

Flom og oversvømmelser i urbane områder.

Kommunenes juridiske og økonomiske ansvar i forbindelse med flom – og erosjonsskader.

Av Guttorm Jakobsen

Guttorm Jakobsen er advokat i Advokatfirmaet Haavind Vislie DA,

Innlegg på fagtreff i Norsk vannforening 27. januar 2003

I. Innledning

Som følge av endrede klimatiske forhold har det i den senere tid oppstått en del oversvømmelsesskader som særlig har rammet bebyggelse i nærheten av elver/bekker og i områder som ligger utsatt til for flom.

Årsaken til denne type skader kan være mange. Det kan skyldes en elv/bekk som går ut over sine bredder av naturlige grunner, eller fordi det er foretatt bekkelukkinger der de aktuelle kulvertene ikke har tilstrekkelig dimensjon til å få unna alt vannet.

Det kan også være foretatt bygge- og anleggstiltak som i ettertid har økt vannføringen i vassdraget, slik at de kulverter som tidligere hadde tilstrekkelig kapasitet, ikke lenger har det.

Skader kan også skyldes at inntaksristerne foran kulvertene kan ha blitt tilstoppet av grener, søppel og annet materiale som elven naturlig kan bringe med seg under flom.

Vannskader kan videre oppstå som følge av at kommunens hovedledningsnett for avløp ikke har tilstrekkelig kapasitet til å ta unna alt vannet som det blir tilført i perioder med kraftige regnskyll. Dette vil særlig være aktuelt for rene overvannsledninger eller for fellesledninger for kloakk og overvann.

I dette foredraget vil jeg forsøke å gi en oversikt over kommunens ansvar i slike situasjoner.

II. Kommunens ansvar ved skade som følge av flom og oversvømmelser.

2.1 Kommunens ansvar ved brudd på vannledning som volder skade.

Det typiske eksempel er en vannledning som brister og der kommunalt vann flommer ned i en kjeller eller annet laveliggende punkt og volder skade.

Kommunens ansvar følger her av vannressursloven § 47 annet ledd bokstav d.

2.2 Kommunens ansvar for avløpsledning som volder skade

I den grad en avløpsledning volder

skade, følger ansvar av foruren-
sningsloven § 24 A som ble tilføyd i
forbindelse med vedtagelsen av vann-
ressursloven.

Bestemmelsen lyder slik:

*Anleggseieren er ansvarlig uten
hensyn til skyld for skade som et
avløpsanlegg volder fordi kapa-
siteten ikke strekker til eller fordi
vedlikeholdet har vært utilstrekke-
lig. §§ 57 – 61 gjelder tilsvarende.”*

Det er presisert i forarbeidene (Ot.
Prp. Nr. 39 for 1998-99) at paragrafen
omfatter avløpsanlegg både for over-
vann (avrenning etter nedbør, snø-
smelting og for drenering) og foru-
renset avløpsvann. Avløpsanlegg og
avløpsvann er nærmere definert i
forurensningsloven § 21. Som avløp-
sanlegg regnes også lukket grøft.

Hvis ledningen opprinnelig hadde
stor nok kapasitet, men tiltak i ned-
børfeltet har økt avrenningen ut over
kapasiteten, er utgangspunktet at
anleggseieren er ansvarlig selv om det
er andre som har iverksatt tiltakene.
Ansvaret kan imidlertid i disse situa-
sjonene lempes etter skl. § 5-2.

Det heter videre i forarbeidene, Ot.
Prp. Nr. 39 på s. 374 at bestemmelsen
ikke gjelder for andre skadeårsaker,
men at den ikke utelukker at det inn-
trer objektivt erstatningsansvar her på
annet grunnlag.

2.3 Kommunens ansvar ved bekkelukkinger/kulverter over naturlige vassdrag.

Det kan i utgangspunktet oppsto noe
tvil om etter hvilke regler som skal
gjelde for ansvaret for bekkelukkinger
med for liten kapasitet.

Dette skyldes at et naturlig bekkel-
leie på sin vei ned mot havet dels er et
naturlig vassdrag, men at den under
veis kan få større eller mindre til-
førsler av kommunal kloakk eller i
alle fall overvann på veien.

