



Direktoratet for  
samfunnssikkerhet  
og beredskap

# TEMA

10

# RETNINGSLINJER FOR FYLKESMANNENS BRUK AV INNSIGELSE

For å ivareta samfunnssikkerhet  
i arealplanleggingen

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

ISBN: 978-82-7768-238-9

Forsidefoto: Flom i Steinkjer februar 2006. Foto: Kjell A Olsen, Adresseavisen

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

Grafisk produksjon: Capella Media AS

Trykk:

---

# RETNINGSLINJER FOR FYLKESMANNENS BRUK AV INNSIGELSE

For å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen

## INNHold

FORORD .....	3	5 SAMARBEID MED ANDRE MYNDIGHETER.....	7
1 INNLEDNING .....	5	6 MEKLING OG EVENTUELL OVERSENDELSE AV INNSIGELSESSAK TIL MILJØVERNDEPARTEMENTET ....	7
2 SAMFUNNSSIKKERHET I AREALPLANLEGGINGEN .....	5	VEDLEGG .....	8
3 KRAV TIL MEDVIRKNING .....	5		
4 KRITERIER FOR INNSIGELSE .....	6		

## FORORD


Kommunene er planmyndighet og har ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet i planer etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen har et generelt ansvar på samfunnssikkerhetsområdet og arbeider for at kommunene følger opp samfunnssikkerhet i planleggingen. Fylkesmannen er gitt innsigelsesmyndighet for å sikre dette.

Samfunnssikkerhet har gjennom de siste årene fått økt oppmerksomhet. Spesielt gjelder dette for kommunene. Gjennom lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) skal hensynet til samfunnssikkerhet ivaretas i all planlegging etter loven (§ 3-1 (h)). Det er innført en generell plikt som pålegger kommunene å påse at risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) gjennomføres ved utarbeidelse av planer for utbygging (§ 4-3).

Som følge av endringene i plan- og bygningsloven har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utarbeidet ”Retningslinjer for Fylkesmannens bruk av innsigelse for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen”.

”Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i den kommunale planleggingen, DSB 1997” og ”Rundskriv GS-1/01 om fylkesmennes praktisering av innsigelsesinstituttet på beredskapsområdet” opphører fra den dato retningslinjen trer i kraft.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap,  
september 2010



Jon Lea  
Direktør



## 1 INNLEDNING

Arbeidet med samfunnssikkerhet er en kontinuerlig prosess som innebærer å skaffe oversikt over relevant risiko, og en ambisjon om å redusere risiko og sårbarhet i samfunnet. Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven skal hensynet til samfunnssikkerhet gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, viktig infrastruktur og samfunnsviktige funksjoner under ulike former for påkjenning. Loven gir kommunene ulike planleggingsvirkemidler for å følge opp samfunnssikkerhet i arealplanleggingen.

I dette arbeidet er Fylkesmannens viktigste oppgave å medvirke til at nasjonale og regionale krav og føringer til samfunnssikkerhet følges opp i planer etter plan- og bygningsloven med kunnskap, gode råd, veiledning og deltakelse i planprosessene.

Disse retningslinjene er utarbeidet for å rettlede fylkesmennene i å følge opp hensynet til samfunnssikkerhet i arealplanleggingen, herunder anvisning om bruk av innsigelse dersom nasjonale og regionale føringer for samfunnssikkerhet ikke er tilfredsstillende ivaretatt i kommunale arealplaner jf. § 5-4.

## 2 SAMFUNNSSIKKERHET I AREALPLANLEGGINGEN

I et arealperspektiv har arbeidet med samfunnssikkerhet fire faser:

1. Kartlegge risiko og sårbarhet
2. Unngå risiko og sårbarhet
  - a. vurdere om området kan, eller ikke kan, utbygges
3. Redusere risiko og sårbarhet
  - a. vurdere alternativ til lokalisering og/eller stille risiko- og sårbarhetsreduserende krav til utbyggingen
  - b. gjennomføre eventuelle risiko- og sårbarhetsreduserende tiltak
4. Håndtere restrisiko, med beredskapstiltak som blant annet planer og utstyr for overvåkning og varsling

Målet med å kartlegge arealet er å få kunnskap om planområdet for å unngå arealdisponering som skaper ny eller økt risiko og sårbarhet.

