

**KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON - KS ADVOKATENE - Advokater MNA**

Tor Allstrin - områdedir.  
Elisabeth Aasheim  
Kristine Røed Brun  
Gry Brandshaug Dale  
Stig Eidissen  
Øyvind Gjelstad  
Solfrid Vaage Haukaas

Anne-Lise Hellebostad  
Beatrice Dankertsen Henning  
Hakon Huus-Hansen  
Erna Larsen  
Frode Lauareid (H)  
Andreas Dag Nilsen  
Anette Olsen

Øyvind Renslo  
Jostein Selle  
Johan Nyrrerød Spiten - avd.dir.  
Cecilie R. Sæther  
Silje Tangen  
Siri Tofte  
Kristine Vigander

Geir S. Winters  
Sabrina Becher (adv.sek.)  
Kjersti Benum (adv.sek.)  
Stig Dahlsveen (spes.kons.)  
Linda Hansen (adv.sek.)  
H = møterett for Høyesterett

Oslo statsadvokatembeter

Postboks 2100 Vika  
0125 Oslo

Vår referanse: 22/00366-2  
Ansvarlig advokat: Tor Allstrin  
Deres referanse:

Dato: 04.02.2022

## Støtteskriv til Gjerdrum kommune vedr vurdering vedr mulig tiltale etter siktelse (saksnr. 15333132)

### Innledning

KS er gjort kjent med at det er tatt ut siktelse mot Gjerdrum kommune for ansvar knyttet til raset i Nystulia natt til 30. desember 2020.

Vi har fått innsyn i siktelsen, men ikke de øvrige politidokumentene. Selv om KS har begrenset innsikt i det konkrete saksforhold, ønsker KS som kommunesektorens interesseorganisasjon – basert på den kunnskap vi har - å gi uttrykk for at det verken synes å være hensiktsmessig eller grunnlag for siktelsen. KS vil også sterkt anmode om at det ikke tas ut tiltale.

Det fremstår både uheldig og urimelig at en kommune som ble hardt rammet og har stått på for innbyggerne skal bli bøtelagt i ettertid. Vi vil også peke på at det i slike saker som skredulykken Gjerdrum kommune ikke står overfor en situasjon der kommunen har søkt å oppnå egen vinning, slik situasjonen som regel vil være der det reises tiltale mot en virksomhet. Gjerdrum som lokalsamfunn er hardt rammet av saken, og KS kan derfor verken se at individual eller allmennpreventive hensyn tilsier å ta ut verken siktelse eller tiltale i saken. Enhver kommune vil gjøre det som er mulig for å hindre at slike hendelser skjer igjen.

KS mener at klargjøring av ansvarsforhold knyttet til naturskadeloven må skje etter andre prosesser enn en straffesak.

Det skal nedenfor nærmere redegjøres for det generelle regelverket som gjelder for naturskadeområde, og KS vil også fremheve det strenge skyld- og beviskravet som gjelder på strafferettens område, og at det beror på et nærmere hensiktsmessighetsvurdering hvorvidt det er aktuelt med foretaksstraff. Ved foretaksstraff er det krav om subjektiv skyld, jf. Høyesteretts dom av 15. april 2021 (HR-2021-797-A). I tillegg kommer det strafferettslige lovkravet til anvendelse med styrke – straffebudet som er overtrådt må være klart. I slike saker som denne er pliktene og ansvaret imidlertid neppe tydelige nok til at eventuelle overtredelser egner seg for strafforfølgelse. Vi viser blant annet til NVEs høringsuttalelse til

naturskadeloven<sup>1</sup> der NVE presiserer at det er «*behov for å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å forebygge naturulykker*».

