krav eller forbud for å ivareta sikkerhet og for å avverge fare. Det gis nå en klar hjemmel til å sikre slike arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering. Det vises i denne forbindelse til forbudsbestemmelsen i gjeldende plan- og bygningslov § 68.»⁷

Dette gjentas så å si ord for ord i «Veileder til kommuneplanens arealdel» som er utarbeidet av departementet.

I § 11-8 tredje ledd brukes ordet «kan», og man kan få inntrykk av at kommunen står fritt i om de vil etablere en slik hensynssone. Dette må imidlertid ikke misforstås. Kommunen har nemlig plikt etter første ledd til å gjøre dette når det foreligger en reell risiko som har betydning for arealbruken. Og kommunen må da gi slike bestemmelser og restriksjoner som situasjonen krever.

I veilederen er dette fulgt opp med en tabell over forskjellige typer faresone og hva de kan innebære og kreve. Et eksempel er *faresone for akutt forurensning* med følgende eksempel:

«Eks: *Gasslekkasje eller utslipp av farlige stoffer*

Det kan her nedlegges forbud mot eller begrensninger i særskilt virksomhet og forbud mot bestemt type arealbruk: Skole, bolig, barnehage eller lignende institusjon

Dette forutsetter og krever ROS-analyse, miljøoppfølgingsprogram (MOP), overvåknings- og målesystem og beredskapsplan med tiltak.»

Pliktene er knyttet til og er avhengig av det som kommer frem i risiko- og sårbarhetsanalysen som kommunen skal gjennomføre etter pbl. § 4-3 (se nedenfor).

Det gis i veilederen også eksempler på bestemmelser som kan gis med hjemmel i § 11-8. Her er blant annet nevnt:

”Innenfor område angitt som hensynssone AF– Akutt forurensning, (med fare for spontane og uforutsette forurensningsutslipp til luft), kan det ikke oppføres boligbebyggelse/skole/bygning til allmenntilgitt formål o.s.v.»⁸

⁶ Henvisningen til § 1-6 her gjør det klart at slike bestemmelser kan gjelde så å si enhver form for endring av arealbruken, bygninger mv. § 1-6 definerer tiltak meget bredt.

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218. § 68 i tidligere lov er dagens § 28-1.

⁸ Veilederen s. 104.

Det følger av dette at etablering av en hensynssone med strenge restriksjoner på grunn av «fare» vil kunne innebære at kommunen må nedlegge byggeforbud i et område som det ellers ville vært naturlig å bebygge.

Hensynssoner kan som nevnt innføres i både arealdel til kommuneplan og reguleringsplan. Hovedbestemmelsen står i § 11-8, og § 12-6 slår fast at de samme regler gjelder for reguleringsplan. Formuleringen av § 12-6 er ikke helt klar, men lovmotivene til bestemmelsen gjør det klart at § 11-8 gjelder tilsvarende og altså setter rammene også for hensynssoner i reguleringsplan. Hensynssoner som er innført i arealdelen, skal videreføres i reguleringsplan for vedkommende område, med mindre kommunen eksplisitt vil endre dette i reguleringsplanen. Det kan også innføres nye hensynssoner i en reguleringsplan.⁹

Bruken av hensynssoner til å nedlegge byggeforbud og andre restriksjoner i områder som er utsatt for farer ved storulykke virksomhet, *må sees i lys av de generelle plikter kommunen har til å sikre befolkningen mot farer* og til å forhindre at det skjer bygging i utsatte områder.

I det følgende skal det i kapittel 3 først gis en summarisk oversikt over de generelle og mer overordnede plikter kommunen har på dette området, og som gir rammer for bruk av hensynssoner. Deretter, i kapittel 4, redegjøres det spesielt for kommunens plikt til å forhindre bygging i områder hvor virksomhet medfører fare eller ulempe, jfr. pbl. § 28-1.

3. Kommunens generelle plikter og hjemler til å forebygge ulykker på grunn av farlig virksomhet.

3.1 Plan- og bygningsloven. Risiko- og sårbarhetsanalyse

Den mest direkte koplingen mellom kommunens ansvar for å forebygge ulykker og kommunenes arealplanlegging finnes i pbl. § 4-3, som gjelder risiko- og sårbarhetsanalyse:

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

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.»

Denne bestemmelsen slår med ettertrykk fast en plikt for kommunen til – eventuelt - å forby bygging i et område som det gjennom ROS-analysen er konstatert at er forbundet med fare,

⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232

risiko eller sårbarhet, og at dette primært skal skje gjennom bruk av hensynssoner.¹⁰ Bestemmelsen reiser en rekke spørsmål om slike analysers omfang og innhold, saksbehandling, forhold til arealplanprosesser i loven og til konsekvensutredninger,¹¹ endringer osv., som jeg imidlertid ikke finner det nødvendig å gå nærmere inn på.¹²

Det er ikke gitt forskrift til denne bestemmelsen. Imidlertid er det gitt regler om ROS-analyser under andre lover, se nedenfor.

3.2 Sivilbeskyttelsesloven¹³ med forskrift

Sivilbeskyttelseslovens kapittel V behandler kommunal beredskapsplikt, herunder plikten til å utarbeide Risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er her altså en direkte kopling til bestemmelsen om ROS i pbl. § 4-3. I § 14 annet ledd sies det at ROS skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidelse av planer etter plan- og bygningsloven.

Med hjemmel i loven er det fastsatt *forskrift om kommunal beredskapsplikt*.¹⁴ Forskriftens formål er å «sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier» (§ 1 første ledd). Videre omhandler forskriften kommunens plikt til å utarbeide en ROS-analyse (§ 2) og plikten til et «helhetlig og systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid» (§ 3). I den forbindelse nevnes også plikt til å vurdere forhold som bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven (§ 3 nr. 2).

3.3. Brann- og eksplosjonsvernloven¹⁵

Loven har som formål «å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser» (§ 1). Begrepene «farlig stoff» og «farlig gods» er nærmere definert i lovens § 4, som dermed gir rammene for lovens virkeområde og de virksomheter

¹⁰ Jeg går ikke nærmere inn på reglene om *konsekvensutredning* (KU) av tiltak som kan medføre vesentlige virkninger for miljø og samfunn, med hjemmel i pbl. § 4-2 og kapittel 14 og forskrift av 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger. KU etter disse reglene kreves, etter nærmere avgrensninger og presiseringer, både ved utarbeidelse av regional plan og arealdel til kommuneplaner for utbygging og ved etablering av ny virksomhet med visse virkninger.. Forholdet mellom slik utredning og ROS reiser for øvrig noen egne spørsmål.

¹¹ Se for eksempel Ot prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 218.

¹² En første juridisk behandling av dette finnes i en nylig avgitt doktoravhandling: Eivind Junker: Klimatilpasning i arealplanlegging, Det juridiske fakultet, UiO, 2017.

¹³ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Loven ligger under Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁴ Forskrift 22. august 2011 nr. 894.

¹⁵ Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Loven ligger under Justis- og beredskapsdepartementet.

som omfattes av loven. Hovedkategoriene av farlig stoff er brannfarlig stoff, eksplosjonsfarlig stoff, trykksatt stoff og reaksjonsfarlig stoff.

Loven pålegger både kommunene og virksomhetene omfattende oppgaver og plikter. I vår sammenheng er det grunn til særlig å trekke frem kommunens plikter til å foreta ROS-analyser, som er nedfelt også i denne loven, nærmere bestemt i §§ 9 og 10.

Av betydning for vårt tema har også andre bestemmelser i loven. Her vil vi nøye oss med å peke på §§ 19 og 20 som gjelder sikkerhetsnivå i virksomhet med farlig stoff m.m. Bestemmelsene retter seg direkte mot slike virksomheter, og ikke mot kommunen. § 19 gjelder prinsipper for sikkerhet i virksomheter som innebærer en risiko. § 20 gjelder sikkerhet i virksomhet som håndterer farlig stoff. Her slås det fast som et mål og et prinsipp at sikkerheten «skal være redusert til *et nivå som med rimelighet kan oppnås*» (§ 20 første ledd, min kursivering). Det slås fast at dette nivået skal etableres «gjennom tekniske og organisatoriske tiltak i virksomheten, eventuelt i kombinasjon med arealmessige begrensninger i området rundt denne, og dokumenteres overfor sentral tilsynsmyndighet» (§ 20 annet ledd). Og § 20 tredje ledd slår fast at

«Arealmessige begrensninger fastsettes med hjemmel i plan- og bygningsloven. Uttalelse fra sentral tilsynsmyndighet skal innhentes før arealmessige begrensninger fastsettes.»

I lovmotivene til § 20 første ledd står det bl.a.:

«Kravet etter første ledd innebærer en erkjennelse av at det alltid vil være en restrisiko forbundet med slik håndtering som normalt må aksepteres i samfunnet. Et slikt akseptabelt nivå vil kunne fastsettes på flere måter, for eksempel i form av et tallfestet nivå for sannsynligheten av en gitt type ulykke og dens konsekvens, eller i form av en kvalitativ beskrivelse. Lovens kriterium «hva som med rimelighet kan oppnås» gir uttrykk for et prinsipp hvor kostnader forbundet med reduksjon av risiko må sammenholdes med den sikkerhetsgevinst som kan oppnås. Avgrensningsspunktet vil ideelt sett være der hvor kostnadene forbundet med ytterligere fysiske eller organisatoriske tiltak for å redusere risikoen marginalt vil være urimelig store. I en slik risikovurdering må tiltak for å redusere risikoen for personer ha prioritet. Nærmere kriterier for akseptabel risiko må fastsettes i forskrifter, jf bestemmelsens siste ledd.»

I motivene til § 20 annet og tredje ledd står det:

«I henhold til annet ledd skal det akseptable sikkerhetsnivået primært etableres gjennom tekniske og organisatoriske tiltak i virksomheten. For virksomhet som representerer et relativt lite risikopotensial vil tekniske og organisatoriske tiltak ofte kunne være tilstrekkelig for å oppnå det ønskede sikkerhetsnivå. For virksomheter med et større risikopotensial vil derimot sikkerhetsnivået ofte ikke kunne oppnås uten at det samtidig etableres arealmessige begrensninger rundt virksomheten. Slike arealmessige begrensninger vil bl.a. kunne være restriksjoner i utnyttelsen av nabogrunn, som for eksempel forbud mot boligbygging, forbud mot installasjoner med mange personer og forbud mot virksomhet som øker sannsynligheten for store konsekvenser ved en ulykke.

Forskrifter etter bestemmelsens siste ledd vil derfor også kunne omfatte krav om obligatorisk sikringsfelt for de virksomheter som representerer det høyeste risikopotensial.

Etter tredje ledd har kommunen avgjørende myndighet når det gjelder arealbruken. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern skal imidlertid avgi uttalelse til kommunen før slike begrensninger fastsettes, og det må være en forutsetning at kommunene som hovedregel ikke fatter vedtak i strid med direktoratets faglige anbefaling. Direktoratet har for øvrig innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven. Dersom kommunen ikke etablerer de anbefalte arealmessige begrensninger i samsvar med direktoratets anbefalinger, vil det få den konsekvens at den ønskede håndtering ikke kan finne sted. Det er virksomheten selv som må bære kostnadene forbundet med etableringen av de arealmessige begrensningene, enten disse er etablert gjennom avtale eller ekspropriasjon.»¹⁶

Det er i alle fall klart at det implisitt i § 20 ligger viktige føringer for kommunen, som kommunen må legge til grunn i planleggingen, dvs. i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Lovens nøkkelformulering i så måte er at «risikoen skal være redusert til et nivå som med rimelighet kan oppnås». Dette reflekteres også i forskriften til loven, dvs. Forskrift om håndtering av farlig stoff (se nedenfor). Og i *Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter* fra 2017, er dette nærmere konkretisert (se nedenfor i pkt. 3.7).

