



Direktoratet for
samfunnstryggleik
og beredskap

TEMA

10

RETNINGSLINJER FOR FYLKESMANNENS BRUK AV MOTSEGN

For å ta vare på samfunnstryggleiken
i arealplanlegginga

Utgitt av: Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) 2010

ISBN: 978-82-7768-238-9 (Nynorsk)

Framsidedfoto: Flaum i Steinkjer februar 2006. Foto: Kjell A. Olsen, Adresseavisen

Baksidedfoto: Jordras i Lyngen september 2010. Foto: Marius Fiskum

Grafisk produksjon: Laboremus Oslo AS

RETNINGSLINJER FOR FYLKESMANNENS BRUK AV MOTSEGN

For å ta vare på samfunnstryggleik i arealplanlegginga

INNHALD

FORORD	3	5 SAMARBEID MED ANDRE STYRINGSORGAN	7
1 INNLEIING	5	6 MEKLING OG EVENTUELL OVERSENDING AV MOTSEGNSAK TIL MILJØVERNDEPARTEMENTET	7
2 SAMFUNNTRYGGLEIK I AREALPLANLEGGINGA.....	5	VEDLEGG	8
3 KRAV TIL MEDVERKNAD	5		
4 KRITERIUM FOR MOTSEGN	6		

FORORD

Kommunane er planorgan og har ansvaret for å ta vare på samfunnstryggleiken i planar etter plan- og bygningslova. Fylkesmannen har eit generelt ansvar på området for samfunnstryggleik og arbeider for at kommunane følgjer opp samfunnstryggleiken i planlegginga si. Fylkesmannen har fått motsegnsmytte for å sikre dette.

Samfunnstryggleik har gjennom dei siste åra fått auka merksemd. Særleg gjeld dette for kommunane. Gjennom lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova) skal ein i all planlegging ta vare på omsynet til samfunnstryggleiken (§ 3-1 (h)). Det er innført ei generell plikt som gir kommunane påbod om å syte for at risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS) blir gjennomførte når dei utarbeider planar for utbygging (§ 4-3).

Som følge av endringane i plan- og bygningslova har Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) utarbeidd «Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av motsegn for å ta vare på samfunnstryggleiken i arealplanlegginga».

«Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse i plan-saker etter plan- og bygningsloven, sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i den kommunale planleggingen, DSB 1997» og «Rundskriv GS-1/01 om fylkesmennenes praktisering av innsigelsesinstituttet på beredskapsområdet» gjeld ikkje lenger frå den datoen dei nye retningslinjene tek til å gjelde.

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap,
september 2010



Jon Lea
direktør

1 INNLEIING

Arbeidet med samfunnstryggleiken er ein kontinuerleg prosess som handlar om å skaffe seg oversikt over relevant risiko, og ambisjonen er å redusere risikoen og sårbarheita i samfunnet. Når ein planlegg etter plan- og bygningslova, skal omsynet til samfunnstryggleiken gi grunnlag for å førebyggje risikoen for skade og tap av liv, helse, viktig infrastruktur og samfunns-viktige funksjonar under ulike former for påkjenning. Lova gir kommunane ulike verkemiddel for å følgje opp samfunns-tryggleiken i arealplanlegginga.

Fylkesmannens viktigaste oppgåve i dette arbeidet er å medverke til at kommunane følgjer dei nasjonale og regionale krava og føringane til samfunnstryggleik i plan- og bygningslova med kunnskap, gode råd, rettleiing og deltaking i planprosessane.

Desse retningslinjene er utarbeidde for å rettleie fylkesmennene i arbeidet med å passe på at omsynet til samfunnstryggleiken er med i arealplanlegginga. Dei gir råd om korleis fylkesmennene kan bruke motsegn dersom arealplanane til kommunane ikkje i tilstrekkeleg grad tek vare på dei nasjonale og regionale føringane for samfunnstryggleik, jf. § 5-4.