Ansvar for mangelfull kapasitet for
bekkelukking over et naturlig vassdrag
kan tilsynelatende synes å falle inn under
vassdragsloven § 47 d, som spesifikt taler
om skade som skyldes vanntunneler.
Tanken på at en kulvert (bekkelukking)
typisk måtte anses for å være en vann-
tunnel synes jo nærliggende.

Forarbeidene angir imidlertid (Ot.
prp. nr. 39 s. 359) i merknadene til §
47 d at bestemmelsen bare gjelder for
ledninger for vanntilførsel til produk-
sjon eller forbruk. Det vil som regel
ikke være tilfelle for det vannet som
blir ledet i kulvert/bekkelukkingen, da
dette vannet i det store antall tilfeller
bare blir ledet rett til havet, eller til en
større elv. Hensynet bak bekkelukkin-
gen er altså ikke at vannet skal benyttes
til produksjon eller forbruk, men trygt
bli ledet under byen/tettstedet uten å
gjøre skade og slik at arealene på over-
siden kan benyttes til annet formål, for
eksempel bebyggelse.

Dette synes å innebære at mangelf-
full dimensjonering av en kulvert ikke
rammes av bokstav d.

Tiltaket kan imidlertid rammes av §
47 bokstav a som fastslår at tiltaks-
haveren er ansvarlig uten hensyn til
skyld for skade eller ulempe fra vass-
dragstiltak som skyldes feil eller mang-
ler ved tiltakets utførelse etter § 5
annet og tredje ledd eller tiltakets ved-
likehold etter § 37 første ledd eller i
forbindelse med brudd på konsesjons-
plikten.

Bestemmelsen i § 5 annet ledd første punktum oppstiller et krav om å minimalisere skader og ulemper ved vassdragstiltak generelt. Plikten etter tredje ledd er begrenset til det som med rimelighet kan stilles som er en objektiv norm. Begrepet vassdragstiltak er definert i lovens § 3 bokstav a. Med vassdragsanlegg er definert *"bygning og konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledning"*.

En kulvert vil derfor bli ansett som et vassdragsanlegg, og ansvar kan bli aktuelt etter § 47 bokstav a.

Ansvaret er imidlertid i utgangspunktet mindre strengt enn etter vannressursloven § 47 d, fordi det må påvises at det er begått feil mht dimensjoneringen ved konstruksjonen av kulverten, eller at den i ettertid har vært mangelfullt vedlikeholdt.

Det følger også av vannressursloven § 49 at erstatning for skade eller ulempe på eiendom fra et lovlig vassdragstiltak bare kan kreves i den utstrekning skaden eller ulempen er urimelig eller unødvendig etter reglene i granneloven § 2 annet til fjerde ledd. Nabolovens regler vil kort bli omtalt nedenfor under pkt. 2.4.3.

Det kan også reises spørsmål om en bekkelukking/kulvert egentlig er må anses som et avløpsanlegg. I så tilfelle ville forholdet ikke lenger være regulert av vannressursloven, men av forurensningsloven § 24 A. hvor ansvaret er objektivt. Det følger også av forarbeidene at i den grad et avløpsanlegg opprinnelig hadde stor nok kapasitet, men tiltak i nedbørfeltet har økt avrenningen ut over kapasiteten, er utgangspunktet at anleggseieren er ansvarlig, selv om det er andre som har iverksatt tiltakene.

Det som her kan skape forvirring er at overvann etter forurensningsloven er å anse som avløpsvann. Som avløpsvann regnes iht. forarbeidene (Ot. Prp. Nr. 11 for 1979-1980 s. 126) sanitært avløpsvann og industrielt avløpsvann. Det er på det rene at det i slike kulverter/bekkelukkinger vil gå en stor del overvann og til dels også kloakk fra private og kommunale tilførsler underveis.

Spørsmålet er hvordan anlegget skal klassifiseres i denne situasjonen. Dette har som nevnt betydning, da ansvaret etter vassdragsloven vil være subjektivt, dvs at det må påvises uakt-somhet, mens ansvaret etter forurensningsloven vil være objektivt.