Den siste setningen i ovennevnte sitat refererer seg til § 20 fjerde ledd, som også er av interesse her. Den sier at

«Kostnader forbundet med etablering av arealmessige begrensninger, herunder evt. kostnader ved ekspropriasjon, skal bæres av den virksomheten som representerer fare.»

Jeg kommer tilbake til denne regelen og mulighetene som ligger i den nedenfor under pkt. 9 i del II.

3.4 Forskrift om håndtering av farlig stoff¹⁷

Denne forskriften er gitt med hjemmel i Brann- og eksplosjonsvernloven og retter seg primært mot enhver som håndterer farlig stoff, utstyr og anlegg, eller som eier eller bruker eller på forskjellige måter behandler utstyr som benyttes ved denne håndteringen. Sikkerhetshensyn skal være integrert i alle virksomhetens faser. Virksomheten skal kartlegge farer og problemer med hensyn til håndtering av farlig stoff og på denne bakgrunn vurdere risiko. Vurderingen skal inkludere interne og eksterne forhold samt uønskede tilsiktede handlinger. På bakgrunn av vurderingen skal det utarbeides planer og gjennomføres tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå (§ 14). § 14 lyder:

¹⁶ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 65

¹⁷ Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen.

«§ 14 Risiko og risikovurdering

Eier eller bruker av utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff og virksomheter som håndterer farlig stoff skal sørge for at *risikoen er redusert til et nivå som med rimelighet kan oppnås*. Sikkerhetshensyn skal være integrert i alle virksomhetens faser, herunder prosjektering, etablering, drift og avvikling.

Virksomheten skal kartlegge farer og problemer med hensyn på håndtering av farlig stoff og på denne bakgrunn vurdere risiko. Vurderingen skal inkludere interne og eksterne forhold samt uønskede tilsiktede handlinger.

På bakgrunn av vurderingen skal det utarbeides planer og gjennomføres tiltak *for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå*» (mine kursiveringer).

«Et akseptabelt nivå» i siste ledd skal vel forstås som det samme som «et nivå som med rimelighet kan oppnås» i første ledd.

Forskriften gir detaljerte anvisninger på forebyggende sikkerhetstiltak som virksomheten som et minimum skal iverksette (§ 15). I tillegg legges det opp til at arealmessige begrensninger kan være nødvendig for å oppnå nødvendig sikkerhet, jfr. § 16 som lyder:

«§ 16 Arealmessige begrensninger

Det *skal* opprettes arealmessige begrensninger rundt utstyr og anlegg der dette er nødvendig etter § 14 *for å sikre omgivelsene på en tilfredsstillende måte.*»

Paragrafene 14, 15 og 16 må altså sees i sammenheng. § 16 må forstås slik at det er en plikt etter forskriften å foreta slike disposisjoner over arealer som er ulykkesutsatt, når det er nødvendig for en «tilfredsstillende» sikkerhet - som vel igjen er det samme som å redusere risikoen til «et akseptabelt nivå» etter § 14.

Man kan spørre om det i dette ligger en plikt for kommunen? Det er – pussig nok - ikke sagt noe eksplisitt om dette. Kommunen er heller ikke nevnt som pliktsubjekt etter forskriften, det er «enhver» som på forskjellige måter «håndterer farlig stoff», jfr. forskriftens § 3.

Kommunen er likevel tillagt viktige oppgaver etter forskriften. § 22 sier at

«Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og kommunen kan i det enkelte tilfelle fastsette nærmere begrensninger eller forbud mot håndtering av farlig stoff dersom det anses nødvendig for å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uhell og ulykker med farlig stoff.»

Dette er altså en selvstendig hjemmel for kommunen (og DSB) til å legge plikter på den farlige virksomheten.

Og § 23 Tilsyn slår fast at

«Kommunen skal føre tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift blir overholdt».

Kommunen har altså plikt til å kontrollere at virksomhet som faller inn under forskriften, følger denne; i praksis er det brannvesenet i kommunen som har rollen som tilsynsmyndighet. Dette må også gjelde de arealmessige begrensningene som er nødvendige etter § 16, jfr. § 14. I og med at det er kommunen som er primær arealplanmyndighet, må § 16 vel *forstås om en plikt for kommunen til å vurdere behovet for restriksjoner på virksomhet innenfor risikoområdet* og treffe de arealmessige vedtak som er nødvendig for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå. Og det er planredskapene og øvrige krav i plan- og bygningsloven som er kommunens viktigste rettslige grunnlag for dette.

3.5 Seveso III-direktivet¹⁸

En viktig premiss for arbeidet med disse spørsmål også i Norge er «Seveso III-direktivet», som er inntatt i EØS-avtalen. Dette direktivet

«lays down rules for the prevention of major accidents which involve dangerous substances, and the limitation of their consequences for human health and the environment, *with a view to ensuring a high level of protection* throughout the Union in a consistent and effective manner» (Artikkel 1).

Det trekker opp prinsipper og plikter for statene til å forebygge ulykker som kan forårsake store skader i omgivelsene, til å ha beredskap, til informasjon om risiko og om ulykker, og om tiltak når ulykker inntreffer. Bestemmelsene i direktivet retter seg både mot virksomhetene selv og mot offentlige myndigheter. Direktivet er gjennomført i norsk rett, dels gjennom Storulykkeforskriften (se nedenfor) og dels gjennom forskjellige lov- og forskriftsbestemmelser som fastslår bestemte plikter for offentlige myndigheter, og som man har funnet å være i samsvar med direktivet (se nedenfor). Det er klart at norske regler bør tolkes i lys av direktivet, og på en slik måte at Norge lojalt gjennomfører direktivets bestemmelser.

I vår sammenheng er det særlig to artikler som fortjener oppmerksomhet.

Direktivet har *en egen artikkel (Artikkel 13) om arealplanlegging*, hvor det blant annet står (i engelsk tekst):

“2. Member States shall ensure that their land-use or other relevant policies and the procedures for implementing those policies take account of the need, in the long term:

(a) to *maintain appropriate safety distances* (min utheving) between establishments covered by this Directive and residential areas, buildings and areas of public use, recreational areas, and, as far as possible, major transport routes.”

Direktivet gir imidlertid ikke, verken i hovedteksten eller i vedlegg nærmere anvisninger på hva «appropriate safety distances» er for forskjellige typer virksomhet. så vidt jeg forstår er det statene som selv avgjør dette, men det ligger i sakens natur at slike sikkerhetsavstander og

¹⁸ EU-direktiv 2012/18/EU.

– implisitt – sikkerhetssoner må være tilstrekkelige til å forhindre at ulykker kan føre til omfattende skader.

En annen viktig artikkel er *Artikkel 15 om offentlig konsultasjon og medvirkning i beslutningsprosesser*. Den inneholder ganske omfattende og detaljerte plikter for statene til å sikre at offentligheten - «the public concerned» - har mulighet til å gjøre synspunkter og innflytelse gjeldende når det er aktuelt å etablere en ny virksomhet som dekkes av direktivet, eller endre en slik, eller ny utvikling i området rundt en slik virksomhet som kan øke risikoen for eller virkningen av en større ulykke. Statene har også plikt til å gi full offentlig informasjon om de vedtak som treffes om slik virksomhet. Det henviser bl.a. til direktiv 2003/4/EF om rett til miljøinformasjon, som hos oss i hovedsak er gjennomført gjennom Miljøinformasjonsloven.¹⁹ I gjennomføringen av de arealmessige skritt som må tas for å redusere risikoen fra virksomheter, må det altså tilstrebtes betydelig og presis informasjon til offentligheten og alle berørte.

3.6 Storulykeforskriften²⁰

Denne forskriften er gitt med hjemmel i flere lover, herunder brann- og eksplosjonsvernloven, sivilbeskyttelsesloven, arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven og forurensingsloven. Den gjennomfører – grovt sett - i norsk rett de bestemmelser i Seveso III-direktivet som gjelder *pliktene til virksomheter* som omfattes av direktivet. Seveso III-direktivet har også som nevnt en rekke bestemmelser og krav rettet mot offentlige myndigheter mht. arealplanlegging, risikoanalyse, beredskap, informasjon, aksjon når ulykken er ute osv. Norske myndigheter har vurdert det slik at disse pliktene allerede er nedfelt tydelig og presist i annen lovgivning, som sivilbeskyttelsesloven, brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter, plan- og bygningsloven, forurensningsloven osv. Derfor er slike bestemmelser ikke tatt inn i forskriften.

Forskriften har kanskje derfor mindre direkte betydning for vårt tema her. Den bør likevel omtales fordi den er en viktig del av det totale bildet knyttet til beskyttelse mot ulykker fra større virksomheter.

Forskriften gjelder for «storulykevirksomhet», som er definert som «ethvert privat eller offentlig foretak hvor farlige kjemikalier forekommer» i større mengder, som er nærmere presisert ved mengdeanvisning for forskjellige kjemikalier i forskriftens vedlegg 1 Farlige kjemikalier. Men mange typer anlegg og virksomheter er uttrykkelig unntatt fra forskriften, jfr § 2.

Storulykeforskriften legger en rekke plikter på «den ansvarlige for storulykevirksomheten». Disse er nærmere beskrevet i §§ 4-13.

¹⁹ Lov 9. mai 2003 nr. 31.

²⁰ Forskrift 3. juni 2016 nr. 569 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykeforskriften).

Det aller meste av dette berører ikke arealbruk, og konsekvenser av storulykkevirksomhet for arealplanlegging og arealbruk, evt. i form av restriksjoner på utbygging, er altså ikke nevnt eksplisitt i forskriften. Men problemstillingen «ligger under». § 6 siste ledd sier at den ansvarlige på anmodning fra arealplanmyndigheten skal gi tilstrekkelige opplysninger om risikoene forbundet med virksomheten. Videre skal den ansvarlige utarbeide en sikkerhetsrapport før det tas farlige kjemikalier inn på anlegget, eller type eller mengde farlige kjemikalier endres slik at virksomhetene blir sikkerhetsrapportpliktig (§ 9).

Sikkerhetsrapporten skal bl.a. dokumentere at «arealplanmyndighetene er meddelt tilstrekkelige opplysninger for å kunne ta beslutning om plassering av nye eller utvikling av eksisterende aktiviteter nær virksomheten». Det ligger også her en forutsetning om at risikoen ved slike anlegg skal reduseres blant annet gjennom en fornuftig arealplanlegging. Dette vil nødvendigvis kunne innebære restriksjoner på arealbruken i nærheten av virksomheten.

Hverken Forskriften om håndtering av farlig stoff eller Storulykeforskriften gir altså presise anbefalinger eller anvisninger om minsteavstander fra risikofylt virksomhet til f.eks. boliger, skoler osv. som kommunene må legge direkte til grunn i sin planlegging. At Storulykeforskriften ikke har slike regler, er kanskje litt overraskende. Forskriften omtaler som nevnt i det hele tatt ikke arealplanlegging.

Det er imidlertid i de senere år gjort et omfattende arbeid av DSB og andre myndigheter med å utvikle retningslinjer for arealplanlegging i nærheten av risikofylt virksomhet..

3.7 Retningslinjer for og kriterier for arealplanlegging rundt risikofylt virksomhet.

I 2013 forelå en temarapport²¹ fra DSB som drøfter nettopp kriterier for hva som er «et nivå som med rimelighet kan oppnås» eller «akseptabel risiko», som grunnlag for arealplanlegging og særlig etablering av hensynssoner etter lovens § 11-8 og § 12-6. Rapporten fremmer forslag til akseptkriterier for henholdsvis farlig stoff og eksplosivanlegg. Basert på disse foreslås det et generelt opplegg med tre soner, og det gis anvisning på hvilke typer virksomhet som kan – og som ikke bør – tillates i sonene:

Indre hensynssone: I utgangspunktet virksomhetens eget område og aktiviteter som kun kortvarig forbipassering for tredjeperson (turveier ol.)

Midtre sone: offentlig vei, jernbane, faste arbeidsplasser innen industri- og kontorvirksomhet osv., men ikke overnatting eller boliger.