Risiko og sårbarhet kan knytte seg til arealet slik det er fra naturens side, som konsekvens av klimaendringene, som følge

av arealbruken eller om viktige samfunnsfunksjoner og infrastrukturer er lokalisert til planområdet. I utgangspunktet kan grunnen kun bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot farer og vesentlig ulempe jf. § 28-1.

Ved lokalisering av utbyggingsområder er det viktig å ta hensyn til risiko og sårbarhet. Dersom det ikke er alternativer til lokalisering i området, skal utbyggingen skje slik at man oppnår tilstrekkelig sikkerhet. Det er viktig at all bebyggelse er trygg, og at den kan tåle ulike typer påkjenninger.

Gjennom deltakelse i kommunale arealplanprosesser skal Fylkesmannen medvirke til at kommunene ivaretar samfunnssikkerhet i planleggingen, og bidra til at all tilgjengelig kunnskap om planområdet er med i vurderingene.

## 3 KRAV TIL MEDVIRKNING

I henhold til plan- og bygningsloven § 3-2 har Fylkesmannen rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører samfunnssikkerhet.

Medvirkning er en forutsetning for Fylkesmannens bruk av innsigelsesmyndigheten. Innsigelsesadgangen kan bli avskåret dersom Fylkesmannen ikke oppfyller plikten til medvirkning jf. § 5-5. Rundskriv T-2/2009 *Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven*, gir i kapittel 6 nærmere veiledning om medvirkning i planleggingen, herunder bruk av innsigelse.

I henhold til plan- og bygningsloven § 3-1 (h) skal hensynet til samfunnssikkerhet ivaretas i alle planer etter plan- og bygningsloven. De generelle utredningskravene i lovens kapittel 4, herunder krav om risiko- og sårbarhetsanalyse, legger føringer for ivaretagelse av samfunnssikkerhet ved utarbeidelse av planer for utbygging og eventuelt konsekvensutredning.

Fylkesmannen skal medvirke fra tidlig fase i planprosessen. Ved varsel om planoppstart/høring på planprogrammet, vurderer Fylkesmannen hvordan samfunnssikkerhet er foreslått fulgt opp. Fylkesmannen kan samtidig varsle innsigelse dersom nasjonale/regionale krav og føringer innen samfunnssikkerhet ikke blir ivaretatt.

Når planforslaget kommer på høring, skal Fylkesmannen se til at nasjonale/regionale krav og føringer innen samfunnsikkerhet er fulgt opp. En overordnet plan kan være så generell at den ikke gir grunnlag for å fremme innsigelse. I forbindelse med høringen kan likevel Fylkesmannen gi føringer for samfunnsikkerhet ved nærmere detaljregulering. Ved høring av planer på mer detaljert nivå skal Fylkesmannen påse at eventuelle føringer fra planer på overordnet nivå er fulgt opp.

Stadig flere områder kartlegges for risiko og sårbarhet. Det er viktig at Fylkesmannen ser til at denne kunnskapen tas med i den kommunale planleggingen. Nærmere detaljering og ny kunnskap er å regne som nye forhold som kan danne grunnlag for ny innsigelse, jf. § 5-5.

Dersom Fylkesmannen fremmer innsigelse, skal Fylkesmannen gjøre rede for hvilke nasjonale/regionale krav og føringer innen samfunnsikkerhet som er grunnlaget for innsigelsen, jf. § 5-4. En innsigelse skal senest fremmes innen fristen som er fastsatt for høringen til planforslaget.

## 4 KRITERIER FOR INNSIGELSE

I henhold til § 5-4 skal Fylkesmannen fremme innsigelse til arealplaner når det er mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnsikkerheten. Å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, kritisk infrastruktur og samfunnsviktige funksjoner er av vesentlig betydning for samfunnsikkerheten. Fare for miljø og vesentlige materielle verdier kan også vurderes som grunnlag for innsigelse.