Ved en nærmere gjennomgang av forarbeidene til forurensningsloven § 21, der avløpsanlegg og avløpsvann er definert fremgår imidlertid at reglene ikke er beregnet å gjelde for vassdrag som også fører visse mengder overvann og kloakk. Det vises til forarbeidene på s. 126 der det heter at:

"Reglene tar først og fremst sikte på avløpsvann som ledes til kommunalt nett, enten det kommer fra boliger eller fra industrien.

Også overvann (overflatevann) i form av avrenning fra regnvann og smeltevann som avledes på overflaten regnes i denne sammenheng som avløpsvann.

Det heter avslutningsvis at:

"Skulle en ledning også være bestemt til andre formål, går den inn under reglene i kapittel 4, bare dersom den i hovedsak er bestemt for avløpsvann."

Forarbeidene synes altså å ha det utgangspunkt, at et naturlig vassdrag som legges i kulvert/lukkes, ikke av den grunn blir å anse som et avløpsanlegg.

Unntak kan imidlertid tenkes der det vesentlige av vannføringen fra bekkelukkingpunktet består av kommunalt tilført avløps- og/eller avløpsvann, I den grad den kommunale tilførselen utgjør mindre enn 50 % av vassdragets naturlige årsavrenning, (ikke i hovedsak er bestemt for avløpsvann) synes det mest naturlig å la bekkelukkingen bli regulert av vannressurslovens regler.

2.4 Særlig om kommunens ansvar for flom som arealplanlegger, bygnings- og vassdragsmyndighet

2.4.1 Problemstilling

Et særskilt spørsmål er om kommunene kan komme i ansvar for skader som skyldes oversvømmelse/flom ved at elver og bekker har fått større vannstand som følge av utbyggingstiltak som er gjennomført i medhold av vedtatt reguleringsplan og i tråd med gitt byggetillatelse.

Det må her tas hensyn til at kommunens plikter må vurderes både ut fra dens rolle som arealplanlegger, bygningsmyndighet og som vassdragsmyndighet.

Det har forekommet søksmål mot kommuner, under henvisning til at utbyggeprosjekter i vesentlig grad har endret de naturlige avrenningsforhold, og at dette medfører en plikt for kommunene til å sørge for at tilstrekkelige tiltak for å avbøte økt avrenning til skade for nedenforliggende bebyggelse på naboeiendom blir iverksatt, f.

eks gjennom oppføring av fordrøyningsmagasiner. Når slike tiltak ikke har blitt truffet, er det blitt anført at kommunene er ansvarlig etter de ulovfestede reglene om ansvar for utvist uaktsomhet. Eventuelt erstatningsansvar for slike forhold drøftes nedenfor under pkt. 2.4.5

2.4.2 Generelt om plan- og bygningslovens bestemmelser og vannressurslovens bestemmelser mht. å forebygge flom og oversvømmelseskader i forbindelse med arealplanleggings- og reguleringsfasen av en utbygging.

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 1, at den gjelder også for vassdrag. Som en del av formålsbestemmelsen er det i lovens § 2, 2. bestemt at:

”gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak, skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet”

Dette innebærer blant annet at en ikke uten særlige forholdsregler bør vedta reguleringsplaner i flomutsatte områder, da oversvømmelse av nye byggeområder verken vil være til gagn for den enkelte eller samfunnet.

— Kommunens forpliktelser til å ivareta plan- og bygningslovens regler fremgår av § 10-1:

”Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen.

Kommunen bør også vurdere eventuelle flomutsatte områder i forbindelse

med vedtagelse av arealdelen av kommuneplanen, som i § 20-4, 1. ledd nr. 1 angir at den blant annet skal angi byggeområder.

Dette kommer tydeligere frem i forbindelse med vedtagelse av reguleringsplanen, der det i tillegg til å angi byggeområder i § 25, 1. ledd nr. 1 også er gitt anvisning på at kommunen i nødvendig utstrekning skal avsette fareområder, jf. § 25 nr. 5. Som fareområder er blant annet oppregnet områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygget, eller bare skal utbygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten.

Det er her et spørsmål om reguleringsmyndigheten, når den regulerer nye områder, ikke bare må vurdere hvorvidt det nye området ligger særlig utsatt til for flom, men også om utbyggingen i seg selv vil kunne medføre flomulempere for bebyggelse beliggende nedstrøms utbyggingsområdet, f. eks som en konsekvens at større avrenning som følge av større andel tette flater.