Ytre sone: Her kan områder regulert for boligformål og annen bruk av den allmenne befolkningen inngå, herunder også butikker og mindre overnattingssteder.

Utenfor ytre sone: Skoler, barnehager, sykehjem, sykehus og lignende institusjoner, kjøpesentre, hoteller eller store publikumsarenaer.

²¹ Sikkerheten rundt anlegg som håndterer brannfarlige, reaksjonsfarlige, trykksatte og eksplosjonsfarlige stoffer (<https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/sikkerheten-rundt-anlegg-som-handterer-brannfarlige-reaksjonsfarlige-trykksatte-og-eksplosjonsfarlige-stoffer/>)

Dette systemet er fulgt opp i DSBs *Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter fra 2017*.²² Veilederen gir en ganske inngående innføring i hvordan storulykkevirksomhet skal behandles gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven for å forhindre eller begrense skader. I vedlegg til veilederen er det gitt presise og detaljerte anvisninger på nødvendig avstand fra virksomheten til de tre sonene for henholdsvis eksplosivanlegg – som er knyttet til «netto eksplosivinnhold» i virksomheten - og anlegg som håndterer farlig stoff.

Formelt juridisk er disse angivelsene ikke rettslig bindende for kommunen, men retningslinjer for kommunene når det skal vurderes hvilke tiltak som kan tillates og ikke tillates i nærheten av en storulykkevirksomhet, og hvilke nærmere bestemmelser som skal gis. Jeg har fått opplyst at disse stort sett følges av kommunene i praksis.

Det ligger naturligvis et tungt ansvar på kommunen i denne forbindelse. Å fravike de anbefalte avstandene vil kunne få alvorlige faktiske konsekvenser og ikke minst rettslige konsekvenser for kommunen dersom en ulykke inntreffer og skader oppstår som følge av at retningslinjene ikke er fulgt. Det kan her vises til de foran siterte lovmotivene til Brann- og eksplosjonsvernloven § 20 som understreker bl.a. at «det må være en forutsetning at kommunene som hovedregel ikke fatter vedtak i strid med direktoratets faglige anbefaling» og at unnlatelse av dette «vil ... få den konsekvens at den ønskede håndtering ikke kan finne sted». Kommunen har derfor i realiteten ikke en åpen skjønnsmyndighet i disse spørsmål.

I forhold til spørsmålet om erstatning for rådighetsinnskrenkninger er det dermed, etter min mening, mest naturlig og korrekt å tilnærmet likestille disse retningslinjene med bestemmelser i lov eller forskrift som trekker opp generelle, nasjonale rettslige rammer for kommunens planlegging. Betydningen av dette kommer jeg tilbake til under drøftelsen av erstatningsspørsmålet.

4. Regler i «byggesaksdelen» av pbl.

4.1. Regelen om krav til byggegrunn, miljøforhold mv. i § 28-1.

Det er ut fra ordlyden og lovmotivene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a om sikrings-, støy- og faresoner neppe tvil om at den gir en selvstendig hjemmel til å gi slike bestemmelser som er nødvendige for å forhindre farer ved storulykkevirksomhet. I motivene henvises også til andre bestemmelser som grunnlag for dette, og spesielt til plan- og bygningsloven § 28-1. Selv om det ikke synes nødvendig å gå veien om § 28-1, er det reist spørsmål om den bestemmelsen hjemler restriksjoner på bygging i områder rundt storulykkevirksomhet. Den vil i såfall være en selvstendig hjemmel for restriksjoner, uavhengig av om restriksjoner nedfelles i arealplanen i form av hensynssone eller på annen måte.

§ 28-1 lyder:

²² <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veileder-om-sikkerheten-rundt-storulykkevirksomheter/>

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

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen¹ om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

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

Det er ikke tvil om at dette er en materiell bestemmelse og en selvstendig hjemmel til å avslå en byggesøknad. Det er for øvrig grunn til å merke seg ordbruken her. Det loven gjør, er i realiteten å gjøre bygging på et areal som ikke er sikkert, lovstridig, jfr. «kan bare bebygges». Videre gir den ikke bare kommunen en *adgang*, men annet ledd pålegger kommunen uttrykkelig en *rettslig plikt* til å treffe slike vedtak som er nødvendige for å fjerne faren, gjennom byggeforbud eller nærmere bestemmelser om tiltaket for å forhindre skader.

I vår sammenheng er det i hovedsak to tolkningsspørsmål her:

Det første er om denne bestemmelsen også gjelder for fare som ikke bare knytter seg til tomten og dens plassering, men skyldes *andres risikofylte virksomheter i nærområdet*.

Dette er i første omgang spørsmål om hvordan uttrykket «natur- eller miljøforhold» skal tolkes. Det er klart at det her siktes ikke bare til forhold ved selve grunnen, som risiko for skred, flom osv. Juridisk teori (Innjord²³ og Pedersen²⁴) er samstemt i at «miljøforhold» også kan gjelde «risiko eller ulempe» med «opphav utenfor den aktuelle byggegrunn» (Innjord II s. 770) og omfatte «ulemper i form av støy og forurensning fra det ytre miljø» (Pedersen s. 382) og «fysiske tiltak i det ytre miljø som veier, flyplasser, skytebaner, spesiell industri, asfalanlegg mv.» (Innjord. S. 770, Pedersen s. 282). Dette er også sagt i Miljøverndepartementets Rundskriv T-5/97 Fareområder fra 1997, som også sier at som «ulempe/fare regnes støy, lukt, luftforurensning m.v.». Rundskrivet gjelder riktignok § 68 i 1985-loven, men siden den er videreført i dagens lov i § 28-1, kan dette legges til grunn også nå.

Kommunen kan altså avslå søknad om å bygge i nærheten av en forurensende eller støyende virksomhet. Siden § 28-1 bruker uttrykket «tilstrekkelig sikkerhet mot fare», må det være tilstrekkelig at det foreligger fare for forurensning, f.eks. ved en ulykke som medfører lekkasje osv.

²³ Frode A. Innjord (red.) Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1 og 2, Gyldendal og Advokatfirmaet Hjort 2010.

²⁴ Odd Jarl Pedersen, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness, Audvar Os, Plan- og bygningsrett, del I og II, 2. utg., Universitetsforlaget 2010.

Det andre spørsmålet er om bestemmelsen også dekker andre typer risiko enn slik miljørisiko som forurensning ved lekkasje o.l., som risiko for ulykker som brann- eller eksplosjonsfare. Dette er ikke eksplisitt i ordlyden i § 28-1 og er så vidt jeg kan se heller ikke drøftet i forarbeider eller juridisk teori om § 68 eller § 28-1.

Jeg mener likevel det neppe kan være tvil om at bestemmelsen også dekker dette, selv om det kan virke som lovgiver ikke har vært problemstillingen helt bevisst. Spørsmålet er hva som kan tolkes inn i ordet «miljøforhold». Bestemmelsen skal forhindre at det bygges på et sted som er utsatt for en «fare eller vesentlig ulempe» på grunn av ytre forhold. Det er liten grunn til å tolke en slik bestemmelse snevert. Når «miljøforhold» utvilsomt dekker risiko for akutt utslipp av giftige stoffer til luft og vann, ville det være lite logisk om den ikke også omfattet virksomhet der risikoen for eksplosjon er den største risikoen. En eksplosjon i en stor virksomhet må jo for øvrig forventes å kunne medføre omfattende utslipp av farlige stoffer. Et nærliggende eksempel er eksplosjonsulykken i tankene for farlig avfall ved West-Tanks anlegg i Gulen i 2008, med gassutslipp som medførte alvorlige og langsiktige helseskader for befolkningen i nærområdet.

§ 28-1 første ledd første punktum kommer altså etter min oppfatning direkte til anvendelse på arealer som er utsatt for farer fra en virksomhet med risiko for eksplosjon og andre ulykker som kan medføre utslipp av farlige stoffer.

Det kan spørres om også § 28-1 første ledd *andre* punktum - «fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak» - dekker det tilfellet at et tiltak – som en fabrikk - medfører fare eller vesentlig ulempe – og eventuelt enda mer eksplisitt enn første ledd. Men slik er den nok ikke å forstå. Denne setningen var ikke med i forslaget fra Bygningslovutvalget (NOU 2005: 12), og var heller ikke med i lovforslaget til Stortinget (Ot. prp. Nr. 25 (2007-2008)) som bare videreførte regelen i § 68 i den tidligere loven uten nærmere kommentar. Setningen kom inn under stortingsbehandlingen. Bakgrunnen var den store rasulykken i sentrum av Ålesund i 2008, og det som kom fram under granskingen av denne, nemlig at det var bygningen selv som på grunn av grunnforholdene utløste raset. Stortingskomiteen tok et initiativ i tråd med anbefalingene fra granskingsutvalget, og resultatet ble denne setningen. I komiteinnstillingen uttales det om denne:

«Komiteen viser til at med hensyn til § 28-1 er endringen foreslått for å unngå tvil om at ordlyden også skal gjelde *grunn som kan bli usikker som følge av inngrep*» (min kursivering). Bestemmelsen er altså ment å gjelde for situasjoner der det tiltaket det søkes om, eller et annet tiltak, vil kunne gjøre grunnen usikker – og i neste omgang medføre skade eller ulempe.»

Det er altså primært forholdene *i selve grunnen* som her er temaet.

Konklusjonen er at § 28-1 annet ledd gir kommunen en vidt formulert hjemmel til å legge restriksjoner på arealbruken i områder som er utsatt for risiko for utslipp av skadelige og farlige stoffer, eksplosjon mv., inklusive et forbud mot ny bebyggelse. Det sier seg selv at slike restriksjoner må være saklig begrunnet i de forhold som foreligger og ikke gå lengre enn nødvendig.

4.2. Reglene om byggverk og virksomhet som kan medføre særlig ulempe i § 30-2.

Også § 30-2 er bragt på bane i forbindelse med de spørsmål som her reiser seg.

§ 30-2 gjelder *Byggverk og virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe, og lyder:*

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

Bestemmelsen gjelder tilsvarende for eksisterende byggverk og virksomhet.

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

Dette er en hjemmelsbestemmelse og innebærer ikke i seg selv en rettslig plikt for kommunen. Kommunen *kan* stille krav til *det byggverk eller den virksomhet som kan medføre fare eller særlig ulempe*, altså i vårt tilfelle til fabrikk. Bestemmelsen retter seg altså ikke mot eiendommer eller mot grunneiere/utbyggere som utsettes for fare eller særlig ulempe. Den kan sies å være en «pendant» til § 28-1 og utfyller denne ved at den gir kommunen mulighet til å hindre ulykker eller ulempe spesielt i boligstrøk ved å legge restriksjoner på den farlige virksomheten. Den gir ikke hjemmel til å nekte eller regulere utbygging på et areal på grunn av slik ekstern fare eller særlig ulempe.

Tredje ledd hjemler forskrift på dette området. Den eneste forskriften som er gitt med hjemmel i denne bestemmelsen, er Byggteknisk forskrift.²⁵ Forskriftens Kapittel 11 har bl.a. detaljerte regler om brannsikkerhet i bygninger, men ikke regler f.eks. med krav om avstand fra farlig virksomhet til annen bebyggelse.

II Erstatningsreglene

5. Utgangspunktet: De alminnelige regler om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger

Utgangspunktet for drøftelsen av erstatningsspørsmålene er de alminnelige reglene i norsk rett om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger. Disse «ligger i bunnen» og kommer til anvendelse i den utstrekning det ikke finnes andre regler eller rettsgrunnlag for erstatning.