Dersom et eller flere av følgende forhold avdekkes, er det grunnlag for å fremme innsigelse:

1. Lovens vilkår om risiko- og sårbarhetsanalyse iht. § 4-3 i plan- og bygningsloven er ikke gjennomført for planområdet.
2. Konsekvensutredningen har en mangelfull risiko- og sårbarhetsanalyse (se pkt. 3), eventuelt en mangelfull oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalysen.
3. Det er gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet, men:
  - a. Analysen omfatter ikke alle kjente risiko- og sårbarhetsforhold av vesentlig betydning for å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø, materielle verdier, kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner.
  - b. Analysen omfatter ikke endring av risiko- og sårbarhetsforhold som følge av utbygging.
  - c. Analysen omfatter ikke risiko- og sårbarhetsforholdene i kombinasjon, herunder en vurdering av konsekvenser av fremtidige klimaendringer i forhold til tiltak i planen.
  - d. Mulige konsekvenser av utbyggingen utenfor planområdet er ikke tilstrekkelig utredet.
  - e. Ny kunnskap om risiko og sårbarhet for planområdet er ikke tatt hensyn til i plan og/eller fanget opp i risiko- og sårbarhetsanalysen, og/eller det er usikkert om risiko- og sårbarhetsanalysen gir tilstrekkelig grunnlag for planleggingen.
4. Kommuneplanens arealdel beskriver områder med risiko og sårbarhet, men:
  - a. Planforslaget beskriver ikke hvordan dette følges opp gjennom planleggingsvirkemidler som
    - i. arealformål (§§ 11-7, 11-10 og 11-11)
    - ii. hensynssoner (§ 11-8), herunder om potensielle fareområder er vist som hensynssoner
    - iii. generelle bestemmelser (§ 11-9), herunder krav til oppfølging i reguleringsplaner og nærmere vurderinger og undersøkelser dersom eventuelle fareområder avsettes til utbygging.
  - b. Fylkesmannens føringer for samfunnsikkerhet/varsel om innsigelse ved uttalelse til planprogram eller varsel om planoppstart er ikke fulgt opp i det etterfølgende planforslaget.
5. Reguleringsplaner beskriver områder med risiko og sårbarhet, men:
  - a. Planforslaget beskriver ikke hvordan dette følges opp gjennom planleggingsvirkemidler som
    - i. arealformål med tilhørende bestemmelser (§ 12-5)
    - ii. hensynssoner med tilhørende bestemmelser (§ 12-6), herunder om potensielle fareområder er vist som hensynssoner
    - iii. bestemmelser til reguleringsplanen (§ 12-7), herunder om tilfredsstillende utredning av fareområdet og beskrivelse av risikoreduserende tiltak er i tråd med oppfølging av teknisk forskrift.
  - b. Vedtatte føringer og tiltak for samfunnsikkerhet i overordnet plan for området (arealdel og/eller område-regulering) er ikke fulgt opp.
  - c. Fylkesmannens føringer om samfunnsikkerhet ved høring/varsel om innsigelse ved uttalelse til planprogram og/eller overordnet plan (arealdel/område-regulering) er ikke fulgt opp.



## 5 SAMARBEID MED ANDRE MYNDIGHETER

Fylkesmannen skal ivareta statens mål og interesser og er gitt innsigelsesmyndighet på fagområdet samfunnsikkerhet og beredskap. Samtidig har flere sentrale og regionale myndigheter selvstendig innsigelsesmyndighet innen sine fagområder. For å ivareta vesentlige samfunnsikkerhets-hensyn på en hensiktsmessig måte, er det viktig å samarbeide med andre myndigheter.

I gjennomgang av planer skal Fylkesmannen være oppmerksom på planer som er av særlig interesse for andre fag-myndigheter og vurdere felles samfunnsikkerhetsinteresser.