Reguleringsmyndighetenes plikt til å vurdere slike forhold før det vedtas en reguleringsplan fremtrer ikke direkte av plan- og bygningslovens bestemmelser.

Derimot må dette forutsetningsvis utledes av vannressursloven § 7 annet ledd som lyder:

”Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader”

I merknadene til denne bestemmelsen (Ot. Prp. Nr. 39 – 1998-99 på s. 326) fremgår at bestemmelsen skal bevare muligheten for infiltrasjon i grunnen fremfor avrenning på overflaten og ledningstransport av nedbør og smeltevann. Det er pekt på at også dette kan redusere faren for flom og oversvømmelse og minske behovet for en høy dimensjonering av ledningsnett for overvann.

Det heter videre;

”Bestemmelsen tar særlig sikte på tettbygde strøk og medfører at tette flater (asfalt, betong mv) bør unngås hvor det er mulig. Den generelle regelen i annet ledd første punktum, som retter seg både til tiltakshaverne og til relevante myndigheter, er ikke et absolutt påbud. Det forutsettes imidlertid at bestemmelsen blir tatt i betraktning bl. a ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven og ved praktiseringen av pbl. § 69 om den ubebygde del av tomten”

Etter annet ledd, annet punktum har kommunen som vassdragsmyndighet, jf. kgl. res. av 15. desember 2001, fått hjemmel til å gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.

Forarbeidene angir at dette vil være mest aktuelt i samband med ny utbygging, og derfor særlig må tas i betraktning ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven. Det presiseres at regelen ikke er til hinder for å gi pålegg i etterhånd, men at vilkårene

for å gi pålegg sjeldnere vil være oppfylt da.

Det avgjørende er imidlertid om pålegget kan gjennomføres uten urimelige kostnader. Ved rimelighetsvurderingen må man i følge forarbeidene, særlig se hen til merkostnaden, både isolert og i forhold til de samlede utgifter ved tiltaket. Innholdet av et pålegg kan for eksempel gå ut på å avstå fra tette flater på et areal.

2.4.3 Kommunens ansvar som bygningsmyndighet for oversvømmelses-skader som voldes på byggetomta.

2.4.3.1 Generelt

Det fremgår av fremstillingen ovenfor at kommunen forutsetningsvis bør ha vurdert særskilte flomutsatte områder og problematikk som følge av økt avrenning fra tette flater, i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner for det aktuelle område.

I forbindelse med kommunens behandling av den konkrete bygge- eller delesøknad følger kommunens plikt til å vurdere flomfaren direkte av pbl. § 68 som lyder:

"Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følger av natur- eller miljøforhold.

Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal."

Det kan også vises til pbl. § 95, annet ledd som lyder som følger:

"Før tillatelse etter § 93 blir gitt, skal kommunen, ut fra de opplysninger som ble gitt i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov. Der opplysningene ikke foreligger, kan kommunen kreve slike. Kommunen kan i nødvendig grad pålegge tiltakshaver at deler av prosjekteringsdokumentasjonen undergis uavhengig kontroll."

I sin bok "Plan- og bygningsrett" av Pedersen, Sandvik m.fl. fra år 2000, er ansvar for svikt i tilsyns- og kontrolloppgaver omtalt på s. 635 flg.

Det vises her til at bygningsmyndighetene er pålagt å føre en kontroll med byggeforetak, og at det i forbindelse med søknadsbehandlingen er tale om en forhåndskontroll der bygningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å kontrollere tiltaket mot plangrunnlaget, byggets utseende, forholdet til omgivelsene, planløsning, miljøforhold og grunnforhold.

Det blir fremhevet at kommunens ansvar for kontrollsvikt må sees i sammenheng med den oppgave bygningsmyndighetene er tildelt i de forskjellige ansvarssituasjonene.:

"Generelt førte lovendringen i 1995 til en sterkere fokusering av kommunens rolle som tilsynsorgan, der kommunens primære oppgave er å sikre overholdelse av de offentlige krav, jf. Ot. prp. Nr. 39 (1993-94) s. 72. Men samtidig ble det gjennomført en funksjonsfordeling mellom bygningsmyndighetene og tiltakshaveren slik at bygningsmy-

dighetene fikk et primæransvar for det som kan betegnes som den "ytre" kontroll.