Grunnloven § 105 verner eiendomsretten gjennom regelen om "full erstatning" til den som må «avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk». Paragraf 105 gjelder direkte bare for avståelse, altså når en eiendom eksproprieres, og ikke direkte for reguleringer som innebærer rådgighetsinnskrenkninger, men hvor grunneieren beholder eiendomsretten. Reguleringer må grunneieren som hovedregel finne seg i uten erstatning. En prinsipielt meget viktig dom som slo dette fast, er plenumsdommen i *Rt. 1970 s. 67 Strandlovdommen*. Høyesterett uttalte da at det "bare i særlige unntakstilfelle" kan bli tale om erstatning når det offentlige griper inn med regulering av eierrådigheten, med henvisning til daværende § 32 i bygningsloven (någjeldende § 15-3) som eksempel. Høyesterett uttalte for øvrig at det "skal meget til for at det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105". Det er altså ikke helt utelukket at det kan gis erstatning, da ut fra en analogisk anvendelse av prinsippet i

²⁵ Forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk.

Grunnloven § 105. Det er dette som gjerne omtales som erstatning på grunnlag av «alminnelige rettsgrunnsetninger». Men det skal meget til, og i en lang rekke saker har Høyesterett avslått erstatning for tapte utnyttelsesmuligheter på grunn av rådighetsinnskrenkning gjennom vernevedtak og arealplaner.

Høyesterett har fulgt denne linjen temmelig konsekvent og restriktivt i senere praksis. I 2005 uttalte Høyesterett at ”det ikke er tilstrekkelig for erstatningsansvar at det dreier seg om et vesentlig inngrep. Inngrepet må ha en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles» (*Rt. 2005 s. 469* med henvisning til samme utsagn i *Rt 2004 s. 1092*). Saken gjaldt fredning av et område etter den dagjeldende naturvernloven som umuliggjorde utnyttelse av et grustak. Senere rettspraksis har ikke fraveket dette.²⁶

Det er nok likevel noen nyanser i dette. En av disse er sontringen mellom på den ene siden erstatning for ikke å kunne utnytte sin eiendom, og på den andre siden erstatning for tap på grunn av investeringer som er gjort, men som det på grunn av nye restriksjoner gjør det umulig å utnytte. Generelt kan det sies at muligheten for å kunne bygge på sin eiendom – gjerne kalt «byggesjansen» - har et meget svakt vern i norsk rett. Det er ikke en rett for enhver grunneier å bygge på sin eiendom; det er i det hele tatt samfunnet som bestemmer hvordan en eiendom kan brukes/utnyttes eller ikke utnyttes. Her gjør kriteriet «sterkt urimelig» seg gjeldende for fullt. Erstatning må i praksis måtte bygges på en særregel. Skyldes tapet derimot at det er investert i prosjekteringsutgifter på basis av en gjeldende arealplan, må erstatningen riktignok også bygge på «alminnelige rettsgrunnsetninger». Men her er det mulig at terskelen for erstatning kan antas å ligge noe lavere – forutsatt at visse (strengte) vilkår er oppfylt. Dette er antatt å følge av høyesteretts praksis, særlig *Rt. 1994 s. 813 Herlofson* (som vi kommer tilbake til nedenfor).

6. Erstatning for tap på grunn av rådighetsinnskrenkninger som følge av planer etter plan- og bygningsloven.

For rådighetsinnskrenkninger som følger av arealplaner etter plan- og bygningsloven, er bildet sammensatt og noe komplisert. I mangel av klargjørende høyesterettsdommer hersker det også en viss usikkerhet om spørsmålene. Min fremstilling vil på enkelte punkter bære preg av dette; det er vanskelig å gi en sikker fasit med to streker under.

Utgangspunktet er også her at det som *altoverveiende hovedregel ikke gis erstatning for rådighetsinnskrenkninger*; en grunneier må finne seg i de innskrenkninger som følger av arealplaner etter plan- og bygningsloven, og av endringer av planer som innebærer strengere restriksjoner enn tidligere. Men loven åpner for erstatning i visse tilfelle, som er nærmere beskrevet i pbl. kapittel 15.

Det gjelder forskjellige regler for rådighetsinnskrenkninger som følger av henholdsvis arealdel til kommuneplan og reguleringsplan. For begge er riktignok hovedregelen at det ikke

²⁶ En oppdatert fremstilling med liste over aktuelle saker finnes bl.a. i L. Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. utg., s. 130-134.

gis erstatning for de rådighetsinnskrenkninger som følger av planen. Men det er unntak fra denne hovedregelen for begge plantypene, og det er disse unntakene som er noe forskjellige.

Det må her understrekes at *det ikke gjelder spesielle regler om erstatning ved innføring av hensynssoner* som innebærer nye restriksjoner. Hensynssonene er å anse på samme måte som de øvrige virkemidler i arealplanleggingen: fastsettelse av de formål som de forskjellige deler av arealet kan brukes til, og tilhørende bestemmelser og retningslinjer. Hensynssoner er en integrert del av en arealplan, og de generelle regler om virkningene av planer – henholdsvis arealdel til kommuneplan og reguleringsplan – gjelder også for disse.

Reglene i kapittel 15 er videreført så å si ord for ord fra de tidligere lovene. Det foreligger lite av lovmotiver i tilknytning til dem, men noe juridisk teori.

6.1. Arealdelen til kommuneplan.

De rådighetsinnskrenkninger som følger av formål og bestemmelser i *arealdelen*, må grunneieren som helt dominerende regel finne seg i uten erstatning, i tråd med hovedprinsippet i norsk rett.

Men § 15-1 (§ 21 i 1985-loven) inneholder et unntak:

«Blir ubebygd eiendom eller større del av slik eiendom i kommuneplanens arealdel angitt som areal til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder eller til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen fire år ikke blir regulert eller angitt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.»

Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelsene om erstatning ved reguleringsplan i § 15-2. Begrunnelsen er at grunneieren ikke skal måtte finne seg i at hans eiendom er båndlagt til slike offentlige formål i lang tid med den konsekvens at han ikke kan utnytte sin eiendom «regningssvarende». Og kommunen skal ikke kunne unngå den innløsnings- og erstatningsplikt som gjelder når det *reguleres* til disse formålene (se nedenfor) ved i stedet å båndlegge gjennom arealdelen til kommuneplan.

Bestemmelsen kan umiddelbart virke mindre relevant for den problemstillingen som behandles i dette notatet. Imidlertid vil det kunne skje at et område som i utgangspunktet egner seg for eksempel som boligområde, på grunn av risiko fra en farlig virksomhet i nærmiljøet i stedet legges ut til et av de spesielle formålene som er nevnt i bestemmelsen. Dette kan ofte fremstå som et naturlig og rasjonelt valg, nettopp på grunn av soneinndelingen som det er redegjort for ovenfor. Et område i «Midtre sone» vil for eksempel etter den ovenfor nevnte veiledningen kunne reguleres til offentlig vei eller arbeidsplasser innen kontorvirksomhet (og da for eksempel i statlige, fylkeskommunale eller

kommunale etater), men ikke til boliger. I dette tilfellet kan altså erstatning eller ekspropriasjon bli aktuelt.

Det er uansett to vilkår som må foreligge. Det ene er at det ikke er regulert til et av disse formål (for da er det evt. § 15-2 som kommer til anvendelse), eller angitt et annet formål i arealdelen, innen fire år.

Det andre er at eiendommen som en følge av båndleggingen ikke lenger kan nyttes «på regningssvarende måte». Dette uttrykket går igjen i flere sentrale bestemmelser, og jeg kommer tilbake til innholdet nedenfor. Dette er en meget viktig begrensning i praksis. Selv om et areal er avsatt til et offentlig formål i arealdelen, vil grunneieren nemlig som regel kunne fortsette den pågående bruken av arealet inntil kommunen tar skritt for å realisere det offentlige formålet. På et landbruksområde vil det for eksempel fortsatt kunne drives landbruk. At et areal legges ut til et offentlig formål i planen vil derfor bare unntaksvis medføre en slik båndlegging at arealet ikke kan utnyttes regningssvarende. - Hva erstatningen eventuelt kan gå ut på i et slikt tilfelle, er for øvrig et nokså vanskelig spørsmål som jeg ikke går nærmere inn på.

Jeg peker spesielt på at det for en arealdel til kommuneplan/kommunedelplan med hensynssoner, ikke gjelder en tilsvarende erstatningsregel som den som etter § 15-3 gjelder for reguleringsplan (se nedenfor). Utenom § 15-1-tilfellet kan erstatning for rådighetsinnskrenkninger på grunn av arealdel til kommuneplan derfor utelukkende bygges på «alminnelige rettsgrunnsetninger» i analogi med § 105 – med de meget stramme rammer for erstatning som følger av disse.

6.2. Reguleringsplan

6.2.1 Erstatning for rådighetsinnskrenkning/ekspropriasjon/innløsning etter § 15-2

For erstatning ved rådighetsinnskrenkninger som følge av at *en ubebygd eiendom i dens helhet* reguleres til de samme formålene som er nevnt i § 15-1, gjelder § 15-2 (§ 42 i 1985-loven).

Paragraf 15-2 er parallell til § 15-1 (eller omvendt), men her altså formulert kun som et krav om ekspropriasjon, og da slik at grunneier/fester kan kreve «at ekspropriasjon straks blir foretatt». I motsetning til arealdelen gir nemlig en vedtatt reguleringsplan kommunen grunnlag for ekspropriasjon. De nærmere reglene om dette er gitt i lovens kapittel 16. Ekspropriasjon vil utløse erstatning direkte etter Grunnloven § 105, og her vil tvilsspørsmålet være selve *erstatningsutmålingen*; hva som kan kreves erstattet. Dette reguleres av Ekspropriasjonserstatningsloven²⁷ og de noe kompliserte domstolskapte regler om erstatning når det eksproprieres på grunnlag av en reguleringsplan, som jeg ikke går nærmere inn på. Her er det altså ikke et krav om at eiendommen ikke kan nyttes «regningssvarende».

Rett til å kreve ekspropriasjon av en eiendom straks, med medfølgende erstatning, gjelder også når *en del av en ubebygd eiendom* blir regulert til de nevnte formålene, jfr. § 15-2 annet

²⁷ Lov 16. april 1984 nr. 17.

ledd. Vilkåret her imidlertid at ekspropriasjonen «vil føre til at eiendommen ikke lenger kan anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte», jfr. nedenfor.

6.2.2 Erstatning for rådighetsinnskrenkning etter § 15-3.

Paragraf 15-3 behandler spørsmålet om erstatning ved rådighetsinnskrenkning når eieren beholder sin eiendom til tross for reguleringen. Denne bestemmelsen gjelder bare for rådighetsinnskrenkning på grunn av reguleringsplan og kan altså ikke anvendes analogisk på rådighetsinnskrenkning på grunn av kommuneplan. Den er relevant når en hensynssone innføres i en reguleringsplan med hjemmel i § 12-6.

Når de nærmere vilkår i § 15-3 er oppfylt, «skal kommunen betale erstatning etter skjønn». I praksis vil den først og fremst komme til anvendelse når det reguleres til andre formål enn de som er nevnt i §§ 15-1 og 15-2. I slike tilfeller kan altså grunneieren ikke *kreve* ekspropriasjon/innløsning mot full erstatning som etter § 15-2, men erstatning for det økonomiske tapet som er en følge av rådighetsinnskrenkningen. Kommunen kan likevel som alternativ til å gi erstatning velge å «erhverve eiendommen» i medhold av § 16-9, nærmere bestemt § 16-9 tredje ledd:

«Når det ved skjønn godtgjøres at vilkårene for erstatning etter § 15-3 første ledd er til stede, kan det etter krav fra kommunen bestemmes at kommunen kan ekspropriere vedkommende eiendom, dersom det finnes at kommunen har en grunnet interesse av det.»

Det er altså her et rettslig vilkår for ekspropriasjon at kommunen har «en grunnet interesse». Om det foreligger en «grunnet interesse», er et spørsmål som kan prøves for domstolene. Jeg går ikke nærmere inn på hva dette kan være.

§ 15-3 første ledd lyder:

«Medfører en reguleringsplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 16-9. Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med naturmangfoldloven §§ 50 og 51.»²⁸

Det er den første setningen som her er aktuell. Alle vilkårene som der er nevnt, må være oppfylt for at erstatning skal komme på tale. Vi skal gå gjennom disse punkt for punkt.