2 SAMFUNNTRYGGLEIK I AREALPLANLEGGINGA

I eit arealperspektiv har arbeidet med samfunnstryggleik fire fasar:

1. Kartleggje risiko og sårbarheit
2. Unngå risiko og sårbarheit
3. Redusere risiko og sårbarheit
 - a. vurdere alternativ til lokalisering og/eller stille krav til å redusere risiko og sårbarheit i utbygginga
 - b. gjennomføre eventuelle tiltak som reduserer risiko og sårbarheit
4. Handtere restrisiko, med beredskapstiltak som mellom anna planar og utstyr for overvaking og varsling

Målet med å kartleggje arealet er å få kunnskap om planområdet for å unngå arealdisponering som skaper ny eller auka risiko og sårbarheit.

Risiko og sårbarheit kan vere knytte til arealet slik det er frå naturens side; det kan vere ein konsekvens av

klimaendringane, ei følgje av arealbruken eller av at viktige samfunnsfunksjonar og infrastrukturar er lokaliserte til planområdet. I utgangspunktet kan ein berre byggje på grunnen dersom det er tilstrekkeleg trygt for farar og utan monaleg ulempe, jf. § 28-1.

Når ein lokaliserer utbyggingsområde, er det viktig å ta omsyn til risiko og sårbarheit. Dersom det ikkje er alternativ til lokalisering i området, skal utbygginga skje slik at ein oppnår tilstrekkeleg tryggleik. Det er viktig at all busetnad er trygg, og at han kan tåle ulike typar påkjenningar.

Gjennom å ta del i dei kommunale arealplanprosessar skal Fylkesmannen medverke til at kommunane tek vare på samfunnstryggleiken når dei planlegg, og bidra til at all tilgjengeleg kunnskap om planområdet er med i vurderingane.

3 KRAV TIL MEDVERKNAD

Etter plan- og bygningslova § 3-2 har Fylkesmannen rett og plikt til å delta i planlegginga av saker knytte til samfunnstryggleik.

Medverknad er ein føresetnad for at Fylkesmannen kan bruke myndet til å kome med motsegn. Fylkesmannen mistar høvet til å kome med motsegn dersom Fylkesmannen ikkje oppfyller plikta til medverknad, jf. § 5-5. Rundskriv «T-2/2009 Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven» gir i kapittel 6 nærare rettleiing om medverknad i planlegginga, medrekna bruken av motsegn.

Etter plan- og bygningslova § 3-1 (h) skal omsynet til samfunnstryggleiken takast vare på i alle planar som blir gjorde ut frå plan- og bygningslova. Dei generelle utgreiingskrava i kapittel 4 i lova legg føringar for korleis ein skal ta vare på samfunnstryggleiken når ein lagar planar for utbygging og eventuelt for konsekvensutgreiing, til dette høyrer kravet om å gjennomføre ein risiko- og sårbarheitsanalyse.

Fylkesmannen skal medverke frå ein tidleg fase i planprosessen. Når Fylkesmannen får varsel om oppstart av eller høyring på planprogrammet, vurderer Fylkesmannen korleis kommunane foreslår å følgje opp samfunnstryggleiken. Fylkesmannen kan samtidig varsle motsegn dersom nasjonale eller regionale krav og føringar knytte til samfunnstryggleiken ikkje blir tekne vare på.

Når planforslaget kjem på høyring, skal Fylkesmannen sjå til at dei nasjonale og regionale krava og føringane som gjeld samfunnstryggleiken, er følgde opp. Ein overordna plan kan vere så generell at han ikkje gir grunnlag for å fremje motsegn. I samband med høyringa kan Fylkesmannen likevel gi føringar for samfunnstryggleiken ved nærare detaljregulering. Når det gjeld høyring av planar på meir detaljert nivå, skal Fylkesmannen sjå til at eventuelle føringar frå planar på overordna nivå, er følgde opp.

Stadig fleire område blir kartlagde for risiko og sårbarheit. Det er viktig at Fylkesmannen ser til at denne kunnskapen blir teken med i den kommunale planlegginga. Nærare detaljering og ny kunnskap er å rekne som nye forhold som kan danne grunnlaget for ny motsegn, jf. § 5-5.

Dersom Fylkesmannen kjem med motsegn, skal Fylkesmannen gjere greie for kva nasjonale eller regionale krav til og føringar for samfunnstryggleiken som er grunnlaget for motsegna, jf. § 5-4. Ei motsegn skal seinast fremjast innan fristen som er fastsett for høyringa i planforslaget.