Dette fører til at spørsmålet om ansvar for kommunen først og fremst vil oppstå i forbindelse med svikt i kontrollen av byggegrunnen, og risikoen for ras og flom der bygningsmyndighetene har et direkte ansvar. I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 75 er kommunens ansvar for det "ytre" understreket. – "Det offentliges oppgave er begrenset til å påse at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon, men skal ikke ha ansvar for innholdet i dokumentasjonen eller for gjennomføringen av kontrollen, bortsett fra den delen av søknaden som gjelder rammetillatelsen, og som kommune alltid har hatt ansvar for."

Når det derimot gjelder prosjekteringen, byggeplass-kontrollen og ferdigkontrollen, vil hovedansvaret ligge hos tiltakshaveren, og hans profesjonelle kontrakts-medhjelpere som han er pålagt å la seg bistå av. Bygningsmyndighetenes oppgave her, vil være en kontroll av systemer og dokumenter – se Ot. prp. Nr. 39 (1993-94) s. 75. Men dette innebærer ikke at kommunene blir helt fritatt for ansvar. Det er forutsetningen at den kommunale bygningskontroll skal kunne fange opp og påpeke feil. I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 75 er det understreket "at bygningsmyndighetene må være i stand til å fange opp feil; for eksempel grovere dimensjoneringsfeil eller bruk av feil løsning."

2.4.3.2 Særlig om planmyndighetenes ansvar ved påvisninger på byggetomta.

Av rettspraksis som direkte går på en kommunes ansvar for flom etter plan- og bygningsloven, kan det vises til en dom inntatt i RG 1989 s. 430. Her var saksforholdet at kommunen var klar over flomfaren, og bygningsrådet hadde derfor i forbindelse med søknad om byggetillatelse, bestemt at boligen ikke måtte plasseres lavere enn kote 89. Da høydene skulle plasseres i terrenget ønsket tiltakshaveren lavest mulig beliggenhet, og det ble etterkommet av vedkommende ingeniør fra bygningsadministrasjonen som satte høyden til 88,1 cm, altså 90 cm lavere.

Ved en etterfølgende flom sto vannet 47 cm over ferdig gulv. I erstatningssaken ble kommunen ikke kjent ansvarlig for sin behandling av byggesøknaden eller manglende underretning, men derimot for selve påvisningen av høyde. Det ble uttalt at vedkommende ingeniør burde ha vært oppmerksom på muligheten for flomfare, og skulle dessuten ha fulgt bygningsrådets vedtak.

På den annen side la retten til grunn at tiltakshaveren selv har ansvar for byggegrunnen, for byggeplan og for konstruksjon av hus. Også han måtte være klar over flomfaren og hadde plikt til å påse at vilkåret som bygningsrådet hadde satt ble oppfylt. Retten fant at ansvaret måtte fordele seg likt mellom tiltakshaver og kommunen, og tilkjente 50 % av tapet i erstatning, som for hans del utgjorde kr. 370.000,-.

Andre dommer der kommunen ble ansett erstatningsansvarlig pga påvis-

ninger er RG 1951 s. 682 og RG 1990 s. 677.

2.4.3.3 Kommunens ansvar ved passiv godkjenning av byggesøknaden. Særlig om usikker byggetomt.

Bygningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å håndheve pbl. § 68 i forhold til den enkelte byggesak. Pbl. § 68 pålegger imidlertid ikke kommunen noe objektivt ansvar for skade som måtte oppstå som følge av ras, flom, setninger eller lignende. Skal ansvar bli aktuelt, må kommunen ha tilsidesatt de forpliktelser som § 68 pålegger den.

Sviker det her anføres det av Pedersen på s. 642 at kommunen lett vil pådra seg erstatningsansvar dersom skade eller fare oppstår på en slik måte at eiendommen utsettes for verdireduksjon.

For at pbl. § 68 skal komme til anvendelse, må det foreligge en viss risiko. Risikoen skal i følge forarbeidene være markert. Skal kommunen kunne bebreides sin utøvelse av myndighet etter pbl. § 68, må det ha vært kjent med risikoen på det tidspunktet byggesøknaden ble innlevert. I hvert fall må den ha vært kjent med at det kunne være forhold som ga grunnlag for å stille spørsmål om tomtas beskaffenhet.