Når Fylkesmannen fremmer innsigelse på samfunnsikkerhets-området, skal aktuelle fagmyndigheter gjøres oppmerksomme på innsigelsen.

## 6 MEKLING OG EVENTUELL OVER-SENDELSE AV INNSIGELSESSAK TIL MILJØVERNDEPARTEMENTET

Om det ikke oppnås enighet mellom kommunen og Fylkesmann, skal det normalt foretas mekling av Fylkesmannen. Rundskriv T-2/09 omtaler prosess rundt mekling.

Dersom ikke meklinger fører til enighet, oversendes innsigelsessaken til Miljøverndepartementet (MD). Der gir Fylkesmannen sin tilrådning i saken med begrunnelse.

## VEDLEGG

### EKSEMPLER PÅ TEMA FYLKESMANNEN BØR ANBEFALE VURDERT I RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSER:

Naturfarer	Menneske- og virksomhetsbaserte farer og sårbarheter
<ul style="list-style-type: none"><li>• Flom, erosjon og isgang</li><li>• Ekstrem nedbør</li><li>• Overvann</li><li>• Havnivåstigning</li><li>• Vanninntregning</li><li>• Stormflo</li><li>• Skred:<ul style="list-style-type: none"><li>• Kivkkleireskred</li><li>• Jord- og flomskred</li><li>• Fjellskred</li><li>• Steinskred</li><li>• Steinsprang</li><li>• Snøskred</li><li>• Sørpeskred</li></ul></li><li>• Sekundærvirkninger av skred<ul style="list-style-type: none"><li>• Flodbølge</li><li>• Oppdemning</li></ul></li><li>• Skog- og gressbrann</li><li>• Sterk vind - storm/orkan</li><li>• Radon</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Farlige stoffer:<ul style="list-style-type: none"><li>• Håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff</li><li>• Oppbevaring og bruk av eksplosiv vare</li><li>• Transport av farlig gods</li><li>• Håndtering av strålekilder</li></ul></li><li>• Storbrann</li><li>• Ulykker med transportmidler:<ul style="list-style-type: none"><li>• Jernbane</li><li>• Fly</li><li>• Skipshavari</li><li>• Trafikkulykker</li></ul></li><li>• Ødeleggelser av kritisk infrastruktur</li><li>• Sårbare objekter</li><li>• Terror og sabotasje</li><li>• Elektromagnetiske felt</li><li>• Tilgjengelighet for nødetatene</li></ul>

#### Fylkesmannens bistand til DSB som fagmyndighet i plansaker

DSB ber Fylkesmannen være særlig oppmerksom på planer som endrer bruk av arealene rundt eller i nærheten av virksomhet som håndterer farlige stoffer, og sørge for at DSB blir gjort kjent med planene. Dette gjelder spesielt planer som inneholder forslag til tiltak som er uforenlige med allerede eksisterende virksomhet. DSB vil sannsynligvis være nærmest til å fange opp planer for nyetablering av virksomheter med farlig stoff, men anmoder likevel Fylkesmannen om også å være oppmerksom på slike planer og sørge for at DSB blir orientert.

Både DSB og Fylkesmannen vil kunne fremme innsigelse på planer som medfører at sikkerheten til omgivelsene og tredjeperson ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Ved bruk av innsigelse er det viktig med dialog mellom Fylkesmannen og DSB.

#### Klimatilpasning

Arealplanleggingen må ta hensyn til økte nedbørsmengder, havnivåstigning, vind, flom og skred. Kommunen er ansvarlig for at risiko og sårbarhet blir vurdert og skal bidra til at det kun bygges i områder som er tilstrekkelig sikre mot naturfarer. Ny kunnskap om potensielle fareområder og effekter av klimaendringer kan føre til at tomter og områder som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for bebyggelse ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i plan- og bygningsloven.

Risiko- og sårbarhetsanalyser er en viktig del av dette arbeidet.





Rambergveien 9  
3115 Tønsberg

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

postmottak@dsb.no  
www.dsb.no