I Meld. St. 15 (2011–2012) «Hvordan leve med farene— om flom og skred» er uklarhetene omkring kommunens ansvar i naturskadesaker trukket frem. Herfra siteres følgende:

*«Den grunnleggende utfordringen for samfunnet oppstår ved at vi tar i bruk områder som fra naturens side er utsatt for flom- eller skredfare til menneskelig aktivitet. Gjennom arealplanlegging kan ny utbygging i fareområder unngås. Fordi det allerede er etablert bygninger og infrastruktur i fareområder, vil det være aktuelt å gjennomføre fysiske sikringstiltak for å bedre sikkerheten. Samtidig er det ikke realistisk å gjennomføre sikringstiltak mot flom og skred alle steder, og en kan heller ikke sikre seg mot alle hendelser. Derfor må samfunnet ha en beredskap for å håndtere hendelser som rammer områder som ikke er sikret og hendelser som går ut over det sikringstiltak er dimensjonert for*

*Selv om vi prøver å unngå bebyggelse og infrastruktur i områder med for stor sannsynlighet for hendelser, samt sikrer områder hvor infrastruktur og bosetning er etablert før fare var kjent, vil det alltid være en restrisiko for uønskede hendelser. Dette kan føre til at liv går tapt, skader på bygninger, miljøskader og brudd i kritisk infrastruktur knyttet til transport, strøm og ekom.*

*Kommunene har etter ordlyden i naturskadeloven § 20 første ledd et ansvar for å treffe forholdsregler mot naturskader også på eksisterende bebyggelse. Hvor langt dette ansvaret går, er imidlertid uklart. Forarbeidene gir begrenset grunnlag for tolking av bestemmelsen, men det er neppe grunnlag for å slutte at kommunen skal ha en juridisk plikt til å gjennomføre sikringstiltak for egen regning i alle tilfeller der flom- eller skredfare blir avdekket. Det ville innebære en urimelig stor økonomisk byrde for mange kommuner. Tolkningen av innholdet i naturskadeloven § 20 får også betydning for hvordan kommunens ansvar for kartlegging skal forstås.*

*På bakgrunn av denne usikkerheten omkring ansvar, vil Olje- og energidepartementet gjennomgå naturskadeloven kapittel 3 om sikring mot naturskader. Målet med en slik revidering skal blant annet være å tydeliggjøre hvilket ansvar kommunene har for sikring».*

Det er langt fra unikt at kommuner mottar meldinger, varsler og andre henvendelser om forhold som det i ettertid viser seg burde vært fulgt opp annerledes. Henvendelsene hver for seg behøver ikke nødvendigvis å utløse et krav om tiltak, men når de ses i sammenheng kan det være annerledes, særlig hvis slike henvendelser kommer nær hverandre i tid. Men selv om kommunen skulle ha en plikt til å følge opp, er det for det første uklart hva en slik plikt består i og for det andre vil det fortsatt være langt igjen før det vil være straffbart at en kommune ikke har fulgt opp henvendelsene på en særskilt måte. Brudd på naturskadeloven er, til forskjell fra en del andre sektorlover (som forurensningsloven), ikke underlagt straffebestemmelser i loven. De generelle straffebestemmelsene i siktelsen er innrettet mot andre situasjoner enn det en står overfor her. For eksempel gjelder straffeloven av 2005 § 173 forsettlig «misbruk av offentlig myndighet».

---

<sup>1</sup> Udatert høringsuttalelse til «Forslag om ny lov om sikring mot og erstatning for naturskader – Naturskadeloven» (NVE's referansenummer 200904677-7 aj/sgu)

Dersom situasjonen i Gjerdrum kommune skulle vært straffbar, vil dette få alvorlige konsekvenser for samfunnsutviklingen som kommunene skal ivareta.

Når henvendelsene er spredt over en lang tidsperiode og har forskjellig karakter, må det reises spørsmål ved om kommunen i det hele tatt har plikt – eller reell mulighet – til å se disse i sammenheng, og dernest gjenstår fortsatt spørsmålet om det er brudd på straffeloven-å ikke samordne disse.

Vi finner også grunn til å påpeke at hensiktsmessigheten av foretaksstraff i slike saker er uklare. Ved en slik krise som raset utløste vil det på mange måter være de fornærmede i form av lokalsamfunnet som også må bære byrden ved at kommunen ilegges bøttestraff.