Av rettspraksis kan vises til RG 1984 s. 565 om setningsskader, der kommunen ble ansett for å ha opptrådt uaktsomt ved ikke å foreta undersøkelser av grunnen i det området som åpenbart måtte være rasfarlig. Det ble uttalt at da kommunen også sto som utbygger av boligfeltet og samtidig hadde en kontrollfunksjon gjennom

de kommunale bygningsmyndighetene, påla dette kommunen en særskilt aktsomhetsplikt. Det var ingen unnskyldning at kommunens tekniske etat var svakt utbygget, i det en kunne ha søkt råd hos ekspertise utenfra. Kommunen ble deretter dømt til å betale setningsskadene med kr. 250.000,-

Det kan videre vises til RG 1987 s. 640 som gjaldt tomt i kommunalt boligfelt. Etter at bebyggelsen var reist, og innflytting hadde skjedd, viste det seg at boligfeltet lå sterkt utsatt til for snøskred. Høsten 1980 løsnet et stort skred som fortsatte ned i boligfeltet og raserte den ene av boligene. De tolv boligene som til da var bygget, måtte fraflyttes. Statens Naturskadefond og kommunen påtok seg å dekke 90 % av de takster som ble avholdt etter naturskadeloven. Huseierne gikk til sak mot kommunen for å få dekket de resterende 10 % og annet økonomisk tap de hadde hatt. Kommunen ble her ansett erstatningsansvarlig. Både herredsretten og lagmannsretten fant at kommunen hadde vist en uforsvarlig forsømmelighet ved ikke å få rasfaren nærmere utredet

Pedersen oppsummerer situasjonen slik på s. 643:

"Kommunen kan ikke skyve ansvaret fra seg ved å pålegge tiltakshaver undersøkelsesplikt. Det ligger i praksis ..., at kommunen har en selvstendig aktivitetsplikt for kartlegging av byggetomta når det søkes om bygge- og delingstillatelser i utsatte områder. Har kommunen konkret kunnskap om fare eller vesentlig ulempe, må dette

meddeles tiltakshaver, som da har plikt til å dokumentere at faren/ulempen ligger innenfor tålegrensen, eventuelt komme med forslag til sikringstiltak som gjør at risikoen er akseptabel. Gis ikke slik dokumentasjon, skal dele- eller byggesøknaden avslås. En kan ikke i stedet meddele bygge- og delings-tillatelse på betingelse av at tiltakshaver i tilfelle bygger på eget ansvar. En slik ansvarsfraskrivelse gir pbl. § 68 ikke anledning til. ”

2.4.4 Kommunens ansvar for å hindre skade/flom på naboeiendom

Dersom et konkret utbyggingstiltak kan medføre fare for byggverk på nabogrunn som følge av vannsig, ras eller utglidning, kan kommunen pålegge eieren av ovenforliggende eiendom å foreta nødvendige forebyggende tiltak på egen grunn, jf. pbl. § 101.

Kommunen kan også tillate at nabogrunn i nødvendig utstrekning blir brukt for utføring av bygge- og vedlikeholdsarbeid – herunder til atkomst -, når enten arbeidet ikke lar seg utføre på annen måte, eller dette etter kommunens skjønn vil medføre økte kostnader.

Erstatning for skade og ulempe fastsettes ved skjønn. Er tiltaket gjort nødvendig ved at naboen har forsømt sin plikt til å lede bort vannet, kan denne ved skjønn pålegges å erstatte eierens kostnader, skade og ulempe.

Eier av ovenforliggende tomt kan også bli direkte ansvarlig overfor naboene for skader etter grannelovens § 2, dersom den naborettslige tålegrense er overskredet. Ansvar etter

granneloven vil nok ikke være aktuelt for kommunen, med mindre denne er eier av ovenforliggende areal. For sammenhengens skyld refereres bestemmelsens ordlyd. Denne lyder som følger:

”(1) Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom. Inn under ulempe går og at noko må reknast for farleg.

(2) I avgjerda om noko er urimeleg eller uturvande, skal det leggjast vekt på kva som er teknisk og økonomisk mogleg å gjera for å hindra eller avgrensa skaden eller ulempen.