«Medfører en reguleringsplan....»

²⁸ Jeg går ikke nærmere inn på de øvrige punkter i § 15-3, vedrørende frister mv., som er viktige nok i praksis, men av liten betydning for det prinsipielle spørsmålet om erstatning.

Det må for det første være *reguleringsplanen* som gjør at eiendommen blir ødelagt som byggetomt. Er det andre grunner til at tomten ikke kan bebygges, blir det ikke erstatning. Erstatning er utelukket hvis det ikke etter den tidligere regulering var muligheter for bebyggelse. Er ikke bebyggelse tillatt fra før, medfører ikke den nye planen noen ødeleggelse av byggemulighetene.²⁹ Det går også uttrykkelig frem av forarbeidene i NOU 1983:15 på s. 43 hvor det settes som betingelse for erstatning at eiendommen før reguleringsplanen ville ha blitt godkjent som byggetomt.³⁰ Dette gjelder utvilsomt også hvis tomten uansett ikke kan bygges fordi den ligger i et område som er utsatt for skred eller flom eller annen risiko knyttet til naturforhold, grunnforhold osv. At reguleringsplanen for området legger dette fysiske forholdet til grunn, og at arealet av den grunn reguleres til andre formål, har som konsekvens at grunneieren ikke får rett til erstatning. På den annen side: Hvis eiendommen egner seg for bebyggelse, og den aktuelle arealplan ikke hindrer dette slik at utbygging kunne vært gjennomført hvis ikke den nye reguleringen var kommet, kommer § 15-3 til anvendelse.

Når det legges restriksjoner på utnyttelse av eiendommer på grunn av risiko for ulykker, blir spørsmålet om dette skal likestilles med terreng- og naturforhold o.l. som umuliggjør utbygging, eller om det skal sees som noe kommunen har hånd om slik at det blir reguleringsplanen i seg selv som er årsaken til at eiendommen ikke kan bygges. Dette kan nok diskuteres, men det er etter min mening mest naturlig å se dette som et «objektivt» forhold som hindrer utbygging, altså et forhold kommunen ikke har herredømme over. Jeg viser til redegjørelsen foran i kapittel I om kommunens lovfestede plikter til å sørge for en akseptabel sikkerhet rundt farlige virksomheter. Dette har nær sammenheng med spørsmålet om hvorvidt det foreligger «andre særlige grunner» til at eiendommen blir ødelagt som byggetomt, som jeg drøfter nærmere nedenfor.

Det er i vårt tilfelle *ikke spørsmål om «byggegrense innenfor veglinjen»*. Og innholdet i bestemmelsen – om det kan kreves erstatning i det tilfellet vi her har med å gjøre – avgjøres derfor av hva som ligger i uttrykkene «andre særlige grunner», «ødelagt som byggetomt» og «ikke kan nyttes på annen regningsvarende måte». Alle de tre vilkårene må være oppfylt for at erstatning skal komme på tale.

«... andre særlige grunner...».

Dette uttrykket kom inn i bygningsloven av 1965 og er blitt videreført både i 1985-loven og altså i dagens lov. Det siktes her til grunner som er særlige eller spesielle for vedkommende eiendom eller forhold som knytter seg til denne eiendommen. «I dette ligger at det skal ses bort fra de vanlige innskrenkninger som gjelder for plassering av bebyggelse på en tomt.»³¹ Dette er en meget viktig presisering.

Pedersen I (410-412) redegjør for bakgrunnen for denne regelen. Ordet «*andre*» peker tilbake på uttrykket foran: «...ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen». Det innebærer for det første at det med dette uttrykket siktes til nedfelte bestemmelser som er spesielle i den

²⁹ C. A. Fleischer Plan- og bygningsrett, 1992 s. 639.

³⁰ Det samme følger av dommen i RG 1975 s. 161.

³¹ Pedersen I s. 410.

aktuelle reguleringsplanen. Det gjelder ikke regler om byggegrenser langs vei som gjelder helt generelt på landsbasis, og som er gitt med hjemmel i veiloven, selv om de (nødvendigvis) kommer til uttrykk i en reguleringsplan for veien.³² Dette er i tråd med de sentrale utsagnene i Strandlovdommen. Det kan uansett bare bli snakk om erstatning der en restriksjon eller et inngrep rammer en enkelt eller noen få spesielt tyngende.

Denne forståelsen må tilsvarende legges til grunn for tolkningen av uttrykket «andre særlige grunner». Det er slik båndlegging gjennom reguleringen som rammer eller knytter seg *spesielt til vedkommende eiendom*, som kan gi grunnlag for erstatning. Det innebærer, som også Pedersen nevner, at begrensninger i mulighetene for å utnytte en eiendom som er en nødvendig konsekvens av plan- og bygningslovens alminnelige regler, ikke kan påberopes. Dette gjelder f.eks. 4-meters-regelen i naboforhold (§ 29-4 annet ledd) og § 68. «Dette er alminnelige begrensninger i byggefriheten som ikke er begrunnet i reguleringsmessige hensyn og som gjelder generelt.»³³ Det samme må gjelde for andre generelle forhold i samfunnet som begrenser utnyttelsen.

Så blir spørsmålet hvordan restriksjoner som følger av risiko ved omkringliggende virksomhet skal anses i dette perspektivet. Så vidt jeg kan forstå, vil dette som utgangspunkt være avhengig av *hvilken frihet kommunen har når det foreligger slike forhold*. Er kommunen bundet av generelle regler, og endog med en plikt til å legge dem til grunn, er det disse reglene og ikke reguleringsplanen og «andre særlige grunner» som gjør at tomten ikke kan bebygges. Dermed kan det etter min forståelse ikke kreves erstatning på grunnlag av § 15-3.

For å få dette spørsmålet avklart, må vi gå tilbake og se på de regler som er relevante her. Foran i del I i dette notatet har jeg redegjort for alle de plikter og bindinger som ligger på kommunen for å forebygge ulykker, både som beredskapsmyndighet og arealplanmyndighet. Formålet med fremstillingen var å vise at de restriksjoner en kommune legger ned for å forebygge ulykker f.eks. i form av «sikrings-, støy- og faresone» som hensynssone, er pliktige, generelle restriksjoner som skal legges til grunn i den kommunale arealplanleggingen i Norge. Kommunen har en kjede av plikter – ROS-analyse, beredskapsplikt og plikt til å ta nødvendige sikkerhetshensyn i arealplanleggingen for å forhindre ulykker – som med nødvendighet må munne ut i restriksjoner på utbygging i risikoutsatte områder. Dette rammer alle som har eiendom i slike områder, om enn i varierende grad.

Det er altså ut fra dette resonnementet ikke «andre særlige forhold» når disse slår ut som de gjør. Dette kan også sees på den måten at det ikke er selve *reguleringen* som er årsak til at en eiendom blir ødelagt som byggetomt og avgjørende for tapet, men risikoen knyttet til virksomhet i nærmiljøet.

«...ødelagt som byggetomt, og heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte»

Det kan likevel ikke helt utelukkes at vilkåret om «andre særlige grunner» oppfylles i en sak om anvendelse av en hensynssone. Det kan for eksempel tenkes at en kommune i en spesiell sak, av forskjellige grunner velger å innføre strengere regler for en enkelt eller noen få

³² Dette er blant annet lagt til grunn i dommen i Rt. 1970 s. 306 *Vækerø*.

³³ Pedersen I s. 411

eiendommer enn det som generelt praktiseres eller finnes nødvendig. Hvorvidt en slik avgjørelse vil kunne rammes av forvaltningsrettslige regler som forbud mot utenforliggende hensyn og usaklig forskjellsbehandling, er en sak for seg. Men det kan altså ikke helt utelukkes at forholdene kan ligge slik an at det blir spørsmål om erstatning.

Da blir det neste spørsmålet hva som ligger i uttrykket «ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte». Det springende punkt her er hva sluttresultatet blir – hva eiendommen kan brukes til eller ikke brukes til.

I uttrykket «ødelagt som byggetomt» ligger rett og slett at det på grunn av reguleringen ikke er mulig eller adgang til å *bebygge* eiendommen. Det er altså det faktum at utbygging er blitt umulig, som eventuelt gir grunnlag for erstatning.

Men selv i dette tilfellet vil det ikke bli erstatning hvis eiendommen kan utnyttes «regningssvarende» på annen måte.

(I § 15-2 er uttrykksmåten som allerede vist litt fyldigere: «.. vil føre til at eiendommen ikke lenger kan anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte.»)

Hva som ligger i uttrykket «regningssvarende» er ikke klart. Forarbeidene til § 15-3 nøyer seg med å henvise til at bestemmelsen viderefører tidligere bestemmelser, så det blir forarbeidene til de tidligere bestemmelser som evt. kan bidra til å kaste lys over spørsmålet. Høyesterett har hatt spørsmålet opp i noen få saker, og har da trukket opp enkelte grenser. Også juridisk teori har behandlet spørsmålet. Her kan det nevnes enkelte sentrale momenter fra forarbeider, rettspraksis og teori.

«Eiendommen» skal ikke forstås som det enkelte gårds- og bruksnummer. Eier grunneieren en eiendom som omfatter flere gårds- og bruksnummer som er fysisk sammenhengende, er det eiendommen som helhet som skal vurderes. Det samme gjelder der delene er adskilt men utgjør en faktisk driftsenhet.

Eiendommen skal vurderes som *en helhet*. Eierne kan altså ikke kreve erstatning under henvisning til at en bestemt del av eiendommen blir båndlagt.³⁴ Er eiendommen allerede delvis bebygd, mener Pedersen at «dette er et tungtveiende moment mot å gi erstatning», altså selv om reguleringen medfører at evt. utparsellering og videre utbygging på andre deler av eiendommen blir umuliggjort. Er eksisterende bebyggelse imidlertid saneringsmoden og dermed ikke representerer en regningssvarende utnyttelse i dag, kan resultatet teoretisk sett bli et annet.³⁵

³⁴ Dette er bekreftet i en nylig avgjørelse av Borgarting lagmannsrett 12. oktober 2016, sak LB-2015-170320 *Frantzevoss*: «I dette tilfelle er det åpenbart at eiendommen, som omfatter 120 daa bebyggbart areal, kan utnyttes regningssvarende selv om sikringssonen båndlegger et areal på 18 daa.»

³⁵ Pedersen s. 409.

Tomten kan ha slike terrengmessige forhold at en utnyttelse ikke lar seg gjennomføre. Det samme kan følge av manglende infrastruktur som mangel på vei, strøm, kloakk osv. Lovpålagte krav vil i denne sammenheng også spille inn. Lovpålagte krav til bebyggelsen kan hindre en eiendom i å bli regningssvarende, da det kan bli økonomisk kostbart og føre frem veiforbindelse, vannforsyning osv. Det er da ikke reguleringsplanen som gjør at eiendommen ikke blir regningssvarende.

Grunneieren kan ikke kreve erstatning med den begrunnelse at utnyttelsesmuligheten er vesentlig dårligere enn den var før reguleringsplanen kom (Rt. 1998 s. 1140 *Nedre Foss/Akerselva miljøpark*). Det er heller ikke å anse som «ikke regningssvarende» at eiendommen ikke kan gi den samme avkastning som før reguleringen (Rt. 2002 s. 64 *Bjørgo*). Det er altså ikke spørsmål om å sammenligne med tidligere utnyttelsesmulighet, og heller ikke hvilken avkastning eiendommen kunne ha gitt ved en annen regulering. Det er foreløpig ingen helt nye HR-dommer om hva som ligger i uttrykket «regningssvarende», og jeg har heller ikke funnet avgjørelser av andre domstoler om spørsmålet. (Dette viser nok for øvrig at erstatning etter § 15-3 er temmelig uvanlig.)