4 KRITERIUM FOR MOTSEGN

I samsvar med § 5-4 skal Fylkesmannen fremje motsegn til arealplanar når dei på mangelfullt vis tek vare på forhold som har vesentleg betydning for samfunnstryggleiken. Det er svært viktig for samfunnstryggleiken at ein førebyggjer risikoen for tap av liv, skade på helse, kritisk infrastruktur og samfunnsviktige funksjonar. Faren for miljø og vesentlege materielle verdiar kan også vurderast som grunnlag for motsegn.

Dersom eitt eller fleire av følgjande tilhøve blir avdekte, er det grunnlag for å fremje motsegn:

1. Vilkåret om risiko- og sårbarheitsanalyse i § 4-3 i plan- og bygningslova er ikkje gjennomført for planområdet.
2. Konsekvensutgreiinga har ein mangelfull risiko- og sårbarheitsanalyse (sjå punkt 3), og eventuelt mangelfull oppfølging av risiko- og sårbarheitsanalysen.
3. Det er gjennomført risiko- og sårbarheitsanalyse for planområdet, men:
 - a. Analysen omfattar ikkje alle kjende risiko- og sårbarheitstilhøve som er viktige for å førebygge risikoen for tap av liv, skade på helse, miljø, materielle verdiar, kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjonar.
 - b. Analysen omfattar ikkje endring av risiko- og sårbarheitstilhøve som følge av utbygging.
 - c. Analysen omfattar ikkje risiko- og sårbarheitstilhøva i kombinasjon, til dette høyrer ei vurdering av konsekvensar av framtidige klimaendringar sett opp mot til tiltak i planen.
 - d. Moglege konsekvensar av utbygginga utanfor planområdet er ikkje tilstrekkeleg utgreidde.
 - e. Det er ikkje teke omsyn til ny kunnskap om risiko og sårbarheit for planområdet i planane, og/eller denne kunnskapen er ikkje fanga opp i risiko- og sårbarheitsanalysen, og/eller det er usikkert om risiko- og sårbarheitsanalysen gir godt nok grunnlag for planlegginga.
4. Arealdelen i kommuneplanen gjer greie for område med risiko og sårbarheit, men:
 - a. planforslaget gjer ikkje greie for korleis dette blir følgt opp gjennom planleggingsverkemiddel som
 - i. arealformål (§§ 11-7, 11-10 og 11-11)
 - ii. omsynssoner (§ 11-8), til desse høyrer potensielle fareområde som er viste som omsynssoner
 - iii. generelle avgjerder (§ 11-9), til desse høyrer krav til oppfølging i reguleringsplanar og nærare vurderingar og undersøkingar dersom eventuelle fareområde blir sette av til utbygging
 - b. kommunen har i planforslaget ikkje følgt opp føringar for samfunnstryggleiken frå Fylkesmannen i form av høyringsuttale eller varsel om motsegn til planprogram eller varsel om planoppstart
5. Reguleringsplanar gjer greie for område med risiko og sårbarheit, men:
 - a. planforslaget gjer ikkje greie for korleis dette skal følgjast opp gjennom planleggingsverkemiddel som
 - i. arealformål med dei føresegnene som høyrer til (§ 12-5)
 - ii. omsynssoner med dei føresegnene som høyrer til (§ 12-6), medrekna potensielle fareområde som er viste som omsynssoner
 - iii. føresegner til reguleringsplanen (§12-7), i dette tilfellet om fareområdet er tilfredsstillande utgreidd, og om dei risikoreduserande tiltaka det er gjort greie for, er i tråd med oppfølging av teknisk forskrift.
 - b. Vedtekne føringar og tiltak for samfunnstryggleik i overordna plan for området (arealdel og/eller område-regulering) er ikkje følgde opp.
 - c. Kommunen har ikkje følgt opp føringar for samfunnsstryggleiken frå Fylkesmannen i form av høyringsuttale eller varsel om motsegn til planprogram og eller overordna plan (arealdel/områderegulering).