3) I avgjerda om noko er urimeleg, skal det vidare leggjast vekt på om det er venteleg etter tilhøva på staden og om det er verre enn det som plar fylgja av vanlege bruks- eller driftsmåtar på slike stader.

4) Jamvel om noko er venteleg eller vanleg etter tredje stykket, kan det reknast som urimeleg så langt som det fører til ei monaleg forverring av brukstilhøva som berre eller i særleg grad råkar ein avgrensa krins av personar.

Et særlig spørsmål er om kommunen kan bli erstatningsansvarlig for å unnlate å gi pålegg etter pbl. § 101, i en situasjon der retten bedømmer situasjonen slik at dette ville ha avverget en senere oversvømmelsesskade. Dette må bero på en aktsomhetsvurdering av kommunens opptreden i saken, ut fra den kunnskap den hadde

eller burde ha om de aktuelle forholdene.

Det kan også oppstå spørsmål om hvilket ansvar kommunen har for å sørge for at bestemmelsen i pbl. § 100 blir etterlevet. Denne bestemmelsen lyder som følger:

ingen må utføre, bygge, eller rivningsarbeid, gravning, sprenging eller fylling uten at de nødvendige tiltak på forhånd er truffet for å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom, og for å opprettholde den offentlige trafikk”

Bestemmelsens tredje ledd inneholder en hjemmel for at kommunen kan gi de pålegg den finner påkrevet for at disse bestemmelsene blir holdt, herunder om grunnundersøkelser.

Det fremgår lite av forarbeidene til loven av 1985 om hvordan disse bestemmelsene skal forstås, men ordlyden synes i hvert fall ikke å stenge for at bestemmelsen kan anvendes overfor naboer. I og med at naboforhold spesielt er omtalt i § 101, er det kanskje mer nærliggende å tolke § 100 slik at det her er den offentlige trafikk og allmennheten som det spesielt tas sikte på å verne mot fare i forbindelse med det aktuelle byggetiltaket.

Kommunaldepartementet har i uttalelse 23. oktober 1997 konkludert med at pbl. § 100 gir grunnlag for pålegg om utføring av sikringstiltak direkte på den omsøkte bygningen eller det omsøkte byggetiltaket. Det blir her presisert at pbl. § 100 gjelder tiltak for å sikre at byggarbeidene gjennomføres på en forsvarlig måte og at det således er tale om sikring

mot skade som kan oppstå som en direkte følge av at det utføres byggarbeider.

2.5 Erstatningsansvar på uaktsomhetsgrunnlag. Skade-erstatningsloven § 2-1 om arbeidsgivers ansvar.

Vurderingstemaet for kommunens ansvar vil være om den under utføringen av sine lovpålagte oppgaver har utvist uaktsomhet og om denne uaktsomheten har medført de aktuelle skader og ulemper som det kreves erstatning for.

Årsaksspørsmålene vil i denne type saker kunne være svært komplekse, da det ofte vil kunne være et samvirke av årsaker til de inntrufne skader. De mange problemstillinger som oppstår som følge av dette, er det ikke tid og anledning til å gå inn i her.

En lovfestet variant av prinsippet om at en kommune, i likhet med andre rettssubjekter, er ansvarlig for utvist uaktsomhet er skadeerstatningsloven § 2-1 som regulerer arbeidsgivers ansvar for arbeidstakere.

Dette vil ofte være et praktisk grunnlag å ty til, da den påståtte feil, som regel vil bestå av en unnløstelse fra en kommunalt ansatt tjenestemann. I den grad tapet anses forårsaket av kommunestyrets eller formannskapetets beslutninger, vil ansvar kunne gjøres gjeldende på ulovfestet grunnlag om organansvar. Det samme gjelder for vedtak av råd, nemnd eller styre dersom de utøver den øverste myndigheten innen kommunen på sitt felt.

Skadeerstatningsloven (skl.) § 2-1 nr. 1 lyder:

”Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, i det hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten er tilsidesatt. Ansvar et omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.”

Når det gjelder det nærmere innholdet i forsvarlighetskravet er det i forarbeidene vist til at det kan være grunn til å stille mildere krav enn ellers for visse servicevirksomheter, rednings- og bistandsytelser og rådgivningsvirksomhet av forskjellige slag.

Hva særlig gjelder ansvar for kontroll og tilsyn i byggesaker vises til fremstillingen ovenfor under pkt. 2.4.3.2 og 2.4.3.3. Det er her spesielt vist til RG 1989 s. 430.

Nygaard omtaler (i boka Skade og Ansvar, 5. utg. 2000 på s. 240) også en god del annen underrettspraksis på området og konkluderer med at den gir uttrykk for et ganske strengt krav om kontroll.

Hva gjelder erstatningsansvar på grunn av forvaltningsvedtak som enten er ugyldige, eller der det er gjort feil på tilsvarende grunnlag, er det omstridt hvorvidt det gjelder et objektivi ansvar for kommunen i disse tilfellene, dersom det først kan påvises at kommunens vedtak er rettsstridig eller ulovlig i forhold til skadelidte, eller om ansvaret følger av skl. § 2-1. Nygaard anfører til dette på s. 241 at:

”Det sentrale på dette området er rettsstridsgrensa eller grensa mellom rett og urett, og dette vurderingstemaet må som nevnt bli felles for ugyldighet og skadebot(erstatning). Og det skadebotrettslige kravet til kunnskapen om denne grensa er som nevnt så strengt at det i realiteten er eit tilnærma objektivi ansvar.”

III. Oppsummering

Kommunen vil som ledningseier ha et objektivi ansvar for skade som skyldes feil eller mangler ved eget hovedledningsnett. For vannledninger og vanntunneler følger ansvaret av vannressursloven § 47 bokstav d. For avløpsledninger følger ansvaret av forurensningsloven § 24 A.

Kommunens ansvar for vassdrags-tiltak som for eksempel kulverter og bekkelukkinger, vil måtte vurderes etter vannressursloven § 47 bokstav a. Ansvar vil her inntre dersom det kan påvises feil eller mangler ved tiltakets utførelse, jf. § 5 annet og tredje ledd, eller tiltakets vedlikehold etter § 37 første ledd. Det er derfor her ikke tale om et objektivi ansvar. Ansvar kan også bli aktuelt etter nabolovens bestemmelser, dersom kulverten/-bekkelukkingen anses for å være til unødvendig eller urimelig ulempe for berørte naboer.

Kommunen har som regulerings-, bygnings og i enkelte tilfelle som vassdragsteknisk myndighet, en rekke muligheter til å forebygge flom og erosjonsskader.

At kommunen gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner og i vurderingen av om det i det enkelte tilfelle

skal gis byggetillatelse skal påse at flom/oversvømmelsesfare blir vurdert, fremgår at plan- og bygningslovens regler sett i sammenheng med vannressursloven. Det siktes her særlig til pbl. § 25 nr. 1, sett i sammenheng med nr. 5 og vannressursloven § 7. I forbindelse med selve byggesaksbehandlingen kan det vises til pbl. § 68 om byggegrunn og miljøforhold. Etter sistnevnte bestemmelse kan grunn bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Kommunen vil også ha en plikt til å hensynta byggeprosjektets faremomenter utover selve byggetomta. Slike regler er inntatt i pbl. §§ 100 og 101 for hhv. allmennheten og naboer.

I den grad kommunen som organ har utvist uaktsomhet mht til å følge opp dette ansvaret, kan den bli holdt

erstatningsansvarlig etter de ulovfestede regler om ansvar for uaktsomme handlinger.

I den grad det er kommunens ansatte som har utvist uaktsomhet i sin tjeneste, vil ansvar være aktuelt etter bestemmelsen i skadeerstatningsloven § 2-1 om arbeidsgivers ansvar for sine arbeidstakers uaktsomme handlinger.

Hvorvidt det er utvist uaktsomhet i det enkelte tilfelle blir opp til domstolene å vurdere. Det vil i realiteten måtte foretas en vurdering av om kommunens representanter hadde noen foranledning til å reagere, ut fra den kunnskap de satt inne med. Det kan også bli spørsmål om i hvilken grad kommunen plikter å undersøke at flomfaren er vurdert før byggetillatelse gis, og konsekvensene av at dette ikke har blitt gjort. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle av domstolene.