Den mest autoritative fremstilling av dette spørsmålet finnes nok i utredningen NOU 2003: 29 s. 112-114, selv om den er fra noen år tilbake.³⁶ Den bygger i det alt vesentlige på Høyesteretts uttalelser i Bjørgo-saken, og siterer blant annet følgende derfra (med henvisning til den tidligere § 32-1):

«Hvor en eiendom er ødelagt som byggetomt, og overhodet ikke kan utnyttes økonomisk etter reguleringen, foreligger det klarligvis erstatningsgrunnlag etter § 32 nr. 1. På den annen side kan ikke loven forstås slik at det ikke er grunnlag for erstatning i andre situasjoner. En økonomisk utnyttelse må være mulig. Hvor grensen går for det som må godtas som regningssvarende, og som fører til at det ikke kan kreves erstatning for rådighetsbegrensningen, kan man neppe komme nærmere enn å si at det må være visse utnyttelsesmuligheter som gir grunnlag for en akseptabel økonomisk utnyttelse av eiendommen. Ved denne vurderingen må man ikke tape for øyet at det ikke er spørsmål om hvilken avkastning eiendommen kunne ha gitt ved en annen regulering.

[...]

Lagmannsretten har [...] bygget på en uriktig forståelse av § 32 nr. 1 ved å stille krav om at bebyggelsen etter reguleringen skal være stor nok til å for-rente eiendommens verdi ut fra en påregnelig utnyttelse før reguleringen ...»

Og utvalget fortsetter: «Det er etter utvalgets oppfatning neppe mulig å angi noe mer presist enn det Høyesterett har gjort i denne dommen, hva som ligger i kriteriet ”anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte».

Oppsummering av erstatning etter § 15-3

§ 15-3 gir en grunneier mulighet til å få erstattet sitt tap på grunn av rådighetsinnskrenkninger ved en reguleringsplan, nærmere bestemt når «særlige grunner gjør at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte». Alle de tre

³⁶ NOU 2003: 29 Arealplaner og ekspropriasjonserstatning.

vilkårene må være oppfylt for at kommunen skal kunne bli erstatningspliktig, og de forstås temmelig strengt. I praksis skal det meget til for at erstatning blir aktuelt etter denne regelen.

7. Erstatning for tapte prosjekteringsutgifter når det er foretatt planlegging/prosjektering i tillit til en gjeldende arealplan.

Det er – som utgangspunkt - ikke tvil om at kommunen kan endre en plan. Dette gjelder også endring som medfører at en arealbruk eller virksomhet som er tillatt etter gjeldende plan, kan bli forbudt eller få vesentlige innskrenkninger. Adgangen til å endre en plan er formulert helt åpent i loven, både for arealdel til kommuneplan/kommunedelplan (§ 11-17) og reguleringsplan (§ 12-14). Disse reglene dreier seg om prosedyre og presiserer at endringen må følge de samme saksbehandlingsreglene som gjelder for ny plan (i hovedsak), men sier intet om nærmere «materielle» vilkår for å kunne endre en plan. Etter alminnelige forvaltningsrettslige regler må det foreligge en saklig grunn til endring av planen, men rammene for dette vil være vide, og f.eks. endrete politiske mål, prioriteringer og preferanser vil være grunn god nok. Ren vilkårlighet kan ikke godtas som grunn, og det kan vel også tenkes at en usaklig forskjellsbehandling kan sette en endring til side. Men i hovedsak har kommunen meget stor frihet til å endre en plan, også med negative konsekvenser for grunneiere i området. For arealdel til kommuneplan er det lovens forutsetning at planen rutinemessig kan tas opp til vurdering hvert fjerde år, på grunnlag av kommunal planstrategi (§ 10-1) som kan føre til at planen endres ved neste korsvei. - Dersom ikke annet blir vedtatt gjelder ny plan foran gammel plan. Gammel reguleringsplan vil f.eks. fortsatt gjelde så langt det ikke er motstrid til kommuneplanen, jf. plan- og bygningsloven § 1-5.

For å hindre at en lang behandlingstid av en planendring vil føre til at gjeldende plan settes ut i livet av grunneiere og utbyggere før endringen er vedtatt – mot kommunens ønske, har loven utrustet kommunen med reglene om midlertidig forbud. Reglene om dette finnes nå i kapittel 13 om midlertidig forbud mot tiltak, som i hovedsak viderefører reglene om «midlertidig bygge- og deleforbud» i tidligere lover. Kommunen kan gjennom dette stanse et tiltak som det er søkt om etter reglene i kapittel 20 flg., selv om tiltaket er i samsvar med gjeldende plan og bestemmelser og derfor som utgangspunkt ville hatt krav på å få tillatelse.

Den altoverveiende hovedregel er at grunneiere og andre interessenter ikke kan kreve erstatning av kommunen for tapt «byggesjans» på det grunnlag at utbyggingsmuligheten faller bort ved at en plan endres, eller ved at det nedlegges midlertidig forbud mot tiltak med senere planendring. Dette bygger på lang og konsekvent rettspraksis og juridisk teori.³⁷

Det vil i slike tilfelle ofte være slik at søkeren – gjerne en utbygger – har nedlagt et betydelig arbeid med å utvikle sitt prosjekt på grunnlag av og i tillit til gjeldende plan, med tilsvarende kostnader. På grunn av planendringen kan disse kostnadene vise seg å bli bortkastet.

Spørsmålet er om utbyggeren i det minste da kan kreve erstattet disse tapte prosjekteringsutgiftene. Dette spørsmålet sier loven ikke noe om, men dethar vært oppe i noen få rettssaker. Den sentrale dommen er Rt. 1994 s. 813 *Herlofson*. Her drøfter Høyesterett

³⁷ Det ble først slått fast av Høyesterett i saken gjengitt i Rt. 1968 s. 62.

temaet prinsipielt og trekker opp visse retningslinjer som trolig fortsatt kan legges til grunn. Dommen trekker forholdsvis stramme rammer for et mulig erstatningsansvar for kommunen i et slikt tilfelle, og i denne saken fikk utbyggerne ikke medhold i sitt erstatningskrav. Terskelen er med andre ord høy. Hvor grensen går, vil imidlertid bero på en konkret vurdering av omstendighetene i saken, og utfallet av slike saker kan derfor være tvilsomt.

I denne saken forelå det en såkalt flatereguleringsplan for et sentralt område i Oslo som åpnet for boligbygging med tillatt utnyttelsesgrad fra 0,2 til 1,5. I reguleringsbestemmelsene var det bestemt: «Før byggetillatelse kan gis, skal det foreligge detaljert bebyggelsesplan³⁸ for vedkommende eiendom. Etter bygningsrådets bestemmelse i det enkelte tilfelle kan bebyggelse tillates oppført i inntil 5 etasjer.» Utbyggerne la frem en plan med en omfattende utbygging av 20 leiligheter og med en utnyttelsesgrad på 0,85. Protester førte imidlertid til at kommunen til slutt valgte å omregulere tomten til bevaringsområde. Dette satte en stopper for den prosjekterte utbyggingen, og utbyggeren mente å ha krav på erstatning av kommunen for de tapte utgiftene til prosjektering som bygget på gjeldende plan.

HR avslo erstatningskravet. Det ble først konstatert at det ikke forelå en særskilt hjemmel for et slikt krav. Høyesterett sier rett ut at daværende bygningslovs egen erstatningsregel for tap utløst av reguleringsplan, § 32 i loven av 1965 (nå forannevnte § 15-3), «ikke rekker til å medføre erstatningsplikt for tap av denne art» (s. 818).³⁹ Og det fortsettes: «Hjemmelen må i tilfelle søkes i de retningslinjer for erstatning ved rådighetsinnskrenkninger som er utviklet av Høyesterett med grunnlag i Grunnloven § 97 og § 105» dvs. «alminnelige rettsgrunnsetninger».

Dette har en viktig rettslig konsekvens av relevans for det spørsmålet som her utredes: Erstatning kan bli aktuelt selv om restriksjonene ikke følger av en reguleringsplan, men av en *arealdel til kommuneplan/kommunedelplan*. Det avgjørende er om planen er tilstrekkelig presis og avklarende som rettsgrunnlag, jfr. nedenfor.

Etter «alminnelige rettsgrunnsetninger» er det et minstekrav for erstatning at inngrepet er «vesentlig». I tillegg må det etter nyere rettspraksis som nevnt være sterkt urimelig. I Herlofson-dommen drøftes det om det generelle vesentlighetskravet også gjelder i saker om erstatning for spilte planleggingsutgifter. HR uttaler tidlig i dommen: «Forventningen hos den grunneier som slik har påtatt seg økonomiske oppofrelser i tillit til rettstilstanden før inngrepet, kan ha et grunnlag og en styrke som tilsier at den gis erstatningsvern. En reservasjon i denne retning ble tatt allerede i strandlovdommen ...». Senere kommer dommen grundigere inn på dette, bl.a. med henvisning til tidligere avgjørelser (s. 820):

«Det er ikke uttrykkelig sagt i noen av disse avgjørelsene at det, også når tap av foretatte investeringer skal erstattes, er et vilkår at tapet eller inngrepet fremstår som vesentlig for eieren. Jeg innser også at det lettere kan oppstå tvil om hva et vesentlighetskrav her skal relateres til, enn når det gjelder inngrep som rammer fremtidig økonomisk utnyttelse. Likevel må det være et hovedsynspunkt også når det er spørsmål om tapte investeringer eller andre oppofrelser, at tap som fremstår som

³⁸ Bebyggelsesplan var en form for detaljplan i den tidligere loven.

³⁹ Pedersen behandler derimot spørsmålet under drøftelsen av § 15-3.

uvesentlig for eieren, ikke skal erstattes. I 1982-avgjørelsen er en forutsetning om dette kommet til uttrykk i førstvoterendes uttalelse l.c. om at

"Det vil da under enhver omstendighet være en forutsetning at tap oppstår på en slik måte og i et slikt omfang at det overstiger det Norske Fina A/S "i utviklingens medfør måtte regne med og finne seg i"."

Ut fra det jeg nå har sagt, antar jeg at den påberopte erstatningspraksis for spilte prosjekteringsutgifter ved reguleringsendring i og for seg lar seg harmonisere med de retningslinjer som er trukket opp av Høyesterett for erstatning ved rådighetsinngrep. Man kan se den som et utslag av en regel om at investeringer eller utgifter som går tapt for eieren, etter omstendighetene kan bli gjenstand for erstatning. Rettsutviklingen på området gir meg imidlertid foranledning til å søke å klarlegge og presisere de erstatningsvilkår som i tilfelle må oppstilles.»

I dommen presiserer så HR dette grunnlaget, med følgende momenter:

Vilkåret må *for det første* være «at utgiftene er pådratt av byggherren i tillit til og innenfor rammen av en avsluttet regulering etter bygningslovgivningens regelverk, som avklarer arealanvendelsen».

Til dette er å bemerke at ordet «regulering» i dag nok ikke kan forstås som bare regulering gjennom reguleringsplan men også gjerne arealdel til kommuneplan. Det sentrale er om reguleringen er «avsluttet» og «avklarer arealanvendelsen». I dag kan et bindende byggeforbud vedtas gjennom arealdel til kommuneplan eller kommunedelplan, med angivelse av formål etter § 11-7 og med detaljerte regler og retningslinjer for arealbruken med hjemmel i §§ 11-8 til 11-11. Det er presisert i § 11-6 tredje ledd om rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel at

«Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i §§ 20-2 til 20-5.»

I dette ligger også at en søker i en slik situasjon har krav på å få tillatelse til et tiltak dersom det er i fullt samsvar med arealdelen til kommuneplan og bestemmelser i lov og forskrift (og kommunen ikke nedlegger forbud etter reglene i lovens kapittel 13).

Et avgjørende punkt for erstatningsspørsmålet er altså *om det som foreligger av plangrunnlag, er så endelig avklarende som Høyesterett stilte krav om*, dvs. at det ikke kreves ytterligere avklaringer og at søkeren har krav på å få bygge i samsvar med dette.