## Rettslige betraktninger til siktelsen

Siktelsen har sin bakgrunn i at det ved elleve anledninger over en periode på tolv år ble reist spørsmål som på forskjellig vis var knyttet til grunnforholdene i området. Grunnlaget for siktelsen er oppsummert slik:

*«I tidsrommet fra 17 april 2008 til 30. desember 2020, blant annet på grunn av manglende systemer for å se mottatte varsler i sammenheng, unnlot Gjerdrum kommune å treffe sikringstiltak mot erosjon i Tistilbakkens løp nedenfor gården Holmen, til tross for at kommunen hadde mottatt flere varsler om til dels alvorlig og tiltagende erosjon langs bekkens løp. Tiltak i tråd med anbefalinger i varslene ville ha forebygget rasulykken som inntraff i området fra Holmen til Nystulia i Ask i Gjerdrum natt til 30. desember 2020».*

I siktelsen vises det til både straffeloven av 1902 og straffeloven av 2005 § 173, jf. § 27. Skyldkravet etter sistnevnte bestemmelse er forsett, og denne må derfor legges til grunn, jf. straffeloven av 2005 § 3. Kravet om forsett gjelder også ved foretaksstraff, jf. LB-2021-25070. For at en kommune skal bli ilagt foretaksstraff, for brudd på straffeloven av 2005 § 173, må noen i kommunen forsettlig ha overtrådt en lovpålagt handlingsplikt. Det er imidlertid ikke vist til hvilke lovbestemte plikter kommunen skal ha overtrådt. Slik vi har forstått det er det tale om naturskadeloven § 20, men dette fremgår ikke av siktelsen. Naturskadeloven har for øvrig ikke selv noen straffebestemmelse.

Paragraf 20 lyder i alle tilfelle slik:

*«Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak. Med naturskade menes naturskade slik det fremgår av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd.»*

Kommunen har etter § 20 et ansvar for sikring mot naturskader. Ansvar er generelt, jf. «samt nødvendige sikringstiltak», men er særlig knyttet opp mot kommunen som plan- og bygningsmyndighet, ved at plikten gjelder overholdelse av plan- og bygningsloven (pbl) §§ 11-8 tredje ledd bokstav a og 28-1.

Etter den § 11-8 tredje ledd bokstav a gis kommunen hjemmel – men ikke plikt – til å etablere en såkalt hensynssone – markert som «faresone» – med angivelse av fareårsak i kommuneplanen. Bestemmelsen forutsetter at kommunen er kjent med den aktuelle faren, og gjelder områder som ikke allerede er utbygd. Kommunen kan også forby eller sette vilkår for tiltak og virksomhet innen denne faresonen, men bestemmelsen verken hjemler eller pålegger fysiske sikringstiltak. Tematikken belyses nærmere blant annet Frostating lagmannsretts dom LF-2011-1908992. Saken gjaldt spørsmål om erstatningsansvar for en

kommune etter naturskadeloven § 20. Avgjørelsen er relevant da den omhandler blant annet spørsmålet om kommunen er forpliktet etter naturskadeloven § 20 til å gjennomføre sikringstiltak.

Etter pbl § 28-1 skal kommunen hindre at fareområder utnyttes til byggegrunn, ved at kommunen for «grunn som ikke er tilstrekkelig sikker» eksempelvis nedlegger byggeforbud. Kommunen kan imidlertid tillate bebyggelse på nærmere vilkår. Bestemmelsen forutsetter at kommunen er kjent med den aktuelle faren, og gjelder ikke allerede utbygde områder. Kommunen har opplyst at det ikke har vært byggeaktivitet i nærområdet til erosjonsområdet etter at golfbanen ble bygget i 2007-2009. Etter det vi kjenner til, var det på dette tidspunktet ikke kjent at det var stor skredfare i dette området som tilsa at det var behov for å nedlegge byggeforbud.

I tillegg til henvisningen til de to nevnte bestemmelsene i pbl, angir § 20 i naturskadeloven selv til at kommunen skal «iverksette nødvendige sikringstiltak» mot «naturskader». Denne plikten omfatter også etablerte byggeområder. Det fremgår imidlertid ikke av § 20 hvilke sikringstiltak kommunen skal utføre. Det er for øvrig usikkert hvor langt kommunenes ansvar for forebygging av skred går i allerede utbygde områder. Dette er det heller ikke redegjort for i forarbeidene.

Dessuten er det ikke tilstrekkelig å fastslå at det foreligger en tiltaksplikt. Kommunen må også ha både rettslig hjemmel og økonomisk handlingsrom for å oppfylle både plikten til å gjennomføre og vedlikeholde fysiske sikringstiltak. Naturskadeloven hjemler bare visse typer tiltak.

## Nærmere om ansvar

Det offentlige utvalget som utredet «Årsakene til kvikkleirskredet i Gjerdrum i 2020» skriver i sin oppsummering følgende:

*«Utvalget mener at kunnskapen om erosjon, fare for skred og mulige konsekvenser av skred burde ført til erosjonssikringstiltak i nedre del av Tistilbekken, der skredet startet. Imidlertid ble bare den øvre delen av bekken steinsatt, i forbindelse med utbyggingen av B9 i Nystulia. Erosjonssikring i den nedre delen av Tistilbekken ville redusert risikoen for et kvikkleireskred betraktelig.*

*Utvalget skal ikke plassere skyld, og har ikke gått nærmere inn i en vurdering av hvorvidt noen av aktørene i Gjerdrum har opptrådt klanderverdig. Den konkrete saken i Gjerdrum løfter imidlertid en del spørsmål om systemet for forvaltningen av kvikkleirerisiko som utvalget vil se nærmere på i neste delrapport (NOU). Dette gjelder blant annet fordelingen av ansvar for sikringstiltak utenfor egen eiendom eller planområde. I hvilken grad bør grunneier nedstrøms stå ansvarlig for erosjonssikringstiltak, når faren for økt erosjon blant annet kommer av økt urbanisering? Er det rimelig å pålegge grunneier oppstrøms å utføre sikringstiltak nedstrøms, utenfor egen eiendom? Hvor stort ansvar bør kommuner ha til å følge opp varsler og utføre sikringstiltak? Hvem bør ha ansvar for å iverksette tiltak når en bekk bryter ut av en bekkelukking og forårsaker erosjon? Disse spørsmålene har ikke nødvendigvis klare svar, og skredet i Gjerdrum illustrerer hvordan det kan slå ut i praksis. Erfaringene fra Gjerdrum gir oss viktig informasjon om hvilke problemstillinger som fortsatt trenger nærmere vurdering.»*

Utvalget mener at kunnskapen om erosjon og skredfare burde ført til sikringstiltak, og peker på at øvre del av Tistilbekken var steinsatt, men ikke nedre del og legger til grunn at dette kunne ha redusert skredfare betraktelig. Hvorvidt en slik unnlattelse er straffbar, er et helt annet spørsmål. I tillegg er det

viktig å merke seg at utvalget ikke plasserer skyld. Det at skyldansvar ikke er plassert på kommunen, mener vi må kunne ses i sammenheng med det som fremgår av Meld. St. 15 (2011–2012) som siteres innledningsvis. Her legges det til grunn at det neppe er grunnlag for å slutte at kommunene skal ha en juridisk plikt til å gjennomføre sikringstiltak for egen regning i alle tilfeller der flom- eller skredfare blir avdekket.

Dette legger også lagmannsretten til grunn i en avgjørelse fra 2011 (LE-2011-190892). Fra domspremissene siteres:

*«Når det konstateres rasfare etter at en eiendom er bebygget, vil det være grunneiers ansvar å iverksette og bekoste nødvendige sikringstiltak. Kommunen har ikke noe ansvar etter naturskadeloven for å gjennomføre slike tiltak»*

Det er derfor grunn til å konkludere med at kommunene ikke er juridisk forpliktet til å gjennomføre sikringstiltak der flom- eller skredfare blir avdekket på annenmanns grunn.

### **Avsluttende merknader**

Pr i dag foreligger det ingen tilstrekkelig tydeliggjøring av kommunens ansvar for sikring av skred og andre naturulykker. Når det i en siktelse legges vekt på manglende systemer for å se varsler om skredfare i en sammenheng, må det foreligge en lovbestemt plikt for kommunene til å ha slike systemer på plass. Dette kan vi ikke se følger av verken naturskadeloven § 20 eller plan- og bygningslovens bestemmelser.

Gjerdrum kommune skal slik vi forstår det ha mottatt flere henvendelser. Dette skal imidlertid kommunen ha tatt på alvor i forbindelse med utarbeidelse av ny kommuneplan. Det var ikke innlagt hensynsone i kommuneplanen fra 2012, men det var inntatt i forslag til ny kommuneplan, som var på høring kort tid før skredet. Her var det inntatt rasfaresoner som NVE utarbeidet i 2004 som hensynsone i egne juridisk bindende temakart.

Det er i naturskadelovens § 21, 22 og 23 gitt hjemmel til å kreve avstått eiendom, nedlegge bygge- og deleforbud og gjennomføre ekspropriasjon. I rapporten om «Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020» konkluderer utvalget med at erosjonssikring i nedre delen av Tistilbekken ville redusert risikoen for kvikkleireskred. De tiltakene som følger av bestemmelsene i naturskadeloven nevnes ikke som adekvate tiltak. Det må derfor kunne legges til grunn at bruk av disse tiltakene ikke ville ha hindret skredet i Gjerdrum kommune.

Det foregikk heller ikke byggeaktivitet i nærheten av erosjonsområdet slik at det var aktuelt å gripe inn med byggeforbud etter plb § 28-1. Ifølge kommunen var etablering av golfbanen i 2007-2009 det siste tiltaket som ble gjennomført i dette nærområdet.

Det har vært reist noen saker for domstolene som omhandler kommunens erstatningsansvar med bakgrunn i naturskadeloven § 20. Disse sakene viser at det skal svært mye til før kommunene kan ilegges erstatningsansvar. Det vises eksempelvis til LH-2014-170593. Her ble kommunen frifunnet for erstatningskrav etter kvikkleireskred som følge av utfyllingsarbeider i strandsonen. Lagmannsretten kom i likhet med tingretten til at kommunen ikke hadde handlet erstatningsbetingende uaktsomt ved utarbeidelse av reguleringsplan for området i 1994/95, ved unnlatt revisjon av planen senere, manglende stoppordre av utfyllingsarbeidene mv. Det forelå ingen opplysninger om kvikkleire på stedet. Skredet ble ansett som en upåregnelig følge av ordføreren muntlige tillatelse til arbeidene.

Det stilles strengere krav for å kunne ilegge straff, enn å idømme erstatning. Straff må minimum bygge på et regelverk som klart angir kommunenes plikter. Vi kan ikke se at en kommune kan ilegges foretaksstraff når det ikke er klart hvilke tiltak kommunene skulle være pålagt etter naturskadeloven § 20.

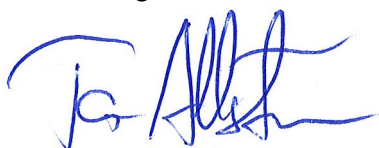
Vi vil sterkt anmode om at det ikke tas ut tiltale. Det vil fremstå både uheldig og urimelig at en kommune som ble hardt rammet og har stått på for innbyggerne skal bli bøtelagt i ettertid. Det bør utvises tilbakeholdenhet med å ta ut tiltale mot en kommune i en slik situasjon.

Vi vil også peke på at det i slike saker som skredulykken Gjerdrum kommune ikke står overfor en situasjon der kommunen har søkt å oppnå egen vinning, slik situasjonen som regel vil være der det reises tiltale mot en virksomhet.

Om det skal ilegges foretaksstraff i det konkrete tilfellet beror på en skjønnsbasert vurdering fra domstolenes side med utgangspunkt i kriteriene som fremgår av straffelovens bestemmelser. Med hensyn til at naturskadeloven § 20 er svært uklar med hensyn til kommunens plikter, anser vi det som svært uheldig om det tas ut tiltale.

KS mener at klargjøring av ansvarsforhold knyttet til naturskadeloven må skje etter en ordinær lovbehandling og ikke som følge av en straffesak.

Med vennlig hilsen



Tor Allstrin  
Juridisk direktør



Erna Larsen  
Advokat