5 SAMARBEID MED ANDRE STYRINGSORGAN

Fylkesmannen skal ta vare på statens mål og interesser og har fått motsegnsmytte på fagområdet samfunnstryggleik og beredskap. Samtidig har fleire sentrale og regionale styringsorgan sjølvstendig motsegnsmytte på sine fagområde. For å ta vare på viktige samfunnstryggleiksomsyn på ein formålstenleg måte er det viktig å samarbeide med andre styringsorgan.

Når Fylkesmannen går gjennom planar, skal han vere merksam på planar som er særleg interessante for andre fagorgan, og vurdere om det ligg føre felles interesser for samfunnstryggleiken.

Når Fylkesmannen fremjar motsegn på samfunnstryggleiksomsrådet, skal aktuelle fagorgan gjerast merksame på motsegna.

6 MEKLING OG EVENTUELL OVER- SENDING AV MOTSEGNSAK TIL MILJØVERNDEPARTEMENTET

Om kommunen og Fylkesmannen ikkje blir samde, skal Fylkesmannen normalt mekle. Rundskriv T-2/09 omtaler prosessen rundt mekling.

Dersom mekling ikkje fører til semje, blir motsegnsaka send over til Miljøverndepartementet (MD). Der gir Fylkesmannen si tilråding i saka med grunngiving.

VEDLEGG

EKSEMPEL PÅ TEMA SOM FYLKESMANNEN BØR TILRÅ AT EIN VURDERER I RISIKO- OG SÅRBARHEITSANALYSAR:

Naturfarar	Menneske- og verksemdsbaserte farar og sårbarheiter
<ul style="list-style-type: none">• flaum, erosjon og isgang• ekstrem nedbør• overvatn• havnivåstiging• vassinntrenging• stormflod• skred:<ul style="list-style-type: none">• kvikkleireskred• jord- og flaumskred• fjellskred• steinskred• steinsprang• snøskred• sørpeskred• sekundærverknader av skred<ul style="list-style-type: none">• flodbølgje• oppdemming• skog- og grasbrann• sterk vind - storm/orkan• radon	<ul style="list-style-type: none">• farlege stoff<ul style="list-style-type: none">• handtering av brannfarleg og reaksjonsfarleg stoff og stoff under trykk• oppbevaring og bruk av eksplosiv vare• transport av farleg gods• handtering av strålekjelder• storbrann• ulykker med transportmiddel:<ul style="list-style-type: none">• jernbane• fly• skipshavari• trafikkulykker• øydelegging av kritisk infrastruktur• sårbare objekt• terror og sabotasje• elektromagnetiske felt• tilgjengelegheit for nødetatane

Fylkesmannens bistand til DSB som fagorgan i plansaker

DSB ber Fylkesmannen vere særleg merksam på planar som endrar bruken av areala rundt eller i nærleiken av verksemder som handterer farlege stoff, og sjå til at DSB blir gjort kjent med planane. Dette gjeld særleg planar som inneheld forslag til tiltak som ikkje kan foreinast med allereie etablert verksemd. DSB er sannsynlegvis den næraste til å fange opp planar for nyetablering av verksemder med farleg stoff, men oppmodar likevel Fylkesmannen om også å vere merksam på slike planar og sørgje for at DSB blir orientert.

Både DSB og Fylkesmannen kan fremje motsegn på planar som medfører at tryggleiken til omgivnadene og tredjeperson ikkje blir teken vare på på ein tilfredsstillande måte. Ved bruk av motsegn er det viktig med dialog mellom Fylkesmannen og DSB.

Klimatilpassing

Arealplanlegginga må ta omsyn til auka nedbørsmengder, havnivåstiging, vind, flaum og skred. Kommunen er ansvarleg for å vurdere risiko og sårbarheit, og skal bidra til at det berre blir bygt i område som er tilstrekkeleg sikre mot naturfarar. Ny kunnskap om potensielle fareområde og følgjer av klimaendringar kan føre til at tomter og område som tidlegare har vore rekna som trygge for busetnad, ikkje lenger innfrir krava til tryggleik i plan- og bygningslova.

Risiko- og sårbarheitsanalysar er ein viktig del av dette arbeidet.



Direktoratet for
samfunnstryggleik
og beredskap

Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00
Faks: 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no