For det andre må

«årsaken til at grunneierens prosjekteringsutgifter blir verdiløse, være at det foretas en formell reguleringsendring fra det offentliges side, og *en endring som byggherren ikke med rimelighet kunne forutse da han pådro seg utgiftene* (min kursivering) Det må ikke være slik at det følger allerede av den bygningsregulering som byggherrens prosjektering knytter seg til, at han løper risikoen for at prosjektet ikke kan realiseres.»

Dette vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Slik Høyesterett anvender dette kriteriet i Herlofson-saken, må det kunne sies at dommen går ganske langt i å beskytte kommunen. I tråd med dette tror jeg nok man må regne med en temmelig stram linje fra domstolene i dette spørsmålet.

Høyesterett kom der til at hverken det første eller andre vilkåret var oppfylt. M.h.t det første vilkåret om avklart plangrunnlag var det avgjørende at det ikke forelå en endelig regulering av eiendommen med tilstrekkelig presisjon. Videre var forholdene i saken «alt i alt» slik at utbyggeren ikke uten videre kunne regne med å få tillatelse til det ganske omfattende prosjektet han hadde lagt opp til. Dette til tross for at utnyttelsesgraden i det foreslåtte prosjektet lå innenfor den rammen som gjeldende reguleringsplan anslo. Men utbyggeren «kunne ikke ha en sterk forventning om at den bebyggelsesplan rederiet fremla forslag til i januar 1985, skulle bli lagt til grunn for den endelige regulering av eiendommen». Det legges altså vekt på hva utbyggeren alt i alt måtte kunne regne med – og en viss usikkerhet vil nødvendigvis ofte være tilstede i slike saker, jfr. blant annet reglene i lovens kapittel 13.

For det tredje må altså tapet «ikke fremstå som uvesentlig for byggherren». Også dette blir et skjønnsspørsmål. Men det er en språklig nyanseforskjell på «vesentlig» og «ikke uvesentlig». I dette og i drøftelsen for øvrig i dommen ligger at terskelen fra Høyesteretts side for å få erstatning nok er ment å være noe lavere enn hvor det søkes om erstatning for selve tapet av fremtidige utnyttelsesmuligheter.

I Herlofson-saken var det ikke nødvendig å ta endelig standpunkt til dette, i og med at de andre vilkårene ikke var oppfylt. Alle vilkårene må som sagt være oppfylt for at erstatning skal bli aktuelt.

Alternativt krevet utbyggeren erstatning på grunnlag av uaktsomhet fra kommuneansattes side. Retten kom ut fra en konkret vurdering til at det ikke forelå uaktsomhet.

Konklusjon

Det vil altså bero på en konkret vurdering i den enkelte sak hvorvidt en utbygger har krav på erstatning for tapte prosjekteringsutgifter når han har prosjektert på grunnlag av en gjeldende og avklarende reguleringsplan eller en arealdel til kommuneplan, og kommunen endrer denne slik at prosjektet likevel ikke kan gjennomføres. Vurderingen vil dreie seg om:

- Foreligger det et endelig og avklart plangrunnlag, og var prosjektet innenfor dette slik at utbyggeren hadde hatt krav på å få tillatelsen hvis omreguleringen ikke var kommet?
- Er den reguleringsendringen som kommunen foretar en endring som byggherren ikke med rimelig aktsomhet og forutseenhet kunne forutse da han pådro seg utgiftene?
- Er tapet «ikke uvesentlig»?

Siden et krav her må bygges på «alminnelige rettsgrunnsetninger» må det antas at det nok skal ganske mye til for at kommunen blir erstatningsansvarlig; terskelen ligger høyt.

8. Erstatning for redusert eiendomsverdi for de eiendommer som allerede er utbygget?

Det er ikke vanskelig å se at vedtak om en «sikrings-, støy og faresone» etter pbl. § 11-8 eller § 12-6 med angivelse av fareårsak og miljørisiko, både kan virke belastende for de som omfattes av en slik sone og kan redusere verdien av en eksisterende eiendom og dermed også medføre økonomisk tap for beboerne i sonen.

Spørsmålet er om dette tapet gir beboerne rett til erstatning, eventuelt av hvem, og hva erstatningen kan gå ut på. Det er ingen regler i plan- og bygningsloven direkte om dette, og jeg har ikke kommet over noe relevant rettspraksis. Det følgende er derfor noen tanker om dette «på frihånd». Spørsmålet kan nok fortjene en grundigere analyse og vurdering enn det som har vært mulig innenfor rammen av dette notatet.

Selv om et slikt krav i og for seg kan virke rimelig i gitte situasjoner, er det som utgangspunkt vanskelig å finne rettslig grunnlag for det. Det er jo et kjent og gjennomgående samfunnsfenomen at eiendomsverdier påvirkes av varierende ytre omstendigheter, og ikke minst som resultat av offentlige planer og vedtak, og at grunneiere og andre må finne seg i dette uten erstatning. Dette prinsippet er grunnleggende viktig for å kunne gjennomføre ønskede samfunnsoppgaver uten for store kostnader. Omlegging av en hovedvei utenom et tettsted kan innebære at butikker som har ligget langs veien må innstille, men de har som utgangspunkt ikke krav på erstatning. Anlegg av en ny motorvei eller en flyplass i nærheten av et boligområde, vil medføre støy og redusere verdien av boligene. Boligeierne har ikke et ubetinget krav på å få dette tapet erstattet. (Men ut fra omstendighetene kan det være grunnlag for erstatning etter naboretten, dvs. etter granneloven av 1961 § 9, jfr. kriteriene i lovens § 2. Jeg går ikke nærmere inn på dette.)

Det kan hevdes å være en prinsipiell forskjell på *faktiske* konsekvenser for grunneiere mv. på grunn av endringer i arealbruken – som det er allmenn oppfatning at grunneiere i alminnelighet må finne seg i, og de *rettslige* konsekvensene som blir resultatet når et delvis utbygd område båndlegges på grunn av fare. Men her kan det vises til problemstillingen ovenfor, der en planendring eller midlertidig forbud medfører at en grunneier f.eks. mister retten til en utbygging som var godkjent i tidligere plan. Endringer som er saklig begrunnet må man finne seg i selv om de medfører økonomisk tap. Erstatning synes bare å kunne bygges på den snevre muligheten som følger av «alminnelige rettsgrunnsetninger».

Jeg ser likevel ikke bort fra at dette spørsmålet kan komme opp for domstolene som en følge av innføringen av nye hensynssoner, og at utfallet kan være noe åpent, avhengig av de konkrete omstendighetene, blant annet hvor stort det økonomiske tapet er. Det kan da spørres om hvem som i så fall er erstatningsansvarlig. Er hensynssonen noe kommunen selv har bestemt, må kommunen være ansvarlig. Men når kommunen i realiteten pålegges å innføre bestemte hensynssoner med påfølgende rådighetsinnskrenkninger av statlige myndigheter – som tilfellet nå er med gjennomføringen av Seveso-III-direktivet – kan spørsmålet reises om ikke i stedet staten er rette ansvarssubjekt. Dette fremstår i dag som et åpent spørsmål, som det nok er behov for å få avklart.

Det kan nok heller ikke utelukkes at etablering av nye faresoner på grunn av en reell risiko, som f.eks. dekker et eksisterende boligområde, er så inngripende og byrdefull for eierne at ekspropriasjon kan bli riktig og nødvendig. Ekspropriasjon er da også uttrykkelig nevnt som en mulighet i Brann- og eksplosjonsvernloven § 20 fjerde ledd. Rettsgrunnlaget for dette bør avklares, evt. utredes nærmere.

Det kan også reises spørsmål om virksomheten som utløser behovet for faresonen, kan komme i ansvar her, se pkt. 9 nedenfor.

At en eiendom blir mindre verd på grunn av en ny plan og utbygging i nærmiljøet, og at dette kan medføre erstatning, er ikke helt ukjent i plan- og bygningsloven. Lovens § 15-3 femte ledd sier:

«Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere eller festere ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom. Erstatningsbeløpet kan ikke settes høyere enn den verdiøkning som den bedre utnytting medfører for vedkommende eiendom ...»

Denne bestemmelsen – som for øvrig er lite påaktet og benyttet⁴⁰ - er en særregel som må tas på ordet og neppe kan tolkes utvidende. Det kan ikke helt utelukkes at dette kan være en situasjon der en industribedrift bygger et nytt anlegg i henhold til reguleringsplan, som vil skape verdier men samtidig innebære en ny risiko for omgivelsene som forårsaker betydelig verdireduksjon av eiendommene. Men bestemmelsen er som nevnt lite brukt, og det er usikkert hva som skal til for at den skal komme til anvendelse.

9. Den særlige regelen om virksomheters ansvar for kostnadsdekning i brann- og eksplosjonsvernloven § 20 fjerde ledd.

Denne bestemmelsen er av stor interesse her. Den sier at

«Kostnader forbundet med etablering av arealmessige begrensninger, herunder evt. kostnader ved ekspropriasjon, skal bæres av den virksomheten som representerer fare.»

Ut fra ordlyden kan denne regelen ha stor betydning for de spørsmål som er behandlet i dette notatet, og da spesielt for hvem som «til syvende og sist» skal bære kostnadene ved de planendringer og nye rådighetsinnskrenkninger som nå innføres gjennom implementeringen av Seveso-III-direktivet. Kommer bestemmelsen til anvendelse? Skal den tas på ordet, og hvilket innhold er den ment å ha?

Regelen er – noe overraskende - ikke annet enn helt kort nevnt i lovproposisjonen og ikke nærmere kommentert. Det sies der bare at regelen er tatt inn «i henhold til kommentarer fra Justisdepartementet».⁴¹ Den er heller ikke kommentert i Norsk Lovkommentar. Ut fra opplysninger fra DSB er det ikke der kjent at den er blitt anvendt i praksis, og jeg har heller ikke funnet noe rettspraksis om den. Dette kan tyde på at den er temmelig «sovende». Men ut fra ordlyden synes det klart at den kan være relevant for noen av de spørsmål som reiser seg ved innføring av nye sikringssoner og som utredes i dette notatet.

⁴⁰ Et sjeldent eksempel på at pbl. §15-3 femte ledd kommer for domstolene, er en avgjørelse av Gulating lagmannsrett i 2014, sak LG-2013-182539. Saken er imidlertid ikke relevant for vårt spørsmål.

⁴¹ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 29.

Det synes klart at lovgiver her har tenkt seg at den virksomheten som er årsak til de arealmessige begrensningene, er den nærmeste til å bære kostnadene som følger av dette. Dette kan sies å være i tråd med blant annet det tradisjonelle prinsippet i erstatningsretten om ansvar for «farlig bedrift» og det miljørettslige prinsippet «forurensers-skal-betale». I dette må det ligge at disse kostnadene ikke skal dekkes av den enkelte grunneier som utsettes for begrensninger, og heller ikke av det offentlige - kommunen eller staten. Hvis dette er riktig forstått, vil regelen ha meget stor betydning særlig for kommunene. Det er derfor grunn til å vurdere noe nærmere hva som rettslig og praktisk kan ligge i og utledes fra denne knappe men - når den tas på ordet - ganske vidtgående bestemmelsen.

Det må da først spørres om bestemmelsen i det hele tatt kommer til anvendelse i en situasjon som den som beskrives i dette notatet: Det etableres ikke ny virksomhet, men det innføres nye og strengere restriksjoner rundt en eksisterende virksomhet, som får arealmessige og økonomiske konsekvenser. Dette gir verken lovteksten eller motivene svar på. Det kan muligens hevdes at reglene Brann- og eksplosjonsvernloven i § 20 primært er ment å gjelde fremover, det vil si anvendelse på nye virksomheter. Da kan virksomheten ta kostnadene ved de tiltakene som kreves etter loven og forskriften i betraktning i forbindelse med selve etableringen.

Det kan likevel neppe være tvilsomt, som lagt til grunn foran i dette notatet, at i alle fall § 20 første til tredje ledd kommer til anvendelse ikke bare på ny virksomhet, men også på eksisterende virksomhet. Plikten til å sørge for nødvendig sikkerhet gjelder naturligvis løpende og til enhver tid. Nye vurderinger av risiko og nye krav til sikkerhet kan innebære at det kreves nye og strengere sikkerhetstiltak etter § 20, herunder «arealmessige begrensninger». Det er ikke noe uvanlig i at det for økonomiske virksomheter innføres nye og strengere krav gjennom lovgivning, som medfører nye kostnader.

Det er da vanskelig å se hvordan ikke også § 20 fjerde ledd skulle komme til anvendelse når det innføres nye restriksjoner gjennom lovgivningen. Det er jo nær sammenheng mellom § 20 første til tredje ledd og § 20 fjerde ledd: Fjerde ledd gir en regel om kostnadsansvar når det gjennomføres arealmessige begrensninger etter første til tredje ledd. I mangel av andre holdepunkter må § 20 fjerde ledd derfor etter min mening komme til anvendelse også når det innføres nye arealmessige begrensninger rundt en eksisterende virksomhet.

Det neste spørsmålet er imidlertid hva som omfattes av uttrykket «*kostnader forbundet med etablering av arealmessige begrensninger ...*»? «Etablering av arealmessige begrensninger» reiser ikke særlig tvil. Men hva er «kostnader forbundet med» dette? Er dette bare, eller først og fremst, de kostnader *kommunen* måtte ha ved selve arbeidet med å lage nye eller revidere gjeldende arealplaner, innføre hensynssone osv.? Eller kan det også gjelde andre utgifter og særlig det erstatningsansvaret kommunen og kanskje staten kan komme i overfor grunneiere/utbyggere som følge av begrensningene?

Som eksempel nevner bestemmelsen «herunder eventuelle kostnader ved ekspropriasjon». Ekspropriasjon må gjennomføres av kommunen eller av staten, og «kostnadene» ved dette vil først og fremst være ekspropriasjonserstatningen, foruten kostnader ved selve ekspropriasjons-/skjønnsprosessen. Dersom bestemmelsen er slik å forstå at virksomheten må

refundere kommunen utgiftene til ekspropriasjonserstatningen, er det nærliggende at den også må refundere kommunen de (mindre) utgifter den måtte ha til å erstatte grunneiere for rådighetsinnskrenkninger etter reglene i pbl. Virksomhetenes plikt til å bære «kostnadene» vil ut fra dette defineres – og begrenses – av de samme rammene som gjelder for det offentlige erstatningsplikt ved rådighetsinnskrenkninger, og som er beskrevet ovenfor.

Er § 20 fjerde ledd også ment å dekke kostnader - og eventuelt økonomisk tap - som f.eks. *grunneiere og huseiere* i områdene eventuelt påføres gjennom de nye restriksjonene? Dersom bestemmelsen skal tas på ordet, må den vel også omfatte eventuell direkte kostnader disse partene måtte ha i forbindelse med planendring og innføring av nye restriksjoner. Derimot er det etter min mening ikke holdepunkter for å legge en generell *erstatningsregel* inn i § 20 fjerde ledd, som også skulle omfatte mulig økonomisk tap som følge av redusert verdi av eksisterende bebyggelse. Et direkte krav fra grunneiere mot virksomheten må eventuelt bygge på et annet grunnlag.

Det må understrekes at konklusjonene i dette avsnittet er usikre siden det ikke finnes rettskilder som kan kaste lys over hva lovgiver nærmere bestemt har ment med formuleringen i § 20 fjerde ledd og – så vidt jeg har forstått - heller ikke praksis. Løsningen kan få adskillig betydning for arbeidet med å skape større sikkerhet rundt farlige virksomheter gjennom arealplanlegging. Det er derfor klart ønskelig å få en nærmere avklaring og presisering av bestemmelsen gjennom en grundigere utredning enn det har vært mulig innenfor rammen av dette notatet.

10. Muligheten for ekspropriasjon/innløsning og erstatning som følge av dette.

Ekspropriasjon som følge av «arealmessige begrensninger» er altså nevnt som en mulighet i brann- og eksplosjonsvernloven § 20 fjerde ledd.

Spørsmålet kan først reises om grunneiere som måtte ønske det, har *krav* på å få sin eiendom innløst mot erstatning som følge av risikoen og båndleggingen som følger med. Retten til å kreve ekspropriasjon på grunn av planer følger som nevnt av §§ 15-1 og 15-2 for henholdsvis arealdel til kommuneplan og reguleringsplan. I begge tilfelle gjelder retten bare for eiendommer som er helt eller delvis ubebygde, blir lagt ut eller regulert til de bestemte formålene som der er nevnt, og eiendommen som følge av dette ikke kan nyttes «på regningssvarende måte».

Uavhengig av reglene i kapittel 15 kan kommunen alltid foreta ekspropriasjon for å gjennomføre en reguleringsplan (§ 16-2). For å kunne ekspropriere må kommunen altså i alminnelighet gå veien om en reguleringsplan. Og formålet med ekspropriasjonen må være å realisere planen – i praksis vil dette være for å utføre en offentlig oppgave som allerede er dekket av formålene nevnt i §§ 15-1 og 15-2. Imidlertid kan den også foreta ekspropriasjon for å skaffe arealer til ny tettbebyggelse uten at det foreligger reguleringsplan, men da kreves departementets – dvs. statens – samtykke (§ 16-3, se også § 16-2 tredje ledd). En arealdel til kommuneplan gir ikke nødvendig grunnlag for ekspropriasjon. Uten reguleringsplan må

eventuelt en ekspropriasjon da gjennomføres på grunnlag av de alminnelige regler i oreigningsloven.⁴²

Som jeg allerede har vært inne på, ser jeg ikke bort fra at det kan oppstå konsekvenser av båndleggingen og situasjoner som gjør at det blir nødvendig eller ønskelig å ekspropriere for eksempel boligeiendommer rundt bedrifter som innebærer en risiko, og anvende arealet til annet formål.

III Oppsummering

1. Lovgivningen – i første rekke Plan- og bygningsloven, Brann- og eksplosjonsvernloven og Sivilbeskyttelsesloven med forskrifter - pålegger kommunene omfattende plikter til å utrede risiko forbundet med farlig virksomhet og treffe tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå. Forpliktelsen presiseres og forsterkes bl.a. gjennom Seveso III-direktivet. Statlige myndigheter, særlig Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, har som oppgave å presisere disse forpliktelsene og påse at kommunene oppfyller dem.
2. Plan- og bygningsloven er et rettslig redskap kommunene plikter å bruke i gjennomføringen av denne oppgaven. Den gir både plikt og mulighet til å innføre restriksjoner på eierrådigheten gjennom bruk av hensynssoner i arealplaner (§§ 11-8 og 12-6), nærmere bestemt «sikrings-, støy- og faresoner». Det gis her hjemmel til nødvendige bestemmelser som vi kunne innebære innskrenkninger i eierrådigheten for grunneiere.
3. Hovedregelen i norsk rett er at en grunneier må finne seg i innskrenkninger i muligheten til å utnytte sin eiendom, for eksempel, gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven, uten å ha krav på erstatning for eventuelt økonomisk tap som dette måtte medføre. Erstatning kan likevel bli aktuelt etter «alminnelige rettsgrunnsetninger» hvis «det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles». Det er også enkelte lovfestede unntak som kan berettige erstatning i særlige tilfelle.
4. Innføring av nye hensynssoner – som faresoner - i arealdel til kommuneplan/kommunedelplan eller reguleringsplan (§ 11-8 eller § 12-6) reiser ikke nye og spesielle erstatningsspørsmål for kommunen i forhold til grunneiere/utbyggere som berøres av hensynssonen. Det er de alminnelige reglene om erstatning for rådighetsinnskrenkninger ved planer som gjelder. Her er det en forskjell mellom arealdel til kommuneplan/kommunedelplan og reguleringsplan.

⁴² Lov 23. oktober 1959 nr. 3.

5. For *arealdelen* er den alt overveiende hovedregelen at grunneiere ikke har krav på erstatning for rådighetsinnskrenkningene som følger av planen. Unntak gjelder der «ubebygd eiendom» i planen avsettes til visse offentlige formål, som er nærmere beskrevet i § 15-1. Da har grunneiere krav på å få eiendommen innløst mot erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, men bare hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Dette vil bare være tilfellet rent unntaksvis.

6. For rådighetsinnskrenkning gjennom *reguleringsplan* gis grunneieren en tilsvarende rett til «straks» å kreve ekspropriasjon etter § 15-2. I tillegg er det her en egen erstatningsregel i § 15-3. Den hjemler erstatning etter skjønn når reguleringen av «særlige grunner» medfører at en eiendom blir «ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte.» Alle de tre vilkårene må være oppfylt, og terskelen for erstatning ligger i praksis høyt. Jeg mener at slike restriksjoner på arealutnyttelsen som følger av nødvendige sikkerhetssoner rundt risikofylte virksomheter, gjelder generelt og i alminnelighet ikke kan anses som «særlige grunner» i den forstand som er nevnt i § 15-3. Men unntaksvis kan disse restriksjonene ramme noen grunneiere spesielt hardt. Det er en slik situasjon § 15-3 tar sikte på, og erstatning kan da bli aktuelt dersom også de to andre vilkårene er oppfylt.

7. Spørsmålet kan reise seg hvorvidt en utbygger har krav på erstatning for *tapte prosjekteringsutgifter* når han har prosjektert et tiltak på grunnlag av en gjeldende og avklarende reguleringsplan eller en arealdel til kommuneplan, og kommunen endrer denne slik at prosjektet likevel ikke kan gjennomføres. Basert på rettspraksis vil dette være avhengig av:
 - Foreligger det et endelig og avklart plangrunnlag, og var prosjektet innenfor dette slik at utbyggeren hadde hatt krav på å få tillatelsen hvis omreguleringen ikke var kommet?
 - Er den reguleringsendringen som kommunen foretar en endring som byggherren ikke med rimelig aktsomhet og forutseenhet kunne forutse da han pådro seg utgiftene?
 - Er tapet «ikke uvesentlig»?

Siden et krav her må bygges på «alminnelige rettsgrunnsetninger», må det antas at det nok også her skal ganske mye til for at kommunen blir erstatningsansvarlig; terskelen ligger etter rettspraksis høyt.

8. En grunneier som lider tap ved at en bebygd eiendom innlemmes i en faresone og dermed presumptivt minker i verdi, kan neppe kreve erstatning av kommunen med mindre man finner at denne konsekvensen er spesiell og «sterkt urimelig». Terskelen for dette ligger høyt. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forholdene ligger slik an at eiendommer som ligger i det som defineres som faresone og som sterkt berøres, kan ha krav på å bli ekspropriert. Rettsgrunnlaget for dette bør avklares.

9. Brann- og eksplosjonsvernloven § 20 fjerde ledd sier at «kostnader forbundet med etablering av arealmessige begrensninger» rundt risikofullt virksomhet, bæres av virksomheten. Bestemmelsen har hittil vært sovende, og innholdet er usikkert. Jeg antar at den kommer til anvendelse også når det innføres nye hensynssoner, og at «kostnader» her kan omfatte de utgifter kommunen (eller staten) påføres pga mulig erstatningsansvar overfor grunneiere på grunn av rådighetsinnskrenkninger etter de reglene som er beskrevet ovenfor.

10. Det knytter seg usikkerhet både til innholdet av § 20 fjerde ledd og til andre spørsmål som er behandlet i dette notatet. Problemstillingene må forventes å bli stadig mer aktuelle etter hvert som kommunene tar hensynssoner i bruk for forskjellige formål. Det synes å være behov for en grundigere utredning og klargjøring av noen av spørsmålene enn det som har vært mulig å gjennomføre innenfor rammen av dette notatet.

Oslo, september 2017

Hans Chr. Bugge

Professor emeritus, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo