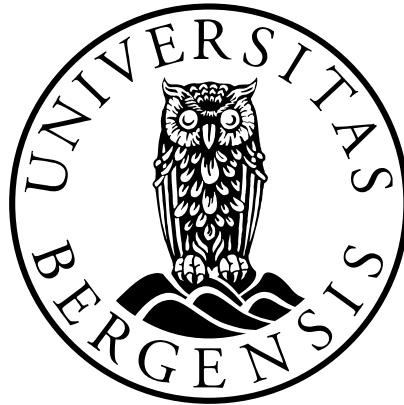


Fremtidsbyene – Hvordan skal vi forholde oss til klimaendringene?

*Krav og virkemidler til kommunenes
klimatilpasning i arealplanleggingen*

Kandidatnummer: 178

Antall ord: 13828



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai, 2023

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
1.1. Tematikkens kontekst og aktualitet.....	4
1.2. Juridisk metode som analytisk utgangspunkt.....	5
1.3. Legalitetsprinsippet og forvaltningsrettens ugyldighetslære	7
2. Om plan- og bygningsloven som et instrument for bærekraftig utvikling	9
2.1. Hensynet til bærekraftig utvikling	9
2.2. Klimatilpassningsbegrepet, og ferden fra nisjestandpunkt til plan- og bygningsloven.....	9
2.3. Myndighetshierarkiet i plansystemet, og samordning i arbeidet med klimatilpassning.....	11
3. Fra overordnet planstrategi og kommuneplan, til klimatilpasset detaljregulering	15
3.1. Overordnet klimahensyn i kommunale planstrategier	15
3.2. Samfunns- og arealutvikling gjennom kommuneplanen.....	15
3.3. Reguleringsplan som gjennomføringsverktøy for klimatilpassning.....	17
4. Har kommunene en utrednings- og sikringsplikt for å avdekke og forhindre forventede naturskader?	19
4.1. Innledende om naturskader.....	19
4.2. Kartleggings- og utredningsplikt etter plan- og bygningsloven.....	19
4.3. Kartleggings- og utredningsplikt etter sivilbeskyttelsesloven	21
4.4. Utrednings- og sikringsplikt etter naturskadeloven.....	23
5. Kan kommunene kreve at utbyggere bekoster tiltak til klimatilpassing gjennom bestemmelser i reguleringsplan eller utbyggingsavtaler?	26
5.1. Klimatilpassing gjennom reguleringsplanbestemmelser	26
5.2. Særlig om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner og nødvendighetskravet	27
5.3. Besørgelse og bekostning av klimatilpassingstiltak gjennom krav i utbyggingsavtaler.....	30
6. Har kommunene en plikt til å revidere eldre reguleringsplaner som ikke i tilstrekkelig grad hensyntar forventede klimaendringer?	33
6.1. Innledende om revisjonsplikten for kommuneplan og handlingsdel	33
6.2. Finnes det en tilsvarende revisjonsplikt for reguleringsplaner?.....	34
6.3. Nasjonale og regionale interesser som grunnlag for revisjonsplikt	35

6.4.	<i>Uavhengig, ulovfestet miljørevisjonsplikt for reguleringsplaner?</i>	38
7.	Avslutning	42
7.1.	<i>Oppsummerende om rammeverket for klimatilpasning i plan- og bygningslovgivningen</i>	42
7.2.	<i>Utfordringer i praksis, og avsluttende bemerkninger</i>	44
Referanser	46

1. Innledning

1.1. Tematikkens kontekst og aktualitet

Etter Grunnloven (Grl.) § 112, har enhver rett til et miljø som sikrer helsen, og natur hvor produksjonsevne og mangfold er bevart. Myndighetene skal iverksette tiltak som gjennomfører disse rettighetene.¹ Samtidig har Norge forpliktet seg til å halvere klimagassutslippene innen 2030, og en omstilling til lavutslippssamfunn innen 2050, tilnærmet nullutslipp. Dette innebærer at utslippene, i samsvar med vitenskaps- og utslippsutvikling, reduseres for å motvirke de skadelige virkningene av temperaturendringene.² Norges klimamålsettinger er ambisiøse.

Klimaomstillingen skjer imidlertid ikke over natten. Med grunnlag i klimamodelleringer gjøres det framskrivninger. Disse kan gi en indikasjon på hvordan konsekvensene av fremtidens klimaendringer blir seende ut. Det vil bli temperaturstigninger i alle Norges landsdeler, og for alle årstider, i løpet av det inneværende århundret. Samtidig vil det bli mindre snøfall, med mest endring i lavlandet, hvor det vil være helt fraværende de fleste vintersesonger. Isbreene i innlandet vil også fortsette å smelte i takt med temperaturstigningene. Årsnedbøren i Norge kommer til å øke, med økt frekvens av kraftige regnbyger, som gir økt risiko for tordenvær og lyn. Om sommeren kan det bli lengre perioder med liten vannføring i elver, og underskudd i mark- og grunnvann. Dette kan føre til utfordringer for drikkevannsforsyningen og landbruket i enkelte landsdeler. Nedbørs- og temperaturendringene medfører endringer i flommønsteret, med tidligere vårflo. Det er også sammenheng mellom nedbør, temperatur, vindforhold, og snøskredrisiko. Større nedbørintensitet kan også innebære økt risiko for jord- og flomskred. Klimaendringene berører alle, imidlertid med store geografiske variasjoner i Norge.³ Selv med ambisiøse klimamålsettinger, kommer Norge til å merke konsekvensene av klimaendringene. Det er derfor essensielt å tilpasse seg.

¹ Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven). Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1814-05-17>.

² Se §§ 3 og 4 i Lov 16. juni 2017 nr. 80 om klimamål (klimaloven). Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2017-06-16-60>.

³ Se s. 11-15 i *Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge*. Miljøverndepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5e7872303544ae38bdbdc82aa0446d8/no/pdfs/stm201220130033000dddpdfs.pdf>.

Riksrevisjonens undersøkelse om klimatilpasning vurderte myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastrukturen og bebyggelsen til klimaendringene.⁴ Resultatet var totalslakt av myndighetenes arbeid med klimatilpasning.⁵ Myndighetene manglet kunnskap om klimasårbarheten for eksisterende bebyggelse og infrastruktur, som medfører risiko for at nødvendige forebyggende tiltak ikke iverksettes. Myndighetene manglet også nødvendig oversikt over Norges arbeid med klimatilpasning, hvor samordningen mellom myndighetene var for dårlig. Oppsummert kan det innebære unødvendige kostnader for samfunnet, og i verste fall konsekvenser for innbyggernes sikkerhet.⁶ I etterkant erkjente Espen Barth Eide, klima- og miljøminister i Støre-regjeringen, at særlig kommunenes arbeid med klimatilpasning har forbedringspotensial, og at de har en særstilling.⁷

Samtidig vil veksten i innbyggere og arbeidsplasser medføre kraftig utbyggings- og arealpress. Å hindre videre nedbygging av utsatte arealer er et viktig redskap i klimatilpasningen. Biomangfoldet reduseres sakte, men sikkert, gjennom enkeltinngrepenes kumulative påvirkning over tid. Ivaretagelsen av de eksisterende natur- og økosystemene er derfor viktig, og sikrer biomangfoldet. Det er veibygging, hytteutbygging, og tettstedsutvidelse, som utgjør arealpresset. Tilsvarende nedbygging gjelder også for friluftslivet, strandsonen, og fjellområdene våre.⁸

1.2. Juridisk metode som analytisk utgangspunkt

Den juridiske metoden er en redegjørelse for hvilket rettsgrunnlag man bygger på, og hvordan man resonnerer seg frem til svaret på rettsspørsmålet. Dette er hvilke rettsregler som gjelder, hvilket innhold de har, og hvordan enkelttilfellene skal bedømmes.⁹ Det er et kontinuerlig forsøk på å utlede hvordan rettstilstanden er i rettsystemet vårt, og hvordan den er i

⁴ Se s. 7 i *Dok. nr. 3:6 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf>.

⁵ Milana Knežević, Iselin Elise Fjeld, Eline Johnsen Helledal & Kristine Ramberg Aasen. (2022, 3. mars). Slakter Norges innsats – ikke rustet for klimaendringer. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/slakter-norges-innsats--ikke-rustet-for-klimaendringer-1.15875966>.

⁶ Se s. 9 i *Dok. nr. 3:6 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf>.

⁷ Se s. 4421 i *Stortingstidende 7. juni 2022 nr. 88 (2021-2022)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2021-2022/refs-202122-06-07.pdf>.

⁸ Se s. 28-32 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁹ Se s. 15 i Torstein Eckhoff. (1997). *Rettskildelære*. Tano Aschehoug.

rettsstaten for øvrig. Denne metoden må være det analytiske utgangspunktet. Kultur, tradisjoner, politikk, samfunnsforhold, og utdanning, er faktorer som troligvis har vært førende for metodelærens utvikling i Norge. Denne utviklingen har skjedd i Høyesterett som sisteinstansdomstol. Hvordan Høyesterett resonnerer, hvilke rettskilder som anvendes, slutningene som kan trekkes, og hvordan rettskildene skal samordnes, har derfor uunngåelig påvirket juristenes resonnementer, og vært mønsterdannende.¹⁰ De vanligste rettskildene er lovttekst, lovforarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis, privatpraksis, rettsoppfatninger i teorien, og reelle hensyn.¹¹ I senere tid, med mer internasjonalisering, har EU- og EØS-rett, og folkerett blitt viktigere rettskilder.

Rettskildeopplistingen er ikke ment som en rangering. Innenfor metodesystemet er likevel lovtteksten det store utgangspunktet, hvor forståelsen av lovtteksten er et tungtveiende argument, gitt at tilfellet er lovregulert. Lovtekstens prioritet følger av de politiske prosessene, hvor Stortinget er den lovgivende myndigheten, som representant for det demokratiske flertallet, og i forlengelse folkets flertallsvilje. Derfor vil også lovforarbeider ha særstilling, som en helhetlig kombinasjon mellom sakkunnskap og demokratisk autoritet, og som et uttrykk for lovgiverens intensjoner.¹² Innen den gjennomregulerte plan- og bygningsretten, og spesielt innenfor klimatilpasningen, er lov- og forskriftstekst, forarbeider, utredninger, og offentlige veiledere, de helt primære rettskildene. Klimatilpasning i plan- og bygningslovgivningen gjennomføres på overordnet plannivå, utenfor enkeltindividets rettsfare. Rettspraksis er derfor en merkverdig fraværende rettskilde, som vanligvis er helt sentralt på andre rettsområder.

Utgangspunktet er at myndighetenes lovtolkning og -anvendelse kan overprøves av domstolene. Alle aspekter ved forvaltningsutøvelsen kan imidlertid umulig reguleres uttømmende, det ville gjort lovverket i overkant komplisert og lite tilpasningsdyktig. Derfor er forvaltningen i visse tilfeller gitt et særegent forvaltningsskjønn. Det innebærer at forvaltningen, etter lovverkets formulering, generelt har handlingsrommet til å treffe vurderinger om myndighetsutøvelsen er hensiktsmessig, og innholdet i den.¹³ Dette vil være

¹⁰ Se s. 314-315 i Sverre Blandhol, Henriette N. Tøssebro & Øystein Skotheim. (2015). Innføring i juridisk metode. *Jussens Venner*, (2015/6), s. 310-345.

¹¹ Se s. 23 i Torstein Eckhoff. (1997). *Rettskildelære*. Tano Aschehoug.

¹² Se s. 317 i Sverre Blandhol, Henriette N. Tøssebro & Øystein Skotheim. (2015). Innføring i juridisk metode. *Jussens Venner*, (2015/6), s. 310-345.

¹³ Se s. 307 i Ørnulf Rasmussen. (1995). Forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten. *Lov og Rett*, 34(5-6), 307-322. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/JUS/rasmussen-o-1995-02>.

vurderinger av særlig politisk eller faglig karakter, som domstolene oftere vil være tilbakeholdne i overprøvingen av.¹⁴ Nødvendigheten av forvaltningsskjønnet er tydelig, de kjenner ofte sine saksområder best. Samtidig innebærer friheten en rettssikkerhetssårbarhet, hvor enkeltindividet vanskelig kan forutberegne sin rettsposisjon, og etterprøve rimeligheten i myndighetsutøvelsen.¹⁵

1.3. Legalitetsprinsippet og forvaltningsrettens ugyldighetslære

Ethvert myndighetsinngrep overfor enkeltindividet krever lovhjemmel, det såkalte legalitetsprinsippet, jf. GrL § 113. Det innebærer at myndighetsutøvelse med innvirkning på individnivå, må ha grunnlag i lovregulering. Det begrenser adgangen til utvidelser gjennom lov- og forskriftstolkning.¹⁶ Legalitetsprinsippet må presiseres etter det aktuelle rettsområdet, maktinngrepets karakter, og dets tyngde overfor individet.¹⁷ Prinsippet eksisterer i nærmest alle sammenlignbare rettsstater, og hindrer at maktutøvelsen går utover folkets flertallsvilje. Grunntanken bak legalitetsprinsippet er enkeltindividets frihet og likhet, og sikrer at myndighetsinngrep ikke skjer ubegrunnet. Dette er en bærebjelke i rettsstaten og demokratiet, hvor individet villig underkaster seg myndighetenes maktutøvelse, gitt at den har forankring i folkeflertallets demokratiske vilje.¹⁸ Det utgjør dermed en rettsikkerhetsgaranti for enkeltindividet, hvor illegitim myndighetsutøvelse ikke kan håndheves.

Parallelt har forvaltningsretten utviklet særegne kontrollmekanismer for myndighetsutøvelsen, den ulovfestede ugyldighetslæren.¹⁹ Denne setter rammer for forvaltningens myndighetsutøvelse. Forvaltningslovutvalget oppstiller det som en todelt vurdering, gitt at legalitetsprinsippet ellers er innfridd. Ugyldighet kan inntreffe for *forvaltningsskjønnet* når det bygger på uriktige forutsetninger, mangler ved selve skjønnsutøvelsen, vektlegging av utenforliggende hensyn, oversette hensyn, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling, eller at skjønnsutøvelsen medfører grovt urimelige avgjørelser. *Saksbehandlingsfeil* kan også lede til

¹⁴ Se s. 1433, om tilbakeholdenheten i overprøvingen av forvaltningsskjønnet i et fredningsvedtak, i Rt. 1995 s. 1427. Høyesterett. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-1995-134-b>.

¹⁵ Se s. 307-308 i Ørnulf Rasmussen. (1995). Forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten. *Lov og Rett*, 34(5-6), 307-322. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/JUS/rasmussen-o-1995-02>.

¹⁶ Se s. 705 i Erling Selvig. (2002). Kontraktsutfylling og legalitetsprinsipp. Metodeproblemer i kontrakts- og forvaltningsrettens grenseland. I *Retts teori og rettsliv: Festskrift til Carsten Smith* (s. 703-720). Universitetsforlaget.

¹⁷ Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks). Høyesterett. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-1995-34-a>.

¹⁸ Se s. 246-247 i *Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SDOK/forarbeid/dok16-201112>.

¹⁹ Se s. 308 i Ørnulf Rasmussen. (1995). Forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten. *Lov og Rett*, 34(5-6), 307-322. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/JUS/rasmussen-o-1995-02>.

ugyldighet etter tilsvarende momenter, gitt at feilene kan ha innvirkning på innholdet i avgjørelsen. Deretter må det, for begge tilfeller, gjøres en helhetlig vurdering av feilens karakter og omfang, ugyldighetens virkning, tidsperspektivet, og hvorvidt noen kan bebreides. Gitt at vilkårene er oppfylt, vil ugyldighetsvirkningen være at forvaltningsavgjørelsen blir innholdsløs.²⁰

²⁰ Se s. 539-541 i *NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2019-5>.

2. Om plan- og bygningsloven som et instrument for bærekraftig utvikling

2.1. Hensynet til bærekraftig utvikling

Plan- og bygningslovgivningen (pbl.) skal fremme en «bærekraftig utvikling» til enkeltindividets beste, samfunnet, og de fremtidige generasjonene, jf. pbl. § 1-1, første avsnitt.²¹ Det betyr at areal- og samfunnsplanleggingen skal være fremtidsrettet. Lovgivningen skal ivareta en nødvendig avklaring av interesser og behov, og understreker både individhensynet og hensynet til fellesskapsinteressene i et langsiktig perspektiv.²² Bærekraftbegrepet er vidtfavnende, og har sin begrunnelse i 1990- og 2000-tallets diskusjoner om miljø- og utviklingsproblemstillinger, samt nasjonale og internasjonale målsettinger. Uttrykket må ses i sammenheng med Grl. § 112, om retten til et levelig miljø. Poenget med samfunns- og arealplanleggingen som helhet, er avveiningen mellom økologiske, økonomiske, sosiale, og kulturelle målsettinger og verdier. Det inkluderer også rettferdighet blant mennesker nå, og i fremtiden. Planleggingsarbeidet må derfor ha grunnlag i allsidige og langsiktige vurderinger, hvor hensynet til miljømessige og sosiale konsekvenser for ulike befolkningsgrupper også vektlegges. Samtidig må det vise forsiktighet overfor naturen, med sikkerhetsmarginer for miljørisiko.²³ Plan- og bygningsloven, gjennom bærekraftig samfunns- og arealplanleggingen, er derfor blant de viktigste virkemidlene i omstillingen til et lavutslippssamfunn innen 2050.

2.2. Klimatilpasningsbegrepet, og ferden fra nisjestandpunkt til plan- og bygningsloven

Utenom hensynet til bærekraftig utvikling, skal planmyndighetene også ta klimahensyn gjennom klimagassutslippsreduksjon, og tilpasning til forventede klimaendringer, hvorunder energiforsynings-, areal-, og transportløsninger er særlig fremhevet, jf. pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g. Klimatilpasningsbegrepet ble først innført i 2019.²⁴ Før skulle det bare tas

²¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2008-06-27-71>.

²² Se s. 170 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

²³ Se s. 240 i *NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2003-14>.

²⁴ Se § 3-1 i lov 8. mars 2019 nr. 5 om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/LTI/lov/2019-03-08-5>.

klimahensyn gjennom energiforsynings- og transportløsninger. Endringen var imidlertid primært pedagogisk begrunnet. Klimatilpasning var allerede relevant etter dagjeldende rettstilstand. Lovendringen skulle fremheve dette ytterligere, og understreke at planoppgaven ikke bare gjaldt reduksjon av klimagassutslipp.²⁵ Klimatilpasningen skal sikre at kommunenes innbyggere blir ivaretatt ved ekstremværhendelser, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser, utvikling av beredskapsplaner, og arealplaner som sikrer at risikoområder ikke utbygges. Samtidig skal fremtidens havnivåstigninger hensyntas. Det kan utvikles kommunale klima- og miljøplaner som illustrer mulighetsrommet for reduksjon av klimagassutslipp tilknyttet transport, deponi, landbruk, industri, og bygg. Klimatilpasning innebærer også at kommunene kan lage planbestemmelser tilknyttet energibruk i bygg, som bidrar til reduksjon i energibruken, og om utnyttelse av fornybare energikilder.²⁶

Klimatilpasning har ikke alltid vært en selvfølgelighet. I begynnelsen av klimadebatten var det nærmest et suspekt talepunkt, klimagassutslippsreduksjon var det viktigste. Det gjenspeiles i klimapolitikken på tidlig 2000-tallet, som praktisk talt var synonymt med utslippsreduksjon. Klimatilpasning ble først introdusert av IPCC-rapportene i 2001, og har blitt gradvis viet oppmerksomhet. Tidligere klimatilpasningsstudier i Norge fokuserte primært på tilpasning av bygninger, vann- og avløpssystemer, veier, og naturskadesikring, sånn at samtidssamfunnet kunne ivaretas. Dette synspunktet har blitt utfordret i etterfølgende klima- og tilpasningsforskning, samtidig med en erkjennelse om at klimaendringenes konsekvenser er uunngåelige. Nå er hovedfokusert håndteringen av nye, sammensatte former for usikkerhet. Derfor må klimatilpasning også medføre samfunnsendringer i samspill med klima- og naturusikkerheten og deres risikomomenter. Det er ikke lenger tradisjonell klimatilpasning, såkalt *adjustment*, men en mer radikal samfunnsomveltning, *transformation*. Tilpasningen innebærer omfattende samfunnsomstillinger, mot en fremtid preget av et vekslende og uforutsigbart klima. Ikke bare fysisk, men også en grunnleggende omstilling av menneskelig handle- og tenkemåte. Klimatilpasning omhandler den bærekraftige utviklingen under klimaendringene, innebærende ikke bare endringer i infrastruktur og arealbruk, men også tenkemåte, kultur, og næringsliv.²⁷

²⁵ Se s. 109 og 247 i *NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder – Som problem og ressurs*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2015-16>.

²⁶ Se s. 180 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

²⁷ Se s. 51-52 i Jon Naustdalslid. (2019). Klimatilpassing som utfordring for kommunal planlegging. *Plan*, 51(3), 50-55. Hentet fra <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2019-03-13>.

Klimatilpasningsbegrepet i plan- og bygningsloven må også innbefatte en slik samfunnsomstilling. Dette følger ikke bare av hovedhensynet til bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1, første avsnitt, men også generelt av lovverkets funksjon som et styringsverktøy for mer bærekraftig samfunns- og arealutviklingen.²⁸ Retten til et levelig miljø, jf. GrL. § 112, første avsnitt, tilsier det samme. Klimatilpasningsbegrepet må gjenspeile utviklingen innen klima- og tilpasningsforskningen, hvis ikke risikerer man en lovgivning som henger etter samfunnsforholdene, og som gjør seg selv irrelevant. Det må derfor være klimatilpasning i bred forstand, ikke bare som en motreaksjon ettersom klimaendringenes konsekvenser synliggjøres, men en samfunns- og arealplanlegging som er omstillende. Omfattende samfunnsendringer var også en erkjennelse under lovgivningsarbeidet, klimatilpasningens omstillingskrav kan derfor umulig være en overraskende utvikling.²⁹ Samfunnsomstillingen kreves også dersom målsettingen om lavutslippssamfunn skal oppnås i tide, jf. klimaloven § 4, første avsnitt.

2.3. Myndighetshierarkiet i plansystemet, og samordning i arbeidet med klimatilpasning

Konsekvensene av klimaendringene treffer lokalt. Kraftigere nedbørsmengder krever særskilt overvannshåndtering i byene. Byutvikling og -fortetting skaper også utfordringer. Derfor er kommunene førstelinjeinstans i arbeidet med klimatilpasning.³⁰ Dette har også sammenheng med hensynet til lokaldemokratiet, hvor innbyggere skal kunne bestemme lokalanliggende gjennom folkevalgte, jf. GrL. § 49, andre avsnitt.³¹ Kommunalplanleggingen skal tilrettelegge for utvikling, og samordnet oppgaveløsning, gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og gi grunnlag for kommunal-, regional-, nasjonal-, og privatvirksomhet, jf. pbl. § 3-3, første avsnitt. Regionalplanleggingen skal være på et mer overordnet nivå, hvor ikke bare den fysiske, men også utviklingen av miljømessig, helsemessig, økonomisk, sosial, kulturell og kulturell karakter, skal stimuleres i regionen, jf.

²⁸ Se s. 240 i *NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2003-14>.

²⁹ Se s. 54-55 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

³⁰ Se s. 6 i *Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge*. Miljøverndepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5e7872303544ae38bdbdc82aa0446d8/no/pdfs/stm201220130033000dddpdfs.pdf>.

³¹ Lokaldemokratihensynet, og rammeverket rundt, er detaljregulert i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2018-06-22-83>.

pbl. § 3-4, første avsnitt. Denne skal være retningsgivende for kommunalplanleggingen.³² Statlig planlegging skal ivareta nasjonale og regionale interesser i samfunns- og arealplanleggingen. Dette skjer gjennom fastsatte forventninger til kommunal- og regionalplanleggingen, og statlige planretningslinjer, planbestemmelser, og arealplaner, jf. pbl. § 3-5, første avsnitt. Stats- og regionalmyndighetene utfører primært planoppgaver med nasjonal- og regionalbetydning, som samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av sammenhengende natur- og friluftsområder rundt by- og tettstedsområder, og samordnet vann- og kystzoneplanlegging, jf. pbl. § 3-6, første avsnitt. Et hovedpoeng med plansystemet er tilrettelegging for samordning mellom myndighetsnivåene, jf. pbl. § 1-1, andre avsnitt. Det innebærer at stats- og regionalmyndigheter blir involvert tidlig i samfunns- og arealplanleggingen. Samtidig må det være gjensidighet mellom myndighetsnivåene, hvor avgjørelser på høyere plannivåer begrunnes i informasjon og synspunkter på lokalnivå.³³ Klimatilpasningsarbeidet stiller særlige krav til samordning mellom kommunal-, regional-, og statsmyndigheter, ettersom klimakonsekvensene ikke hensyntar kommunegrenser.

Regional- og statsmyndigheter er ansvarlige for oppfølgingen av kommunene. I særlige tilfeller kan disse fremme innsigelse mot forslag til arealdelen i kommuneplanen, eller forslag til reguleringsplaner, som har «vesentlig betydning» regionalt eller nasjonalt, eller for myndighetenes saksområder. Det kan også fremmes innsigelse mot planforslag som strider med lovbestemmelser, forskrifter, planretningslinjer, statlige eller regionale planbestemmelser, eller overordnede planer. Innsigelsene skal være begrunnet i nasjonale eller regionale målsettinger, rammer, eller retningslinjer, jf. pbl. § 5-4, første, fjerde, og femte avsnitt. Hva som er av betydning nasjonalt eller regionalt, er skjønnsmessig avgjort av stats- og regionalmyndighetene. Det skulle begrense innsigelsesretten til bare de viktigste sakene, og generelt redusere behovet for bruken av det. Imidlertid kan også mer prinsipielle problemstillinger, som ikke nødvendigvis er vesentlig betydningsfulle, rettferdiggjøre bruk av innsigelsesretten. Dette vil primært være problemstillinger tilknyttet de særskilte aspektene ved offentlig virksomhet, myndighetsutøvelse, øvrige offentlige hensyn.³⁴ Regional- og

³² Se s. 70 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>

³³ Se s. 70 og 75 i *ibid.*

³⁴ Se s. 191-192 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

statsmyndigheter vil derfor være ansvarlige for oppfølgingen av kommunenes klimatilpasningsarbeid.

Statsmyndighetene har særegne styringsverktøy i klimatilpasningsarbeidet, mest relevant er de statlige planretningslinjene. Disse kan gis helhetlig, eller bare for geografisk avgrensede områder, og skal være grunnlag for stats-, regional-, og kommunalplanlegging, og for enkeltvedtak fra myndighetene, jf. pbl. § 6-2, første og andre avsnitt. Klimatilpasning var ikke opprinnelig inkludert i statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene.³⁵ Innføringen av retningslinjer for klimatilpasning i 2018, skulle bidra til involveringen av hensynet tidlig i planprosessene, samtidig som kommunenes og regionalmyndighetens klimatilpasningsansvar skulle tydeliggjøres.³⁶ Formålet med retningslinjene er at kommunal-, regional-, og statsmyndighetene skal bidra til at samfunnet tilpasses konsekvensene av klimaendringene gjennom samfunns- og arealplanlegging, og myndighets- og virksomhetsutøvelse. Klimatilpasningsarbeidet skal også forhindre, eller begrense, kommunenes og regionenes risiko, sårbarhet, og ulemper, jf. statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning, pkt. 1, første avsnitt, og 4.1, første avsnitt.³⁷ Klimatilpasning er sektorovergripende, og stiller særlige krav til samordning mellom myndighetene. Dette ansvaret er lagt til kommunalplanmyndighetene, som skal tilrettelegge for myndighetenes deltagelse og bidrag til planprosessene. Det skal også redegjøres for kunnskapsgrunnlaget i planleggingen, hvor usikkerhetsmomenter av betydning for planprosessen skal tydelig fremgå, jf. planretningslinjer for klimatilpasning, pkt. 4.2, første og andre avsnitt, og pkt. 4.3, første avsnitt.

Relevant i arbeidet med klimatilpasning er også planretningslinjene for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging.³⁸ Disse skal fremme en samfunnsøkonomisk, effektiv ressursutnyttelse, trafiksikkerhet, og effektiv trafikkavvikling. Det skal bidra til utviklingen av bærekraftige byer og tettsteder, hvor det tilrettelegges for verdiskaping, næringsutvikling,

³⁵ Forskrift 4. september 2009 nr. 1167 om statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SFO/forskrift/2009-09-04-1167>.

³⁶ Se pkt. 2 i *Statsrådsforedrag 28. september 2018 om vedtak av statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning*. Statsråd Monica Mæland. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PRE/forarbeid/pre-2018-09-28-1469>.

³⁷ Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2018-09-28-1469>.

³⁸ Forskrift 29. september 2014 nr. 1222 om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/forskrift/2014-09-26-1222>.

og som fremmer helse, miljø, og livskvalitet. Utbyggingsmønstre og transportsystemene bør fremme utviklingen av kompaktbyer og -tettsteder, reduksjon i transportbehovet, og tilrettelegge for klima- og miljøvennlige transportformer, hvor målsettingen er at storbyområdenes vekst i persontransport tas gjennom kollektivtransport, sykkel, og gange, jf. statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, pkt. 3, første og andre avsnitt.³⁹ Planretningslinjene for strandsoneforvaltningen er også høyst relevante.⁴⁰ Disse skal sørge for at natur- og kulturmiljø, friluftsliv, naturlandskap, og øvrige allmenne interesser i strandsonen hensyntas, og at unødvendig utbygging unngås. Retningslinjene skal bidra til den differensierte strandsoneforvaltningen gjennom samfunns- og arealplanlegging, sånn at vernet er strengest hvor utbyggingspresset og verneverdiene er størst, jf. statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, pkt. 1, første, andre, og fjerde avsnitt. Gjennom planretningslinjene har statsmyndighetene effektive styringsverktøy i klimatilpasningsarbeidet.

³⁹ Disse planretningslinjene er imidlertid primært rettet mot areal- og samfunnsutviklingen i storbyene, som har kapasitet og ressurser til å utvikle gode kollektiv-, sykkel-, og gangløsninger. Utenfor storbyområdene er situasjonen annerledes, hvor slik samordningen kan unødige vanskeliggjøre klimatilpasningsarbeidet. Se generelt om særegenhetene ved småkommunenes klimatilpasning i Tone Rusdal. (2019). Klimatilpasningsarbeidet i småkommuner – stille forbigått? *Plan*, 51(4), 12-17. Hentet fra <https://juridika.no/tidsskrifter/plan/2019/4/artikkel/rusdal>.

⁴⁰ Forskrift 28. mai 2021 nr. 1666 om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2021-05-28-1666>.

3. Fra overordnet planstrategi og kommuneplan, til klimatilpasset detaljregulering

3.1. Overordnet klimahensyn i kommunale planstrategier

Hver valgperiode skal kommunestyret utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Denne bør inneholde drøftelser av kommunens strategiske avgjørelser tilknyttet samfunnsutvikling, miljøutfordringer, sektorvirksomheten, og vurderinger av kommunes planbehov i valgperioden. I planstrategiarbeidet skal kommunen innhente synspunkter fra stats- og regionorganer, og nabokommuner. Samtidig skal kommunestyret avgjøre hvorvidt den gjeldende kommuneplanen skal revideres, eller videreføres uendret. Derunder kan behovet for igangsetting av arealplanarbeid, eller om gjeldende arealplaner skal revideres eller oppheves, avgjøres, jf. pbl. § 10-1, første til tredje avsnitt. Planstrategien skal også inneholde vurderinger av behovet for oppdatering, utarbeiding, revisjon, eller opphevelse av gjeldende planer, da av hensynet til forventede klimaendringer og tidligere naturhendelser, jf. statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging, og klimatilpassing, pkt. 4.3, tredje avsnitt.

Poenget med planstrategien er å fremheve sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og fastsettelse av den langsiktige utviklingsretningen for kommunen, samt utviklingen og vernet av arealhensynene i pbl. § 3-1, herunder hensynet til klimatilpassing. Særlig skal kommunens miljøutfordringer i kontekst av utviklingen siden forrige valgperiode beskrives. Den skal omtale klimagassutslippene, støy, luftforurensning, avfall, energiforbruk, biomangfold, kultur, og kulturminnene i kommunen. Planstrategien skal angi hoveddrammene og satsningsområder for samfunns- og arealutviklingen, hvor det legges opp til fleksibilitet ettersom behovene og forutsetningene endres underveis.⁴¹ Den skal også styrke kommuneplanen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene, og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov.⁴²

3.2. Samfunns- og arealutvikling gjennom kommuneplanen

Kommuneplanene skal inneholde en samfunnsdel, med tilhørende handlingsdel, og arealdel. Disse skal ivareta kommunale, regionale, og nasjonale målsettinger, interesser, og oppgaver.

⁴¹ Se s. 206-207 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁴² Se s. 91 i *NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2003-14>.

Kommuneplanen skal ha utgangspunkt i planstrategien, og være innenfor retningslinjene og påleggene fra stats- og regionalmyndigheter. Det kan også utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, tematikker, eller virksomhetsområder. Handlingsdelen skal fastsette hvordan dette oppfølges, og skal revideres årlig, jf. pbl. § 11-1, første til fjerde avsnitt. Kommuneplanen hensikt er å stimulere, og samordne, den fysiske, miljømessige, økonomiske, kulturelle, og estetiske utviklingen i kommunen. Samtidig skal den sikre befolkningen påvirkning i kommunalutviklingen. Rammene for kommuneplanen er vidtrekkende, hvor den ikke bare fastsetter kommunevirksomheten, men også samfunns- og arealutviklingen.⁴³ Den skal være et oversiktlig og fleksibelt planverktøy, som tilpasses kommunenes særegne behov.⁴⁴

Samfunnsdelen i kommuneplanen skal fastsette de langsiktige utfordringene og strategiene for det helhetlige kommunesamfunnet, og for kommunens organisasjon. Den skal være grunnleggende for kommunalvirksomheten, og for stats- og regionalmyndigheters virksomhet i kommunen. Handlingsdelen er utgangspunktet for prioriteringen av ressurser, planleggings-, og samarbeidsoppgaver, og konkretiserer kommunens tiltak innenfor de økonomiske rammene, jf. pbl. § 11-2, første og andre avsnitt, og § 11-3, første og andre avsnitt. Samfunnsdelen skal også inneholde overordnede vurderinger av hvorvidt klimaendringene påvirker de langsiktige utfordringene, målsettingene, og strategiene i kommunen. Samtidig oppfordres kommunene til å kartlegge økosystemer, og arealbruk betydningsfullt for klimatilpasning. Skogs- og jordforvaltning kan også bidra med forsynende og opprettholdende tjenester. Handlingsdelen bør, etter lokalforholdene, vurdere klimaendringenes eventuelle påvirkning på samfunnssikkerhet, kritisk infrastruktur, natur- og kulturmiljø, befolkningshelsen, og forutsetninger for berørte næringsvirksomheter, og hvordan dette skal oppfølges, jf. statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning, pkt. 4.3, femte og sjette avsnitt. Samfunnsdelen skal fremheve den langsiktige, samfunnsmessige tilnærmingen, med konkretisering av målsettingene og visjonene, politikerne har for samfunns- og arealutviklingen i kommunen. Den skal også

⁴³ Se s. 208 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁴⁴ Se s. 116 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

tilrettelegge for samordning mellom berørte myndigheter.⁴⁵ Arealdelen i kommuneplanen bør derfor fremstå som en konsekvens av planleggingsarbeidet i samfunnsdelen.⁴⁶

Kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruken. Der skal hovedtrekkene for arealdisponeringen, samt rammene og betingelsene for iverksettelse av arealbruk og tiltak, fremheves. Samtidig skal den illustrere viktige hensyn som må ivaretas ved arealdisponeringen. Arealdelen skal også omfatte plankart, planbestemmelser, og planbeskrivelser, hvor ivaretagelsen av nasjonale målsettinger og retningslinjer, og overordnede arealbruksplaner, fremgår, jf. pbl. § 11-5, første og andre avsnitt. Til arealdelen skal det «i nødvendig utstrekning» fastsettes arealformål, som kan inndeles videre i underformål. Lignende skal også hensynssoner fastsettes, jf. pbl. § 11-7, første avsnitt, og § 11-8, første avsnitt. Det kan også vedtas planbestemmelser til arealdelen, deriblant om utbyggingsavtalers innhold, infrastruktur-, rekkefølge-, utformings-, og miljøkvalitetskrav, jf. pbl. § 11-9. Arealdelen aktivt benyttes for oppnåelsen av en samlet arealdisponering som ivaretar hensynet til klimaendringer. Derfor skal behovet for opphevelse eller revisjon av gjeldende reguleringsplaner, også vurderes, jf. statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, pkt. 4.3, syvende avsnitt. Det forutsettes at kommunene vurderer hvordan arealdisponeringen kan oppfylle kravene til bærekraftig utvikling, og forvaltning av areal-, natur-, og kulturmiljøressurser.⁴⁷ Klimaendringene gir større behov for langsiktighet i både samfunns- og arealdelen i kommuneplanen. Friluftsliv og landskapsverdier, og biomangfoldet skal også ivaretas. Dette kan gjøres gjennom hensynssoner som legger restriksjoner for bruken av risikoområder, enten det er naturskaderisiko, eller utsatte landskaps- og naturområder.⁴⁸

3.3. Reguleringsplan som gjennomføringsverktøy for klimatilpasning

Større bygge- og anleggstiltak, og øvrige tiltak, med «vesentlige virkninger» for miljøet og samfunnet, krever reguleringsplaner som angir bestemmelser om bruk, vern, og utforming av arealer og omgivelser. Det samme gjelder områder med behov for sikring av forsvarlig

⁴⁵ Se s. 98 i *NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2003-14>.

⁴⁶ Se s. 118 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

⁴⁷ Se s. 210-211 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁴⁸ Se s. 182 i *NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2010-10>.

planavklaring, gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk, og vern, i relasjon til de berørte private og offentlige interessene, jf. § 12-1, første til fjerde avsnitt. Det kan, «i nødvendig utstrekning», fastsettes arealformål for hele reguleringsplanområdet. Tilsvarende kan det også fastsettes planbestemmelser til reguleringsplanens arealformål og hensynssoner. Hensynssonene fastsatt i arealdelen skal være grunnleggende for utarbeidelsen av reguleringsplanen, hvor de kan videreføres, eller innarbeides i arealformål og planbestemmelser, forutsatt at formålet med hensynssonene ivaretas, jf. pbl. § 12-5, første og andre avsnitt, § 12-6, første avsnitt, og § 12-7.

Kravet om reguleringsplan avhenger av en konkret vurdering, med grunnlag i forholdende på tiltaksområdet. Det kan være utbyggingens størrelse, om virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, eller hvor området er sårbart, som verdifulle kultur- eller naturlandskap, og områder som ellers er bevaringsverdige.⁴⁹ I forbindelse med områdeutbygging, -fortetting, eller -transformasjon, skal det vurderes hvordan hensynet til klimaendringene kan ivaretas. Samtidig bør helhetlige løsninger for økosystemer og arealdisponering med betydning for klimatilpasning, vektlegges. Planleggingen må derfor hensynta behovet for vannveier, blågrønnstrukturer, og overvannshåndtering. Bevaring, restaurering, eller etablering av naturbaserte løsninger, som våtmarker, naturlige og kunstige bekker, grønntak, og basseng, bør også vurderes i planleggingen, jf. statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning, pkt. 4.3, niende og tiende avsnitt. Kommune- og reguleringsplaner gir muligheter til å stimulere klimatilpasningen og sårbarhetsreduksjonen. Samtidig vil involveringen av næringslivet og befolkningen forankre planprosessene og klimatilpasningen i lokalmiljøet.⁵⁰

⁴⁹ Se s. 228 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁵⁰ Se s. 182 i *NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2010-10>.

4. Har kommunene en utrednings- og sikringsplikt for å avdekke og forhindre forventede naturskader?

4.1. Innledende om naturskader

Med klimaendringene kommer også større naturskaderisiko. By- og tettstedsutvikling, fortetting, og grønnstrukturnedbygging medfører utfordringer for overvannshåndteringen.⁵¹ Menneskelig aktivitet har hatt den største betydningen for utløsningen av alvorlige kvikkleirskred det siste tiåret.⁵² Økt flom-, skred-, og naturskaderisiko er en uunngåelig klimakonsekvens, hvor særlig infrastruktur og bygninger er utsatt, hvor vedlikeholdsetterslepet er utfordrende.⁵³ Kommunene merker allerede effektene av klimaendringene, særlig styrtregn og jordras, hvor det i Ringsaker var nødvendig å sette inn kriseberedskap.⁵⁴ Naturskadesikring er derfor essensielt i klimatilpasningsarbeidet, og må være sentralt i den kommunale samfunns- og arealplanleggingen. Det kan bidra til klimarobust bebyggelse og infrastruktur, forebygge større vedlikeholdsetterslep, og forhindre skader og potensielt tapte menneskeliv.

4.2. Kartleggings- og utredningsplikt etter plan- og bygningsloven

Utbygging kan bare skje der det er «tilstrekkelig sikkerhet» mot faremomenter, eller det er sikret mot vesentlige ulemper som følger av natur- eller miljøforhold, jf. pbl. § 28-1, første avsnitt. Det forutsetter imidlertid at planmyndighetene og utbygger har kunnskap om forholdene, og at det avdekkes.

Kommune- og reguleringsplaner med «vesentlige virkninger» for miljøet og samfunnet, skal ha et planprogram som utgangspunkt for planarbeidet ved planoppstartsvarsling.

Planprogrammet skal redegjøre for planarbeidets hensikt, planprosessen, medvirkningsopplegg, alternativvurderinger, og utredningsbehovet, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-1, første og andre avsnitt. Alle planforslag skal samtidig ha en

⁵¹ Se s. 43 i *NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder – Som problem og ressurs*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2015-16>.

⁵² Se s. 11 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

⁵³ Se s. 174 i *NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2010-10>.

⁵⁴ Mari Ranheim, Stine Bækkelien, Kari Nygard Tvilde, Ann-Kristin Mo & Frode Meskau. (2023, 13. april). Mykje regn skaper problem – kommune har sett krisestab. *NRK Innlandet*. Hentet fra <https://www.nrk.no/innlandet/flaumvarsel-pa-austlandet-for-torsdag-og-fredag-1.16371205>.

planbeskrivelse, med beskrivelser av planformålet, innholdet, og dets virkninger. Særlig skal kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for den fremtidige utbyggingen, og for reguleringsplaner med «vesentlige virkninger», ha en særskilt planbeskrivelse med konsekvensvurdering av miljø- og samfunnsvirkninger, jf. pbl. § 4-2, første og andre avsnitt. Hensikten med planbeskrivelsen er å gi et dekkende oversiktsbilde av planhensikten, samtidig som den viser virkningene for alle berørte parter, interesser, og hensyn.⁵⁵ Dermed foreligger det en slags kartleggings- og utredningsplikt for tilfeller hvor kommune- og reguleringsplaner medfører «vesentlige virkninger», hvorunder eventuelle klima- og miljøvirkninger naturligvis må omfattes, særlig i sammenheng med lovgivningens hovedmål om bærekraftighet i samfunns- og arealplanleggingen, og klimatilpasningsansvaret, jf. henholdsvis pbl. § 1-1, første avsnitt, og § 3-1, første avsnitt, pkt. g. Denne utredningsplikten gjelder imidlertid bare for nye planprosesser, og tar ikke for seg allerede eksisterende bebyggelse. Resultatet er dermed at fremtidsbebyggelsen blir underlagt strengt naturskaderisikovern, samtidig som vedlikeholdsetterslepet, og i verste fall mangelfull naturskadesikring, for eksisterende bebyggelse og infrastruktur fortsetter.

Ved utarbeidelse av kommune- og reguleringsplaner som medfører utbygging, skal planmyndighetene besørge at utbyggeren gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser for planområdet, eventuelt at planmyndigheten selv gjennomfører den. Den skal kartlegge forholdene av betydning for arealets egnethet for utbyggingsformålet, og eventuelle endringer i disse forholdene som følge av utbyggingsplanene, jf. pbl. § 4-3, første avsnitt. Hensikten er å forebygge risikoen for skade, liv, helse, miljø, kritisk infrastruktur, og materielle verdier. Samtidig skal den sørge for at sikkerhetsperspektivet er overhengende i samfunns- og arealplanlegging. Som risiko- eller sårbarhetslementer nevnes konsekvensene av arealets naturforhold, som flom, skred, plasseringen av viktige anlegg, eller arealbruken.⁵⁶ Det er ingen føringer for hvordan risiko- og sårbarhetsanalysen skal gjennomføres, eller det konkrete innholdet i den. Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK17), med hjemmel i bl.a. pbl. § 28-1, tredje avsnitt, fastsetter imidlertid i §§ 7-1 til 7-4 krav om sikkerhet mot naturpåkjenninger som flom og skred.⁵⁷ Sikkerhetskravene som stilles i forskriften, må dermed også være veiledende for risiko- og sårbarhetsanalysen, jf. pbl. § 4-3, første avsnitt.

⁵⁵ Se s. 187 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁵⁶ Se s. 188 i *ibid.*

⁵⁷ Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2017-06-19-840>.

Analysens grundighet avhenger av de konkrete forholdene, men et planområde med større risikopotensial vil også medføre strengere krav til risiko- og sårbarhetsanalysen.⁵⁸ I likhet med konsekvensutredninger etter pbl. § 4-2, andre avsnitt, vil risiko- og sårbarhetsanalysen imidlertid kun gjelde for fremtidig utbygging, og tar ikke for seg den allerede eksisterende bebyggelsen.

Det har derfor blitt foreslått av Gjerdrumutvalget at utredningsplikten i pbl. § 4-3, første avsnitt, også skal gjelde for eksisterende bebyggelse, primært ved utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. En utredningsplikt på reguleringsplannivå kan bli uforholdsmessig ressurskrevende. Områder der kartlegging og andre beregninger påviser større fare for eksisterende bebyggelser, eller der det har skjedd fysiske endringer i terrenget, tilsier at risiko- og sårbarhetsanalyser bør gjennomføres eller oppdateres.⁵⁹ Forslaget ble avgitt i forbindelse med utredning av risikoen for kvikkleireskred, men det vil naturligvis også ha en betydning for håndteringen av risiko- og sårbarhetsmomenter tilknyttet konsekvensene av klimaendringer. Når det foreligger kartleggings- og utredningsplikt også for eksisterende bebyggelse, og det avdekker en forhøyet sårbarhet i tilknyttet klimaendringer, kan planmyndighetene iverksette tiltak for klimatilpasning i tråd med deres oppgaver etter pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g. Slikt klimatilpasningsarbeid vil bidra til naturskadesikringen av eksisterende bebyggelse, hvor utbyggingen potensielt ikke var omfattet av strengt kartleggings- og utredningsarbeid. Naturskadetiltakene kan også bidra til minskning vedlikeholdsetterslepet for eksisterende infrastruktur og bebyggelse, gjøre dem klimarobuste, og forhåpentligvis forhindre tapte menneskeliv.

4.3. Kartleggings- og utredningsplikt etter sivilbeskyttelsesloven

Hvor risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningslovgivningen primært retter seg mot planlagte utbyggingsarealer, er analysene etter sivilbeskyttelsesloven mer helhetlige. Der er kommunene pålagt en kartlegging av potensielle «uønskede hendelser» som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten, og hvilke virkninger det har for kommunen, jf.

sivilbeskyttelsesloven § 14, første avsnitt. Uttrykket «uønskede hendelser» omfatter hendelser som avviker fra normalen, og som har medført, eller kan medføre, tapte menneskeliv eller skade på helse, miljø, materielle verdier, og kritisk infrastruktur, jf. sivilbeskyttelsesloven § 3,

⁵⁸ Se s. 117-118 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

⁵⁹ Se s. 122-123 i *ibid*.

punkt a. Hensikten har vært å formulere det vidtfaende, slik at det fanger opp situasjonene som krever større innsats. Dette kan være ekstremværforhold, ras, flom, dambrudd, fjellskred, akuttforurensning, atomulykker, og andre lignende hendelser.⁶⁰ Naturhendelser som følger av klimakonsekvenser, gitt at det utløser et større behov for innsats, vil klart omfattes. Resultatet av kartleggingene og vurderingene skal sammenstilles til en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Det innebærer dermed en vurderingsplikt som skal anslå hyppigheten av slike hendelser, og den skal bygge på kjennskap til de lokale forholdene, erfaringer, statistikk og annen informasjon som måtte være relevant.⁶¹

At resultatene av utredningen etter sivilbeskyttelsesloven § 14, første avsnitt, skal sammenfattes i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, bidrar til at samfunnssikkerhet også vurderes i et mer overhengende, tverrsektorielt perspektiv. Den skal ikke bare gjelde for kommunens egne sektorer, men også være en kartlegging og analyse tilknyttet kommunens geografiske områder som helhet.⁶² Plikten til å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er videre utdypet i forskrift om kommunal beredskapsplikt, hvor kommunene ikke bare er pålagt en kartleggingsplikt, men hvor de også skal systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som inntreffer, og deres påvirkning på kommunen, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, første avsnitt.⁶³ Samtidig skal kommunen, hvor det avdekkes et behov for videregående detaljanalyser, gjennomføre disse eller oppfordre relevante aktører til gjennomføring, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, femte avsnitt. Det er ikke angitt hvor langt kartleggingsplikten kan strekkes i form av egenhendig kommunal farekartlegging.⁶⁴ Likevel er det visse minimumskrav kommunen må forholde seg til. Analysearbeidet skal omfatte eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer av betydning, både innenfor og utenfor kommunegrensene, hvordan disse kan påvirke hverandre, særlige utfordringer tilknyttet kritiske samfunnsfunksjoner og tapet av kritisk infrastruktur, evnen til å opprettholde kommunevirksomheten, og behovet for befolkningsvarsling og evakuering, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, tredje avsnitt, pkt. a til f. Analysearbeidet etter sivilbeskyttelsesloven kan potensielt fange opp den eksisterende

⁶⁰ Se s. 79 i *Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-91-l-200910>.

⁶¹ Se s. 84 i *ibid.*

⁶² Se igjen s. 84 i *ibid.*

⁶³ Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2011-08-22-894>.

⁶⁴ Se s. 81 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

bebyggelse som faller gjennom plan- og bygningslovgivningens kartleggings- og utredningsplikt, men det er ikke garantert.

4.4. Utrednings- og sikringsplikt etter naturskadeloven

Etter naturskadeloven § 20, første avsnitt, skal kommunene ta forholdsregler mot naturskader, som bestemt i pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. a, og § 28-1, samt ved «nødvendige sikringstiltak».⁶⁵ Uttrykket «naturskade» omfatter skadene som har direkte tilknytning til naturulykker, som skred, storm flom, stormflo, jordskjelv, og vulkanutbrudd, jf. naturskadeerstatningsloven § 4, første avsnitt, jf. naturskadeloven § 20, første avsnitt, andre setning.⁶⁶ Kravet til årsakssammenheng er ment å være strengt, slik at indirekte skader, som driftstap, driftsulemper, leieutgifter i påvente av gjenoppsettelse av driften, og reisekostnader, ikke er omfattet. Heller ikke avledede naturskader, som når stormværet drifter båten til å påføre bryggen skader, skal omfattes. Naturskaden må være en enkelthendelse som fører til skadeverk, sånn at skader påført av påregnelige naturkrefter over lengre tidsperioder ikke omfattes.⁶⁷ Det er primært naturskadene utenom normalforholdene som omfattes.

Hensikten med naturskadeloven § 20, første avsnitt, er at kommunene skal overta hovedansvaret for sikringen mot naturskader. Det innebærer en vurderingsplikt for kommunene om behovet for sikringstiltak som forebygger naturskader, og nødvendigvis en plikt til å iverksette disse tiltakene.⁶⁸ Det impliserer at kommunene selv skal gjennomføre selvstendig kartlegging av risikoområder for naturskader av et visst omfang. Ifølge Gjerdrumutvalget var det imidlertid i realiteten få kommuner som gjennomførte slik oversiktskartlegging av kvikkleirerisiko.⁶⁹ Uten en eksplisitt selvstendig kartleggingsplikt, gjelder antageligvis det samme også for kartlegging av risikomomenter tilknyttet fremtidige klimaendringer. Derfor foreslo Gjerdrumutvalget at kommunene skulle ha et større ansvar for å avdekke naturskadefare enn de har etter någjeldende lovgivning. Kommunene har bedre

⁶⁵ Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot naturskader. Olje- og energidepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1994-03-25-7>.

⁶⁶ Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven). Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2014-08-15-59>.

⁶⁷ Se s. 58 i *Prop. 80 L (2013–2014) Lov om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-80-1-201314>.

⁶⁸ Se s. 29 i *Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-12-199394>. Se også (44) og (45), om naturskadeerstatning for tapt flomvern, i HR-2011-184-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2011-184-a>.

⁶⁹ Se s. 81 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

forutsetninger for å ha innsikt i naturskaderisikoen innenfor egne kommunegrenser, samtidig som de er i en særskilt posisjon til å se risikovarsler i sammenheng med kartleggings- og utredningsarbeid utført av statsaktører og utbyggere. Kommunene bør derfor oppfølge kjentområdene der forholdene tilsier en høyere naturskaderisiko. Gjerdrumutvalget mener en utredningsplikt for kommunene tilknyttet naturskadefare burde lovfestes. Dersom utredningsplikten ikke ble oppfylt fra kommunens side, kan det muliggjøre et kommunalt erstatningsansvar.⁷⁰ Det vil være insentiv til å gjennomføre egenhendig naturskadesikring i visse tilfeller.

I tillegg til å vurdere behovet for sikring i tilknytning naturskader, skal kommunen etter naturskadeloven § 20, første avsnitt, også sørge for «nødvendige sikringstiltak». Grunneieren eller kommunen har utvilsomt en sikringsplikt for overhengende naturskadefare, uansett om det er planlagt utbygging eller eksisterende bebyggelse. I tilfeller uten overhengende naturskadefare, eller manglende bistandsprioritering, kan det også spørres om kommunene har egen særskilt sikringsplikt for den eksisterende bebyggelsen.⁷¹ Utgangspunktet er at grunneieren selv har ansvaret for å iverksette og bekoste de nødvendige sikringstiltakene på egen grunn. Det er dermed også grunneieren som bærer det praktiske og økonomiske ansvaret for gjennomføringen av tiltakene.⁷² Grunneierens sikringsansvar er likevel ikke lovfestet, antageligvis resultat av manglende sikkerhetskrav mot naturskader, lignende forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK17), §§ 7-1 til 7-4, for planlagt utbygging.⁷³

Dette utelukker likevel ikke at kommunen samtidig kan ha en særskilt gjennomføringsplikt for sikringstiltak. Det er imidlertid uklart hvor langt kommunens sikringsplikt kan strekkes etter det eksisterende regelverket. Det må i så fall bero på det konkrete tilfellet.⁷⁴ Spørsmålet om sikringsplikt for eksisterende bebyggelse har aldri vært i Høyesterett, men ble behandlet av Eidsivating lagmannsrett i forbindelse med rassikring av en hytteeiendom. Det ble uttalt at naturskadeloven ikke pålegger kommunene et sikringsansvar, og det gir heller ikke rettssubjekter krav på kontantytelser eller tilskudd fra kommunen til å gjennomføre sikringstiltak. Det er grunneieren selv som har ansvaret for sikringen etter eiendommen er

⁷⁰ Se s. 198-199 i *ibid.*

⁷¹ Se s. 193 i *ibid.*

⁷² Se s. 19 i *Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-12-199394>. Se også (40) i HR-2011-184-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2011-184-a>.

⁷³ Se igjen s. 193 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

⁷⁴ Se s. 194 i *ibid.*

bebygd.⁷⁵ Dette fremstår som en motsetning til hensikten med naturskadeloven § 20, om kommunenes overtagelse av hovedansvaret for naturskadesikringen, og iverksettelsen av nødvendige sikringstiltak for å unngå naturskader.⁷⁶ Uklarheten er videre forsterket av Olje- og energidepartementets stortingsmelding, hvor det ble uttalt at lovgivningen indikerte et kommunalt ansvar også for eksisterende bebyggelse, men hvor rekkevidden av ansvaret for utydelig. Det var ikke grunnlag for at kommunene hadde særskilt gjennomførings- og bekostningsplikt for sikringstiltak. En slik ordning ville innebære en urimelig økonomisk byrde for de fleste kommuner.⁷⁷

Det oppstår et tomrom, hvor ansvarsfordelingen mellom grunneierne og kommunene er uklar. Det kan medføre at aktørene bli handlingslammet, selv i tilfeller der det er konstatert en faktisk naturskadefare. Derfor mente Gjerdrumutvalget at det er behov for en klargjøring i naturskadeloven om hvem som har ansvaret, hvilken handlingsplikt som foreligger, og om handlingsplikten også innebærer en konkret gjennomføringsplikt for naturskadesikringstiltak. En eventuell plikt for kommunene kan ikke omfatte enhver naturskade, men må være tilknyttet et visst farenivå. Likevel ble det ikke presentert et forslag til en kommunal sikringsplikt. Det var begrunnet i behovet for tydeligere regelverk, og å innrette kommunenes plikt til å heller avdekke naturskaderisiko gjennom en utredningsplikt. Det var heller ikke ønskelig at kommunene selv skulle finansiere sikringstiltak.⁷⁸ For at kommunene skal kunne fremme en bærekraftig utvikling fra individ- til samfunnsnivå, og oppfylle rollen sin som pådriver for tilpasning til fremtidens klimaendringer, jf. pbl. §§ 1-1 og 3-1, er det essensielt at den relevante sektorlovgivningen er tydelig på ansvarsfordelingen. Regelverkssystemet er tydelig på at kommunene har en kartleggings- og utredningsplikt, og en gjennomføringsplikt for helt nødvendige naturskadetiltak. Ellers er det grunneierne som har naturskadesikrings- og bekostningsplikten. Samtidig er det merkelige utydeligheter i ansvarsovergangen, hvor det kan medføre handlingslammelse overfor faktisk naturskadefare.

⁷⁵ Se sjette avsnitt under lagmannsrettens vurdering i LE-2011-190892. Eidsivating lagmannsrett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/LESIV/avgjorelse/le-2011-190892>.

⁷⁶ Se igjen s. 29 i *Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-12-199394>.

⁷⁷ Se s. 7 i *Meld. St. 15 (2011–2012) Hvordan leve med farene – Om flom og skred*. Olje- og energidepartementet. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/65e3e88d0be24461b40364dd6111f21/no/pdfs/stm201120120015000dddpdfs.pdf>.

⁷⁸ Se s. 195, og 197-198 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

5. Kan kommunene kreve at utbyggere bekoster tiltak til klimatilpasning gjennom bestemmelser i reguleringsplan eller utbyggingsavtaler?

5.1. Klimatilpasning gjennom reguleringsplanbestemmelser

Klimaendringene krever omfattende samfunnsomstillinger, som også krever betydelige ressurser. Kommunene har en særstilling i klimatilpasningsarbeidet, men må byrden bæres på egenhånd? Til reguleringsplaner skal det fastsettes arealformål. Disse kan angå nærmere detaljer om bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstrukturer som naturområder, turdrag, friområder og parker, områder avsatt til reindrift, landbruk, natur og friluft, og verneområder for sjø, vassdrag og strandsone, jf. pbl. § 12-5, første og andre avsnitt. Samtidig skal tidligere fastsatte hensynssoner i kommuneplanens arealdel, og tilknyttede bestemmelser, jf. pbl. §§ 11-8 og 11-10, være del av grunnlaget ved utarbeidelsen av reguleringsplaner. Hensynssonene kan videreføres i reguleringsplanene, eller innarbeides i arealformål og bestemmelser til reguleringsplaner, sånn at formålet med hensynssonene blir tilstrekkelig ivaretatt, jf. pbl. § 12-6, første avsnitt.

Til reguleringsplaner kan det gis bestemmelser om utnyttingsgrad, utforming, og om bruken av arealene, bygningene og anleggene i det aktuelle planområdet, jf. pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 1. Det kan også fastsettes begrensninger i bruken av reguleringsplanområdet, gitt at det fremmer eller sikrer formålet med reguleringsplanen, avveier interesser, og ivaretar ulike hensyn tilknyttet planområdet, jf. pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 2. Blant disse er hensynet til miljø, sikkerhet, og samfunnsinteresser. Det er derfor adgang til å begrense områdebruk som hindrer målsettinger om kollektivtransportbruk, som medfører trafikkbruk til hinder for bomiljøet, og som innebærer næringsvirksomhet i strid med målsettinger om sentrumsutvikling.⁷⁹ Etter pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 3, kan det gis planbestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning og krav til miljøkvalitet i planområdet. I den anledning kan det også bestemmes tiltak og krav til virksomhet tilknyttet planområdet som skal forebygge eller begrense forurensning. Disse planbestemmelsene forutsetter at planmyndighetene har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i relevant forurensningslovgivning.⁸⁰

⁷⁹ Se s. 233 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

⁸⁰ Se s. 233 i *ibid.*

Samtidig kan det gis ulike bestemmelser om funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg, og utearealer for å sikre hensynet til miljø, boligantall og -størrelse, sikring av naturtyper og verdifull natur, om trafikkregulerende tiltak, og om særskilt rekkefølge for tiltaksgjennomføring, sånn at områdeutbygging ikke kan skje før tekniske anlegg og samfunnstjenester er tilstrekkelig etablert, jf. pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 4-7, og 10. Lovens opplisting er uttømmende. Den er imidlertid ment å være så vidtrekkende at alle relevante forhold dekkes.⁸¹ Hvorvidt planmyndighetene skal benytte seg av planbestemmelsene, og hvilken detaljeringsgrad de skal ha, innebærer særlige politiske og planfaglige vurderinger som er underlagt forvaltningsskjønnet.⁸²

Planbestemmelsene må være «nødvendig» for reguleringsplanen, jf. pbl. § 12-7, første avsnitt. I uttrykket ligger det en begrensning i hvor langt planmyndighetene kan gå med reguleringsplanbestemmelsene, hvor de må ha en naturlig tilknytning til arealformålet som ønskes oppnådd. Spørsmålet om nødvendighet er imidlertid underlagt forvaltningsskjønnet, som vrient lar seg overprøve.⁸³ Dette for å gi kommunene handlingsrommet til å gjøre politiske og planfaglige vurderinger, samtidig som det ivaretar hensynet til reguleringsplanen som et styringsverktøy for areal- og samfunnsutvikling. En rettslig overprøving må derfor ha grunnlag i myndighetsmisbrukslæren. Reguleringsplanbestemmelsen gir derfor kommunene et vidtrekkende handlingsrom for å pålegge klimatilpasningstiltak. Dette kan være planbestemmelser om utforming og grøntområder, natur- og biomangfoldsikring, og miljøkvalitetskrav, gitt at det oppfyller nødvendighetskravet.

5.2. Særlig om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner og nødvendighetskravet

Spørsmålet om nødvendighet har gjort seg særlig gjeldende i forbindelse med rekkefølgebestemmelser, jf. pbl. § 12-7, første avsnitt, nr. 10. Mortensrud-avgjørelsen omhandlet gyldigheten av et rekkefølgekrav. Før utbyggingen kunne starte i reguleringsplanområdet, måtte det skje en oppgradering og opparbeidelse av en turvei som ikke var direkte tilknyttet utbyggingsområdet, men som ga tilgang til grøntområder, og økt

⁸¹ Se s. 232 i *ibid.*

⁸² Se s. 424 i Fredrik Holth. (2021). Plan- og bygningsloven. Vår viktigste klimalov? I Hans Christian Bugge (Red.), *Klimarett* (s. 408-432). Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

⁸³ Se s. 234 i Hans Christian Bugge. (2022). *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (6. utg.). Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

tilgjengelighet til friluftsområder i nærheten.⁸⁴ Adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser til reguleringsplaner, ble først innført på slutten av 70-tallet som en utvidelse av den dagjeldende bygningsloven § 26.⁸⁵ I utvidelse lå det en erkjennelse av reguleringsplanens betydning som et styringsverktøy, noe lovgivningen på det tidspunktet ikke tilfredsstilte fullt ut.⁸⁶

Bestemmelsen om rekkefølgekrav skulle avhjelpe mangelen på sammenheng som eksisterte mellom selve reguleringsplanen og utbyggingsområdet. Derfor skulle reguleringsplanbestemmelsen om særskilt rekkefølge sikre at planområdet fungerte optimalt gjennom hele plangjennomføringen. Rekkefølgekravene skulle også ivareta reguleringsplanenes funksjonsdyktighet og faginnhold, samtidig som det ga politiske myndigheter anledning til å bestemme miljøkravene også i utbyggingsperioden.⁸⁷

Den någjeldende planbestemmelsen om rekkefølgekrav har som hensikt å effektivisere reguleringsplanen som styringsverktøy. På enkelte områder kunne det derfor nå gis mer vidtrekkende adgang til anvendelse av reguleringsbestemmelser enn før.⁸⁸ Med dette i bakhodet, er Høyesterett sin flertallsforståelse er at rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 10, skal dekke de reelle behovene som forsterkes eller utløses av utbyggingen, og som berettiger at tiltak utføres i en bestemt rekkefølge. Samtidig ble det poengtert at utbyggingsområdet ikke skal vurderes isolert, men at den også forstås i sammenheng med områdebebyggelsen for øvrig. Det avgjørende er hvilke tiltak den nye bebyggelsen helhetlig sett nødvendiggjør før bruk.⁸⁹ Selv om det erkjennes at reguleringsplanområdets sumvirkninger må tas i betraktning, legges det likevel til grunn et relativt strengt nødvendighetskrav for rekkefølgebestemmelser, som ikke muliggjør ivaretagelsen av «mer generelle behov og målsettinger».⁹⁰ Denne forståelsen harmonerer dårlig med at

⁸⁴ Se avsnitt 4 flg. i HR-2021-953-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a>. Se også s. 6 i Nytt vedtak - Oslo - Jordstjerneveien – klage over rekkefølgekrav gitt i reguleringsplan - turvei E11. (2021). Ref. 2019/5534. Statsforvalteren i Oslo og Viken. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/plan-og-bygningsrett/jordstjerneveien-nytt-vedtak.pdf>.

⁸⁵ Lov 18. juni 1965 nr. 7 om bygningsvesenet. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/bgl_180665_trykt_1965.pdf.

⁸⁶ Se s. 1 i *Ot.prp. nr. 62 (1978-1979) Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 (bl.a. ang. vern av nærmiljøet mot støy og forurensninger, tidsplan for utbygging av planområdet)*. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1978-79&paid=4&wid=c&psid=DIVL422&pgid=c_0645.

⁸⁷ Se s. 3 i *ibid.*

⁸⁸ Se s. 133 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

⁸⁹ Se (40) i HR-2021-953-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a>.

⁹⁰ Se avsnitt 61 i *ibid.*

planbestemmelsene skal sikre reguleringsplanene som effektive styringsverktøy. Når nødvendighetskravet forstås strengt, kan det hindre, og unødig båndlegge, kommunene i å praktisere en styring i tråd med planoppgaven som pådriver for klimatilpasning, jf. pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g, og tilretteleggingen for bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1, første avsnitt.⁹¹

Mindretallet i Høyesterett har også et tilsvarende synspunkt. Det vil være vanskelig å skille vurderingen av rekkefølgetiltakenes nødvendighet, og andre ønskelighetsvurderinger utfra politiske synspunkter på kommune- og samfunnsutviklingen. Det samme gjelder vurderinger av trafikk-, miljø-, og generelt planfaglig karakter. Selve nødvendighetsvurderingen vil derfor ha bakgrunn i fagvurderinger og politikk som vanskelig kan overprøves, med mindre det er snakk om myndighetsmisbruk. Det må imidlertid være en saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingen. Likevel er det tilstrekkelig at utbyggingen medfører at beboerne blir utsatt for en situasjon som allerede er vurdert utilfredsstillende. Det kan være at trafikkbelastningen i området allerede er i overkant, eller at det er sosiale problemer som allerede burde ført til ytterligere tiltak. Det må primært være rammene for myndighetsmisbruk som setter begrensinger i adgangen til rekkefølgebestemmelser i pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 10.⁹² Derfor må klimatilpasningstiltak i form av infrastruktur, deriblant tiltakene som sørger for etterlevelse av kravene i forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK17), være klart innenfor handlingsrommet kommunene har i forbindelse med rekkefølgebestemmelser. Dette gjelder direkte klimatilpasningstiltak, som sikkerhetskravene mot naturpåkjenninger, jf. §§ 7-1 til 7-4, og indirekte tiltak, som kravene til konstruksjonssikkerhet, fuktighet, energieffektivitet, vann- og avløpsinstallasjoner, og klimagassregnskap for materialbruken, m.fl., jf. henholdsvis §§ 10-2, 13-9, 14-1, 15-5 og 15-6, og 17-1. Tilgjengeliggjøring av natur- og grøntområder bør også anses å ligge innenfor, til tross flertallets synspunkt i Mortensrud-avgjørelsen. Dette må følge av hensynet til bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1, første avsnitt, at reguleringsplaner skal tilrettelegge for klimatilpasning, jf. pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g, og det generelle hensynet til klima- og miljø, jf. Grl. § 112, første avsnitt.⁹³ Kommunene vil

⁹¹ Se lignende kritikk på s. 5 i Katrine Broch Hauge & Ingunn Myklebust. (2021). Nye saker frå Høgsterett om Grl. § 112 som tolkingsfaktor og grense i klima-, naturressurs- og arealforvaltning. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2021/1, s. 3-7.

⁹² Se (72) til (74) i HR-2021-953-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a>.

⁹³ Se lignende synspunkt i kap. 3.3.5 i Ingunn Elise Myklebust. (2023). «Nødvendig» som vilkår for tyngende plikter ved areal- og ressursforvaltning. I Steinar Taubøll (Red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (s. 359-398). Cappelen Damm Akademisk.

være nærmest konsekvensene av klimaendringene, og bør derfor ha et tilstrekkelig spillerom til å avgjøre hvilke klimatilpasningstiltak som er nødvendige, uten å båndlegges.

5.3. Besørgelse og bekostning av klimatilpasningstiltak gjennom krav i utbyggingsavtaler

Rekkefølgebestemmelser i pbl. § 12-7, første avsnitt, pkt. 10, og reguleringsplanbestemmelser generelt, må ses i sammenheng med kommunenes adgang til å inngå utbyggingsavtaler.⁹⁴ Den tidligere plan- og bygningsloven (pbl.) (1985) regulerte ikke adgangen til å inngå utbyggingsavtaler. Det oppstod i ettertid som en kodifisering av planmyndighetens avtalepraksis, som hadde utviklet seg i det eksisterende tomrommet. I arbeidet med någjeldende plan- og bygningslovgivning, og dens innføring av adgangen til å inngå utbyggingsavtaler, ble bekymringer om skillet mellom offentlig myndighetsutøvelse og avtaleforhandlinger, primært de kommersielle hensynene, særlig fremhevet. Det var viktig at kommunemyndigheten etter plan- og bygningslovgivningen ikke ble bundet gjennom avtaleforhandlinger eller forhåndskontakt, utenfor de ordinære planprosessene.⁹⁵ Samtidig ble utbyggingsavtalene, nokså kontroversielt, brukt til å bekoste tiltak innen det offentlige tjenestetilbudet, som tradisjonelt ble betalt av det offentlige, såkalt «sosial infrastruktur», i form av skoler og barnehager, boliger til boligtrengende, og infrastrukturtiltak som ikke utelukkende tjener utbyggingsområdets behov.⁹⁶ Hensikten med utbyggingsavtalene var å sikre effektivitet, fleksibilitet, og forutberegnelighet for utbyggerne i forholdet til kommunene som planmyndighet. Det ga også mulighet til å realisere og finansiere tiltak, som ellers var uoverkommelige for kommunene av økonomiske hensyn.⁹⁷

Bruken av utbyggingsavtaler forutsetter grunnlag i kommunestyrevedtak. Kommunestyret vurderer egenhendig hvorvidt den enkelte utbyggingen nødvendiggjør utbyggingsavtaler, hvor synliggjøring av kommunenes forventninger også skal fremkomme. Kommunen skal tilrettelegge for medvirkning fra de berørte i prosessen, jf. pbl. § 17-2, første og andre avsnitt.

⁹⁴ Se (46) til (47) i HR-2021-953-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRsiv/avgjorelse/hr-2021-953-a>.

⁹⁵ Se s. 140 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

⁹⁶ Se s. 139 i *NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7361f04a842942bd837b6723ae4ab5cd/no/pdfs/nou200320030024000dddpdfs.pdf>.

⁹⁷ Se s. 163-164 i *ibid.*

Utbyggingsavtalene kan gjelde forholdene som kommunene har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplanen, eller om reguleringsplanbestemmelser, jf. pbl. § 17-3, første avsnitt. Det innebærer at utbyggingsavtalene ikke kan utvide kommunens planmyndighet, og ikke gå utover de opprinnelige planbestemmelsene. Den kan imidlertid presisere innholdet.⁹⁸

Utbyggingsavtalene kan dermed innebære presiseringer av hva infrastrukturiltakene går ut på, særlig av hensyn til klimatilpasning, jf. pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g.

Utbyggingsavtalene kan også regulere boligantall i området, boligstørrelse, og mer detaljerte krav til utforming der det er hensiktsmessig, jf. pbl. § 17-3, andre avsnitt. Dette er ment å ivareta utbyggingsavtalenes funksjon som styringsverktøy for boligpolitikk. Det er adgang til å regulere boligtypefordeling, leilighetsstørrelser, og sikring av minstestørrelser. Samtidig kan det stilles mer inngående utformingskrav enn gjennom planvedtak, gitt at det er hensiktsmessig, deriblant om livsløpsstandard, tilgjengelighet, lokalisering, og kvalitet.⁹⁹

Adgangen til å pålegge miljøkvalitetskrav til boliger gjennom utbyggingsavtaler, i samsvar med eventuelle boligpolitiske målsettinger, bør derfor være omfattet.

Utbyggingsavtalene kan også omhandle tiltak grunneieren eller utbyggeren skal besørge, alternativt tiltak som helt eller delvis skal bekostes, gitt at de er «nødvendige» for gjennomføringen av planvedtaket. Tiltakene må ha et «rimelig forhold» mellom forpliktelsene utbyggingsavtalen innbefatter, og utbyggingens omfang og karakter. Det samme gjelder for forholdet mellom kostnadene grunneieren eller utbyggeren pålegges, og belastningen utbyggingen påfører kommunen, jf. pbl. § 17-3, tredje avsnitt. Det innebærer en valgfrihet for partene om hvorvidt grunneieren eller utbyggeren selv vil gjennomføre tiltaket, eller om det er mer hensiktsmessig med et økonomisk bidrag til kommunen. Nødvendighetskravet innebærer at tiltaket har saklig sammenheng med plangjennomføringen. Det må også tjene interessene i utbyggingsområdet, eller avhjelpe skadevirkningene eller ulempene utbyggingen medfører.¹⁰⁰ Utbyggingen må imidlertid ikke vurderes isolert, men forstås i sammenheng med den eksisterende infrastrukturen og eksisterende bebyggelsen i nærområdet. Det er den helhetlige nødvendigheten av tiltaket som gjelder, sånn at helheten også ivaretas.¹⁰¹ I tillegg må det være

⁹⁸ Se s. 64 i *Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-22-200405>.

⁹⁹ Se s. 65 i *ibid.*

¹⁰⁰ Se s. 66 i *ibid.*

¹⁰¹ Se (59) i HR-2021-953-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a>.

forholdsmessighet mellom tiltaket og utbyggingen, hvor de må vurderes i sammenheng. Utbyggingsavtalen kan ikke være ubalansert i noens favør.¹⁰²

Utbyggingsavtalene skal være et effektivt instrument for gjennomføringen av kommunenes arealpolitikk. Ytterrammene skal ivareta grensene for myndighetsutøvelse, og privatfinansiering av offentlig infrastruktur.¹⁰³ Adgangen til å inngå utbyggingsavtaler fremstår dermed som en naturlig forlengelse av kommuneplan- og reguleringsplanbestemmelser, hvor handlingsrommet er nokså vidt av hensynet til politisk og planfaglig styring. Utbyggingsavtaler har et tilsvarende handlingsrom, som sikrer fleksibilitet og effektivitet i styringen av areal- og samfunnsplanleggingen. Ytterrammene for utbyggingsavtalene ligger i kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Det må videre være en forutsetning at grunneiere og utbyggere, som nyter fordelene av samfunns- og arealplanleggingen i kommunene, også bidrar ved å besørge eller bekoste avhjelpende tiltak. Dette må også gjelde tilrettelegging for miljø- og klimatilpasningstiltak i de berørte utbyggingsområdene.¹⁰⁴ Bestemmelser i utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-3, første til tredje avsnitt, bør benyttes til å ivareta disse hensynene. Det gjelder særlig for hensynet til bærekraftig utvikling, og planoppgaven om klimatilpasning, jf. pbl. §§ 1-1, første avsnitt, og 3-1, første avsnitt, pkt. g. Dette krever fleksibilitet og effektivitet i styringsverktøyene, samtidig som kommunene får spillerommet til å selv vurdere nødvendigheten.

¹⁰² Se igjen s. 66 i *Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-22-200405>.

¹⁰³ Se s. 44 i *ibid.*

¹⁰⁴ Se tilsvarende synspunkt i kap. 3.3.5, i Ingunn Elise Myklebust. (2023). «Nødvendig» som vilkår for tyngende plikter ved areal- og ressursforvaltning. I Steinar Taubøll (Red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (s. 359-398). Cappelen Damm Akademisk.

6. Har kommunene en plikt til å revidere eldre reguleringsplaner som ikke i tilstrekkelig grad hensyntar forventede klimaendringer?

6.1. Innledende om revisjonsplikten for kommuneplan og handlingsdel

Reguleringsplaner kan være effektive styringsverktøy i arbeidet med bærekraftighet og klimatilpasning i samfunns- og arealplanleggingen. Det forutsetter imidlertid at klima- og miljøhensynet vektlegges i reguleringsplanarbeidet, noe som ikke alltid er tilfellet. Da kan det være aktuelt å oppdatere eller revidere dem.

Ved utarbeidelse av planstrategien er kommunene forpliktet til å vurdere hvorvidt den gjeldende kommuneplanen skal revideres eller videreføres, enten helhetlig eller delvis, jf. pbl. § 10-1, tredje avsnitt. Det foreligger altså ikke en konkret revisjonsplikt av kommuneplanen som helhet, men heller en plikt til å jevnlig vurdere behovet for en kommuneplanrevisjon. Vurderingsplikten legger opp til en ordning hvor planmyndighetene selv avgjør revisjonsbehovet. I den sammenheng kan det være fristende å la andre hensyn trumfe miljøhensynet. Det kan medføre at kommuneplaner som burde revideres av hensyn til både miljø og klimatilpasning, i realiteten ikke blir det. Derfor kan det være ønskelig med en revisjonsplikt som knytter seg direkte til miljø- og klimahensynet, og på den måten stiller strengere krav til planmyndighetene. Hvor kommunene bare har en vurderingsplikt for kommuneplanen, foreligger det en mer konkret revisjonsplikt for kommuneplanens handlingsdel, hvor det kreves årlig revisjon, jf. pbl. § 11-1, tredje avsnitt. Det betyr ikke nødvendigvis at handlingsdelen alltid skal endres, men at kommunene er forpliktet til å gjennomgå den, og eventuelt gjøre de nødvendige endringene. Ved den årlige revisjonen av handlingsdelen skal det innhentes synspunkter fra berørte stats- og regionalorganer, og andre ansvarlige for tiltaksgjennomføring i handlingsdelen, jf. pbl. § 11-4, andre avsnitt.

Kommuneplanen skal gi et helhetsperspektiv av samfunns- og arealplanleggingen. Samtidig er det behov for at kommuneplanen er et fleksibelt planleggingsverktøy som kan tilpasses den enkelte kommunes spesifikke behov.¹⁰⁵ Bykommuner vil ha andre utfordringer og behov kystkommuner. Revisjonsreglene skal derfor sikre at kommuneplaner vurderes jevnlig, og at

¹⁰⁵ Se s. 116 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* Planlovutvalgets første delutredning. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

endringer ikke er for kompliserte å foreta ettersom behovet oppstår.¹⁰⁶ At revisjonsplikten for handlingsdelen er årlig, jf. pbl. § 11-1, fjerde avsnitt, må først og fremst ses i sammenheng med kommuneøkonomiplanen sin tilknytning til handlingsdelen, jf. pbl. § 11-1, fjerde avsnitt, siste setning, sml. også kommuneloven § 14-4, femte avsnitt.¹⁰⁷ Det nødvendiggjør derfor en årlig revisjonsplikt, ettersom økonomiplanen og årsbudsjettet skal vedtas før årsskiftet, hvert år, jf. kommuneloven § 14-3, første avsnitt. Den årlige revisjonsplikten for handlingsdelen fremstår derfor mer som et unntak, og det store utgangspunktet virker å være plikten til å vurdere revisjonsbehovet, og ikke en revisjonsplikt i seg selv.

6.2. Finnes det en tilsvarende revisjonsplikt for reguleringsplaner?

Ved vurderingen av om kommuneplanen skal revideres, har kommunene også anledning til å avgjøre behovet for igangsettelse av arealplanarbeid i valgperioden, eller om de gjeldende planene bør revideres eller oppheves, jf. pbl. § 10-1, tredje avsnitt, siste setning. Kommunene har dermed mulighet til å igangsette eller revidere reguleringsplaner i sammenheng med utarbeidelsen av planstrategien. Vurderingen er imidlertid lagt til forvaltningsskjønnet, og det fremstår ikke som en eksplisitt revisjonsplikt hvor hensynet til forventede klimaendringer skal vektlegges. Samtidig kan kommunene selv revidere eller oppheve reguleringsplaner, gitt at det skjer etter samme prosess som utarbeidelsen av reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-14, første avsnitt, men det foreligger fortsatt ingen konkret revisjonsplikt. Den strengere revisjons- og opphevelsesprosessen er begrunnet i at reguleringsplanarbeidet skal ha grunnlag i grundige faglige utredninger, med mulighet for offentlig medvirkning, og legitimitet gjennom politiske prosesser. Dette for at opphevelse- og revideringsprosessen ikke skal fungere som en omgåelse av ordinære planprosesser.¹⁰⁸

Kommunene kan fastsette hensynssoner i arealdelen, hvor de gjeldende reguleringsplanene skal videreføres uendret. Det forutsetter imidlertid at kommunene vurderer hvorvidt reguleringsplanene samsvarer med nasjonale og regionale interesser, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f. Dette må forstås i sammenheng med at arealdelen skal omfatte plankart, planbestemmelser, og planbeskrivelsen, hvor fremgangsmåten for ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser fremgår, jf. pbl. § 11-5, andre avsnitt, siste setning, og at

¹⁰⁶ Se s. 90 i *ibid.*

¹⁰⁷ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2018-06-22-83>.

¹⁰⁸ Se s. 238 i *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

kommuneplanen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale målsettinger, interesser, og planoppgaver, jf. pbl. § 11-1, andre avsnitt. Hensikten er å sikre at eldre reguleringsplaner som videreføres, er i overensstemmelse med någjeldende regionale og nasjonale interesser, og bidra til at reguleringsplaner som ikke samsvarer med rikspolitiske bestemmelser, statlige planbestemmelser, eller statlige planretningslinjer, ikke videreføres.¹⁰⁹ Dersom reguleringsplaner, som kommunen i utgangspunktet ønsker å videreføre, ikke er i overensstemmelse med nasjonale og regionale interesser, er det implisert at kommunene plikter å fase dem ut. Eventuelt må reguleringsplanen endres slik at den er i overensstemmelse. Resultatet er dermed en implisitt revisjonsplikt, dersom reguleringsplaner ikke er i samsvar med «nasjonale og regionale interesser», jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, punkt f.

6.3. Nasjonale og regionale interesser som grunnlag for revisjonsplikt

For det første er Grunnloven (Grl.) § 112, første avsnitt, av særlig relevans. Den gir enhver rett til et levelig miljø, og bevaringen av naturens produksjonsevne og mangfold. Samtidig skal det sikres at naturressursene disponeres langsiktig og allsidig, sånn at det bevares også for etterslekten. Som en *lex superior*-bestemmelse vil den naturligvis ha forrang over ordinær lovgivning ved motstrid, deriblant plan- og bygningslovgivningen. Den er derfor utvilsomt relevant ved tolkningen av lovgivning, samtidig som den utgjør et tvingende miljøhensyn ved kommunenes skjønnsutøvelse i forbindelse med kommuneplaner og reguleringsplaner.¹¹⁰ Bestemmelsen, jf. Grl. § 112, tredje avsnitt, fastsetter også at statsmyndighetene skal gjennomføre tiltak som sikrer rettighetene i første avsnitt. Som uttrykk for nasjonale og regionale interesser, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, punkt f, innebærer det at reguleringsplaner som rulleres ikke kan stride med de gjengitte miljørettighetene. Det må imidlertid være en særlig høy terskel for en revisjon av reguleringsplaner med grunnlag i Grl. § 112. I Klimasøksmålet uttalte Høyesterett at bestemmelsen bare kunne benyttes som sikkerhetsventil i tilfeller hvor Stortinget har grovt tilsidesatt pliktene sine, jf. Grl. § 112, første og tredje avsnitt. Synspunktet ble begrunnet med at, selv om åpenbare rettssikkerhetshensyn tilsier en adgang til domstolskontroll av flertallspolitikken, bør det tillegges de folkevalgte organene å

¹⁰⁹ Se s. 14-15 i *Prop. 121 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-121-l-201314>.

¹¹⁰ Se (138) og (145) i HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet). Noregs Høgsterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2020-2472-p>.

gjøre de politiske avveiningene og prioriteringene innen miljøfeltet.¹¹¹ De samme hensynene gjør seg også gjeldende ved kommunenes behandling av reguleringsplaner. Terskelen vil imidlertid være såpass høy at bestemmelsen i Grl. § 112, første og tredje avsnitt, er lite retningsgivende som interesse, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f. Ellers er det også vanskelig å utlede konkret veiledning av bestemmelsen, ettersom ordlyden er såpass generell og abstrakt.

Hvor Grl. § 112 gjelder overordnet plan- og bygningslovgivningen, eksisterer det også ordinær lovgivning av relevans, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, punkt f. Naturmangfoldloven (nml.) er blant de mest sentrale.¹¹² Formålet med loven er å ivareta naturens biologiske, landskapsmessige, og geologiske mangfold, samt økoproessene, gjennom bærekraftig bruk og vern, som gir grunnlag for menneskevirksomheten, kultur, helse og trivsel, både nå og i fremtiden, jf. nml. § 1. Loven legger særlig føring for forvaltningsutøvelsen, ved at det fastsettes forvaltningsmål for ivaretakelsen av naturtypemangfoldet innenfor deres naturlige utbredelsesområde, med artsmangfoldet og økoproessene som kjennetegner dem. Samtidig skal økosystemenes funksjoner, strukturer, og produktivitet ivaretas så langt det er rimelig, jf. nml. § 4. Tilvarende oppstilles det forvaltningsmålsettinger om den langsiktige ivaretakelsen av artenes og deres genetiske mangfold, og artenes levedyktige bestander i deres naturlige utbredelsesområder, jf. nml. § 5, første avsnitt. Disse forvaltningsmålene gir uttrykk for nasjonale og regionale interesser, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f, og innebærer at eldre reguleringsplaner som truer natur- og artsmangfoldet må utfases eller endres. Lignende bestemmelser finnes også i forurensingsloven (forurl.), som er skal verne yttermiljøet mot forurensning, redusere den eksisterende forurensningen, redusere avfallsmengden, og fremme bedre avfallsbehandling, jf. forurl. § 1, første avsnitt.¹¹³ Til forskjell fra bestemmelsen i Grl. § 112, første og tredje avsnitt, er bestemmelsene i naturmangfoldloven og forurensningsloven, med håndfaste og konkrete, og egner seg derfor godt som retningsgivende uttrykk for nasjonale og regionale interesser, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f.

Helt spesifikke for plan- og bygningsloven er de statlige planretningslinjene, og særlig planretningslinjene for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning, og for samordnet

¹¹¹ Se (141) og (142) i *ibid.*

¹¹² Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2009-06-19-100>.

¹¹³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1981-03-13-6>.

bolig-, areal- og transportplanlegging. Formålet med retningslinjene for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning, er å bidra til klimagassutslippsreduksjon, og økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen etter retningslinjene skal også bidra til samfunnsforberedelse og tilpasning til klimaendringene, jf. statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, pkt. 1, første avsnitt. Videre skal kommuner og fylkeskommuner i samfunns- og arealplanleggingen innarbeide tiltak og virkemidler for klimagassutslippsreduksjon, hvor også effektiv ressursbruk skal hensyntas, jf. pkt. 3, første avsnitt, hvor det også henvises til tiltak mot avskoging, og for karbonopptak, effektiv energibruk, og miljøvennlig energiomlegging. Planer vedrørende klima- og energispørsmål bør være strategisk innrettet, og bygge på grundige nåsituasjonsanalyser, jf. pkt. 3.1, første avsnitt. Samtidig skal klimatilpasningsarbeidet bidra til at samfunnet er bedre rustet til klimaendringene, gjennom å unngå eller begrense risiko, sårbarheter, og ulemper, og eventuelt benytte de fordelene som følger av klimaendringene, jf. pkt. 4.1.

Klimatilpasningsarbeidet skal være et sektorovergripende hensyn, som krever samordning og samarbeid, hvor planarbeidet skal redegjøre for samfunns- og arealplanleggingens kunnskapsgrunnlag, jf. pkt. 4.2, første avsnitt, og 4.3, første avsnitt.

Hensikten med planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er lignende, hvor det forsøkes å oppnå en samordning av bolig-, areal-, og transportplanleggingen, samt bidra til effektivisering av planprosessene. Dette skal sikre hensiktsmessig steds- og byutvikling, jf. statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, pkt. 1. Retningslinjene skal sørge for at planarbeidet fremmer en samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet, og en effektiv trafikkavvikling, samtidig som det skal bidra til bærekraftig by- og tettstedsutvikling, tilrettelegge for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø, og livskvalitet, jf. pkt. 3, første avsnitt. I den sammenheng er det gitt retningslinjer for samordning av utbyggingsmønstre og transportsystemer, arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkt, fortetting og transformasjon, matjordvern, infrastruktur og fremkommelighet, trafikkavvikling, grønnstrukturer og overvannshåndtering, og mer, jf. pkt. 4.1 til 4.8. Her stilles det også krav til kunnskapsgrunnlag og samarbeid, hvor planarbeidet skal omfatte alternativvurderinger, hvor konsekvenser for miljø og samfunn beskrives, derunder også samfunnsøkonomiske virkninger. Aktørene skal samarbeide og planleggingen, som skal sikre samordningen av utbyggingsmønstre og transportsystemer, jf. pkt. 5.1 og 6.1. Planretningslinjene får i praksis stor betydning som uttrykk for nasjonale og regionale interesser jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt,

punkt f, ettersom de helt konkret angir håndfaste planmessige krav og virkemidler som utfyller den øvrige plan- og bygningslovgivningen.

Grl. § 112, naturmangfoldloven, forurensningsloven, og statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, og for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, med flere, danner rammene for rulleringen av eldre reguleringsplaner, som uttrykk for nasjonale og regionale interesser, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f. Eldre reguleringsplaner som ikke er i samsvar med disse interessene kan ikke videreføres uendret, resulterende i at reguleringsplanene må utfases eller endres. Det innebærer dermed en implisitt revisjonsplikt. Den avhenger imidlertid av at de nasjonale og regionale interessene samsvarer med det som kreves for å tilpasse seg de forventede klimaendringer. Den implisitte revisjonsplikten etter pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f, risikerer dermed å bli hengende bakpå dersom stats- og regionalmyndighetene ikke følger med utviklingen. En implisitt revisjonsplikt strengt tilknyttet myndighetsinteressene, gjenspeiler kun de gjeldende prioriteringene. Det forutsetter dermed at klimatilpassingsarbeidet er prioritert hos stats- og regionalmyndighetene. Dette kan fort endres etter de politiske forholdene. Slike skiftninger tar ikke klimaendringene hensyn til. At revisjonsplikten bare er implisitt, og dermed uklart, kan også medføre handlingslammelse hos kommunene. Det nødvendiggjør en revisjonsplikt uavhengig av myndighetsinteresser, kun tilknyttet de faktiske miljø- og klimaforholdene.

6.4. Uavhengig, ulovfestet miljørevisjonsplikt for reguleringsplaner?

I tidligere bygningslovgivning var det fastsatt at planmyndighetene skulle revidere byplanene «eftersom forholdene gjør det påkrevet», jf. bygningsloven (1924) § 27, pkt. 1.¹¹⁴ Det oppstilles altså en tydelig revisjonsplikt for byplanene, tilsvarende kommuneplaner, hvor det forventes at de skal gjenspeile samfunnsforholdene, og revideres fortløpende i takt med samfunnsendringer. Noe av dette gjenstår i den någjeldende vurderingsplikten for kommuneplanene og handlingsdelen, hvor hensynene stort sett er de samme. Men hvor det i nåtidens lovgivning kun er en plikt til å vurdere behovet for revisjon, oppstiller bygningsloven (1924) en helt konkret revisjonsplikt med utgangspunkt i samfunnsforholdene. I senere lovgivning hadde reguleringsplaner også fått samme revisjonsplikt, hvor kommunestyret skulle sørge for at bygningsrådet utarbeidet forslag til reguleringsplaner, og at disse revideres

¹¹⁴ Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet. Kommunaldepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NLO/lov/1924-02-22-2>.

når «forholdene gjør det påkrevd», jf. bygningsloven (1965) § 27, pkt. 1, første avsnitt.¹¹⁵ Forarbeidene til bestemmelsen problematiserte ikke innføringen av revisjonsplikt for reguleringsplaner, det fremstår derfor som underforstått at også reguleringsplaner, i likhet med byplanene, skulle gjenspeile samfunnet, og følgelig revideres fortløpende etter samfunnsendringene.¹¹⁶ Den samme revisjonsplikten ble videreført, med nøyaktig samme formulering, i den senere planleggingsloven (1981) § 36, pkt. 1, første avsnitt, og den etterfølgende plan- og bygningsloven (pbl.) (1985) § 27-1, pkt. 1, første avsnitt.¹¹⁷ Heller ikke denne gangen ble inkluderingen av en revisjonsplikt for reguleringsplaner problematisert.¹¹⁸ Fra og med bygningsloven (1924) til plan- og bygningsloven (1985), har det altså vært en fullstendig akseptert rettstilstand at byplaner og reguleringsplaner skal revideres ettersom samfunnsforholdene endres.

Det kom imidlertid en endring med den någjeldende plan- og bygningsloven (pbl.), hvor formuleringen om revisjon i takt med samfunnsforholdene for reguleringsplaner utgikk. Det nærmeste er endringsadgangen for reguleringsplaner, hvor de kan utfylles, endres, oppheves, og rulleres samsvarende med nasjonale og regionale interesser, jf. henholdsvis pbl. § 12-14, første avsnitt, og § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f. Det var imidlertid ikke nødvendigvis hensikten å utfase revisjonsordningen for reguleringsplaner. Planlovutvalget erkjente at lovverket ikke sier noe om revisjonsplikt for reguleringsplaner, men at det likevel kan foreligge en indirekte revisjonsplikt eller -press, ved ekspropriasjonsvirkninger og andre tidsbegrensede virkninger. Etter pbl. § 16-2, første avsnitt, kan det eksempelvis foretas ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplaner. Ekspropriasjonsretten frafaller imidlertid hvis ekspropriasjonsvedtaket ikke fattes innenfor en tiårsperiode etter plankunngjøringen. Det ble også sett et tydelig behov for miljørevisjon, hvor eldre reguleringsplaner gjennomgås for å avgjøre om nyere miljøpolitikk og -kunnskap, i tilstrekkelig grad hensyntas, men at det var usikkerhet rundt

¹¹⁵ Lov 18. juni 1965 nr. 7 om bygningsvesenet. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/bgl_180665_trykt_1965.pdf.

¹¹⁶ Se s. 84 i *NUT 1960: 2 Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nut-1960-2>. Se også s. 90-91 i *Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) Om ny bygningslov*. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1964-65&paid=4&wid=a&psid=DIVL156&pgid=a_0007.

¹¹⁷ Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NLO/lov/1985-06-14-77>. For planleggingsloven (1981), se s. 168 i *Ot.prp. nr. 22 (1980–1981) Om lov om lokal og regional planlegging*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-22-198081>.

¹¹⁸ Se s. 102 i *NOU 1983: 15 Planlov*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-1983-15>. Se også s. 121 i *Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) Plan- og bygningslov*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-56-198485>.

hvorvidt en slik miljørevisjonsplikt var mulig eller hensiktsmessig å lovfeste.¹¹⁹ Hvorfor det forelå usikkerhet rundt reguleringen av en miljørevisjonsplikt, forklares ikke nærmere.

Poenget er imidlertid at en revisjonsplikt for reguleringsplaner av miljø- og klimahensyn, ikke var fremmed i arbeidet med plan- og bygningsloven. Det kan ellers problematiseres hvorvidt en ulovfestet revisjonsplikt kolliderer med hjemmelskravet i Grl. § 113. I den sammenheng må det bemerkes at revisjonsplikten vil innebære en handlingsplikt for planmyndighetene. Selve revisjonsprosessen må skje gjennom den ordinære endringsadgangen i pbl. § 12-14, første avsnitt, slik at enkeltindividets interesser ivaretas gjennom medvirkning og politikk. Revisjonsplikten vil derfor ikke utgjøre et inngrep som krever hjemmelsgrunnlag.

I de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning er det gitt en vurderingsplikt i pkt. 4.3, syvende avsnitt, hvor planmyndighetene skal avgjøre om hensynet til klimaendringer innebærer behovet for revisjon eller opphevelse av gjeldende reguleringsplaner. Igjen er det imidlertid en vurderingsplikt, og ikke en direkte revisjonsplikt i seg selv. Bestemmelsen overlater til planmyndigheten å selv vurdere hvorvidt reguleringsplaner skal revideres som følge av klimaendringer. Dermed kan andre interesser fort trumfe klima- og miljøhensynet, da særlig næringsinteresser. Derfor vil det være hensiktsmessig å oppstille en revisjonsplikt for planmyndighetene, som direkte knytter seg til klima- og miljøforholdene. Konseptet er heller ikke fremmed, revisjonsplikten etter samfunnsforholdene eksisterte ukontroversielt i den tidligere planlovgivningen, gjennom flere planlovgivningsrevisjoner. En miljørevisjonsplikt vil være særlig egnet til å gjennomføre hovedmålet med plan- og bygningslovgivningen om bærekraftig samfunns- og arealutvikling, jf. pbl. § 1-1, første avsnitt. Samtidig vil det ytterligere bidra til kommunenes planoppgave om klimahensyn gjennom klimatilpasning og klimagassutslippsreduksjon, jf. pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g.

Samtidig må en miljørevisjonsplikt ses i sammenheng med planmyndighetenes kapasitet og effektivitet. Det er ikke meningen alle planmyndighetenes ressurser skal være fastbundet til klima- og miljøvurderinger tilknyttet en miljørevisjonsplikt. Samtidig skal reguleringsplaner også fungere som et langsiktig og forutberegnelig plandokument, som samfunnsaktørene trygt kan forholde seg til. Miljørevisjonsplikten kan derfor ikke være altomfattende, om bør kun inntreffe i visse tilfeller. Den bør ikke utløses ved enhver klima- og miljøulempe. Samtidig

¹¹⁹ Se s. 89-90 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

må miljørevisjonsplikten utgjøre en reell forskjell, slik at ikke bare de mest åpenbart klima- og miljøskadelige reguleringsplanene rammes. Poenget med miljørevisjonsplikten er at kommunene skal bidra til arbeidet med klimatilpasning, og den nødvendige klimaomstillingen som følger. Målsettingene for klimagassutslippsreduksjon kan være særlig veiledende, hvor Norge skal ha en halvering innen 2030, og være tilnærmet nullutslipp innen 2050, jf. klimaloven § 3, og § 4, første avsnitt. Reguleringsplaner som innebærer hindringer for klimamålsettingene, bør utløse miljørevisjonsplikten. Særlig sentralt er også reguleringsplaner hvor revisjon utgjøre en tydelig klima- og miljøgevinst.

Kommunalplanmyndighetene bør ha revisjonsansvaret, ettersom de er nærmeste virkningene av klimaendringene, og ha utgangspunkt i endrings- og opphevelsesprosessene i pbl. § 12-14, første avsnitt. Det kan innebære at reguleringsplaner som utløser miljørevisjonsplikten utfylles med planbestemmelser, eksempelvis om utnyttingsgrad og utforming, ulike arealbruksvilkår, grenseverdier for forurensning, kvalitetskrav, boligantall, og vern av naturtyper, jf. pbl. § 12-7, pkt. 1 til 6. I tilfeller kan det også være aktuelt å endre reguleringsplanenes arealformål, jf. pbl. § 12-5, eller i alvorlige tilfeller, oppheve planene som helhet. Det bør være planinnehaveren som bærer ansvaret, og eventuelt blir sittende med tapet, lignende prinsippet om ansvar for forurensningsskade, jf. forurensningsloven § 55, første avsnitt. Kommunene har mulighet til å utfylle, revidere, og oppheve reguleringsplaner på eget initiativ, og har ellers et sterkt kommunalt selvstyre, jf. GrL. § 49, andre avsnitt. Poenget er at miljørevisjonsplikten treffer tilfellene hvor kommunene ikke ønsker det selv, men hvor overordnede klima- og miljøhensyn likevel trumfer, og presser frem revisjonsplikten. Klimarisikoen og -konsekvensene hensyntar ikke kommunegrensene, det er grenseoverskridende. Derfor kan ikke lokalt anliggende hindre det helhetlige klimatilpassningsarbeidet.

7. Avslutning

7.1. Oppsummerende om rammeverket for klimatilpasning i plan- og bygningslovgivningen

Etter Grl. § 112, første og tredje avsnitt, skal myndighetene iverksette tiltak som sikrer enkeltindividets rett til et levelig miljø. Plan- og bygningslovgivningen er blant de fremste styringsverktøyene for bærekraftighet, hvor lovverkets hovedformål er å fremme den bærekraftige utviklingen for enkeltindividet, samfunnet, og etterslekten, jf. pbl. § 1-1, første avsnitt. Samtidig har planmyndigheten et særlig ansvar for klimahensyn gjennom klimagassutslippsreduksjon, og klimatilpasning i samfunns- og arealplanleggingen, jf. pbl. § 3-1, første avsnitt, pkt. g. Klimatilpasningsarbeidet innebærer at planleggingen hensyntar konsekvensene av klimaendringene. Kommunene er førstelinjeinstansen i dette arbeidet.

Allerede ved planstrategiarbeidet er kommunene pålagt å drøfte strategivalgene rundt deres miljøutfordringer, jf. pbl. § 10-1, første avsnitt. Dette gir grunnlag for kommunenes langsiktige styringsverktøy, kommuneplanen, hvor den helhetlige samfunns- og arealplanleggingen fastsettes, jf. særlig pbl. §§ 11-1, 11-2, og 11-5. Reguleringsplanene utgjør den nærmere detaljstyringen i kommunene, hvor tiltakene med vesentlige virkninger for miljøet og samfunnet er underlagt særlige utredningskrav, jf. pbl. §§ 12-1, første til tredje avsnitt, og 4-2, andre avsnitt. Både kommune- og reguleringsplanen skal samsvare med stats- og regionalmyndighetenes retningslinjer, deriblant de statlige planretningslinjene. Særlig gir planretningslinjene for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning utfyllende veiledning for klimatilpasningens posisjon i planleggingen, med særskilte krav til samarbeid og samordning, planprosessene, og beslutningsgrunnlaget, jf. planretningslinjer for klimatilpasning pkt. 4.2 og 4.3. Samtidig vil planretningslinjene for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, og for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, ha betydning for hvordan kommunene planlegger samfunnsutviklingen og arealene.

Med klimaendringene kommer også mer ekstremvær. Derfor har kommunene et viktig ansvar for å avdekke naturskaderisiko, og i tilfeller også gjennomføre naturskadesikringstiltak. Etter plan- og bygningslovgivningen skal kommunene påse at risiko- og sårbarhetsanalyser gjøres for planområdet, jf. pbl. § 4-3, andre avsnitt. Utbygging kan bare skje dersom området er tilstrekkelig sikret mot fare eller vesentlig ulempe, som følger av natur- eller miljøforhold, jf. pbl. § 28-1, første avsnitt. Dette omfatter også konsekvenser av klimaendringene. Dette

gjelder primært for utbygging, og ikke den eksisterende bebyggelsen. Gjerdrumutvalget foreslo å utvide kartleggings- og utredningsplikten også til disse ved utarbeidelsen av arealdelen i kommuneplanen.¹²⁰ Sivilbeskyttelsesloven og naturskadeloven pålegger mer helhetlige kartleggings- og utredningsplikter, og i noen tilfeller gjennomføre naturskadesikringstiltak. Sistnevnte er imidlertid uklar i overgangen mellom kommunenes og enkeltindividets gjennomføringsansvar.

Kommunene har ansvaret for klimatilpasningsarbeidet, og kan tilrettelegge for klimatilpasningsarbeidet gjennom reguleringsplanbestemmelser om boligutforming og grøntområder, natur- og biomangfoldsikring, og miljøkvalitetskrav, jf. pbl. § 12-7. Planbestemmelsene er underlagt et nødvendighetskrav, hvor kommunene står fritt til å gjøre planfaglige og politiske skjønnsvurderinger, gitt at det ikke rammes av myndighetsmisbrukslæren. Tilsvarende gjelder også for utbyggingsavtaler, som utfyller reguleringsplanbestemmelsene. Det må forventes at utbyggerne og grunneierne som nyter fordelene av samfunns- og arealplanleggingen, også bidrar til å avhjelpe eventuelle ulemper. Dette må også gjelde tilrettelegging for miljø- og klimatilpasningstiltak.

Klimatilpasningen forutsetter at reguleringsplanene er tilretteleggende. Dette er ikke alltid tilfellet, særlig for eldre reguleringsplaner. Derfor kan det være aktuelt med oppdatering eller revisjon. Kommunene er pålagt en vurderingsplikt av revisjonsbehovet for kommuneplanene i planstrategiarbeidet, jf. pbl. § 10-1, tredje avsnitt. Reguleringsplaner har en implisitt revisjonsplikt, med forventning om utfasing hvis de ikke samsvarer med nasjonal- og regionalinteresser, jf. pbl. § 11-8, tredje avsnitt, pkt. f. Det er likevel ønskelig med en eksplisitt miljørevisjonsplikt, som ikke avhenger av at nasjonal- og regionalinteressene samsvarer med klima- og miljøhensynene. En slik revisjonsplikt er ikke uhørt. Tilsvarende eksisterte i den eldre planlovgivningen, og bestod ukontroversielt gjennom flere planlovgivningsrevisjoner, til den ble utfaset i någjeldende plan- og bygningslovgivning. Planlovutvalget så også behovet for en miljørevisjonsplikt, men visste ikke hvordan det lovteknisk kunne gjennomføres.¹²¹ Revisjonsplikten bør ta utgangspunkt i endringsprosessen for reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-14, første avsnitt, hvor de relevante hensynene, som

¹²⁰ Se s. 122-123 i *NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

¹²¹ Se s. 89-90 i *NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. *Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

kunnskapsgrunnlag, medvirkning, og politisk legitimitet, er ivaretatt. Miljørevisjonsplikten bør være tilknyttet de faktiske klima- og miljøforholdene.

7.2. *Utfordringer i praksis, og avsluttende bemerkninger*

Kommunene har utvilsomt vidtgående adganger i klimatilpasningsarbeidet sitt, både på overordnet planstrategi- og kommuneplannivå, og detaljert reguleringsplannivå. Klimatilpasningen forutsetter imidlertid at kommunene også aktivt benytter rammeverket, og ikke forblir passive. Klimatilpasningsutvalget oppstilte tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, kompetanse og kapasitet, tydelige retningslinjer, prioriteringer og ressurser, og tversektorielt samarbeid som forutsetninger for klimatilpasningsarbeidet i kommunene.¹²²

Av de spurte kommunene, mente 60% at den administrative ledelsen hadde *meget stor* eller *stor* kunnskap om klimaendringenes forventede konsekvenser. Styrtegn ble oppgitt som klimakonsekvensen med størst forventet påvirkning lokalt. Flertallet av kommunene mener også at klimatilpasningsarbeidet *i stor grad* er integrert i behandlingen av reguleringsplaner, med 64%, sammenlignet med 62% i 2017. Samtidig har tilsvarende sunket for risiko- og sårbarhetsanalyser, hvor 63% mente det *i stor grad* var integrert, sammenlignet med 70% i 2017. Bare 13% av de spurte kommunene hadde egen klimatilpasningsplan. Det har vært en tredobling av kommunene som mente at planretningslinjene for klima- og energiplanlegging, og klimatilpasning har blitt viktige virkemidler etter ikrafttredelsen. Bemannings- og økonomi var de største barrierene for kommunenes klimatilpasningsarbeid, hvor henholdsvis 74% og 70% mente det *i stor grad* utgjør en barriere. Manglende samordning, oppmerksomhet, og prioritert ble også oppgitt som barrierer for klimatilpasningen, med henholdsvis 42% og 39%.¹²³ Dette er imidlertid kun representativt for kommunenes egen oppfatning av klimatilpasningsarbeidet.

Utvalgte plandokumenter fra Trondheim viste, uavhengig av plannivå, at planene inneholdt få konkrete, og spesifikke planbestemmelser for reduksjon av klimarisiko. Overordnede målsettinger oversettes sjelden til konkrete klimatilpasningsbestemmelser i

¹²² Se s. 184 i *NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2010-10>.

¹²³ Se s. 6-10 i Torbjørn Selseng, Berit Johanne Skogvang & Carlo Aall. (2021). *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning* (Spørreundersøkelse til norske kommuner om klimatilpasning 10/2021). Vestlandsforskning. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/KTP-kommuneundersokelsen-10122021.pdf>.

detaljreguleringen.¹²⁴ Det er tilsynelatende en motsetning i hvordan kommunene oppfatter sitt eget klimatilpasningsarbeid, og hvordan det i realiteten er. Dette er antageligvis situasjonen for de fleste kommunene, og særlig småkommuner med manglende ressurser og kompetanse. Klimatilpasningen nødvendiggjør erkjennelsen om at konstant samfunnsutvikling og næringsvekst ikke er bærekraftig. Derfor kreves ikke bare juridiske, men også politiske prioriteringer. Plan- og bygningslovgivningen gir kommunene et vidåpent rammeverk for klimatilpasningsarbeidet. Klima- og miljøhensynet blir derimot regelmessig nedprioritert til fordel for hverdags- og realpolitikken. Det er flertall for ambisiøse målsettinger om klimagassutslippsreduksjon på overordnet nivå. Mindre entusiasme er det for vindmølleutbygging, oljeutvinningsstans, og kjernekraft lokalt.¹²⁵ Målsettingene om halvering av klimagassutslippene innen 2030, og tilnærmet nullutslipp innen 2050, jf. klimaloven §§ 3 og 4, fremstår derfor som svært ambisiøst, og nødvendiggjør kraftige politiske prioriteringer. Ballen er altså godt plassert på politikernes banehalvdel.

¹²⁴ Se s. 27 i Elin Meinich Riise, Rebecka Karolin Snefuglli Sondell, Jøran Solli, Berit Time & Lars Arne Bø. (2021). *Klimatilpasning i arealplanlegging. Eksempler fra Trondheim* (Klima 2050). Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2832991>.

¹²⁵ Leif Rune Løland. (2023, 7. mai). Vil ha bruer som øker utslepp: – Me kan ikkje straffa øyfolk for å innfri klimamåla. *NRK Vestland*. Hentet fra https://www.nrk.no/vestland/lovar-klimakutt_-men-vil-gi-oyfolk-bruer-som-gir-meir-utslepp-enn-ferjene-1.16395581.

Referanser

Lovgivning

- Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven). Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1814-05-17>.
- Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet. Kommunaldepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NLO/lov/1924-02-22-2>.
- Lov 18. juni 1965 nr. 7 om bygningsvesenet. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/bgl_180665_trykt_1965.pdf.
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1981-03-13-6>.
- Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NLO/lov/1985-06-14-77>.
- Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot naturskader. Olje- og energidepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/1994-03-25-7>.
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2009-06-19-100>.
- Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven). Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2014-08-15-59>.
- Lov 16. juni 2017 nr. 80 om klimamål (klimaloven). Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2017-06-16-60>.
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2018-06-22-83>.
- Lov 8. mars 2019 nr. 5 om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/LTI/lov/2019-03-08-5>.

Forskrifter

- Forskrift 4. september 2009 nr. 1167 om statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SFO/forskrift/2009-09-04-1167>.

Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2011-08-22-894>.

Forskrift 29. september 2014 nr. 1222 om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/forskrift/2014-09-26-1222>.

Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2017-06-19-840>.

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2018-09-28-1469>.

Forskrift 28. mai 2021 nr. 1666 om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2021-05-28-1666>.

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) Om ny bygningslov. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1964-65&paid=4&wid=a&psid=DIVL156&pgid=a_0007.

Ot.prp. nr. 62 (1978-1979) Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 (bl.a. ang. vern av nærmiljøet mot støy og forurensninger, tidsplan for utbygging av planområdet). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1978-79&paid=4&wid=c&psid=DIVL422&pgid=c_0645.

Ot.prp. nr. 22 (1980–1981) Om lov om lokal og regional planlegging. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-22-198081>.

Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) Plan- og bygningslov. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-56-198485>.

Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-12-199394>.

Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-22-200405>.

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>.

Prop. 91 L (2009–2010) Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-91-l-200910>.

Prop. 80 L (2013–2014) Lov om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-80-l-201314>.

Prop. 121 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/prop-121-l-201314>.

Utredninger

NUT 1960: 2 Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nut-1960-2>.

NOU 1983: 15 Planlov. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-1983-15>.

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2001-7>.

NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2003-14>.

NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7361f04a842942bd837b6723ae4ab5cd/no/pdfs/nou200320030024000dddpdfs.pdf>.

NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring. Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2010-10>.

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder – Som problem og ressurs. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2015-16>.

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2019-5>.

NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/NOU/forarbeid/nou-2022-3>.

Stortingsdokumenter

Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/SDOK/forarbeid/dok16-201112>.

Meld. St. 15 (2011–2012) Hvordan leve med farene – Om flom og skred. Olje- og energidepartementet. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/65e3e88d0be24461b40364dd6111f21/no/pdfs/stm201120120015000dddpdfs.pdf>.

Meld. St. 33 (2012–2013) Klimatilpasning i Norge. Miljøverndepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5e7872303544ae38bdbdc82aa0446d8/no/pdfs/stm201220130033000dddpdfs.pdf>.

Statsrådsforedrag 28. september 2018 om vedtak av statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Statsråd Monica Mæland. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/PRE/forarbeid/pre-2018-09-28-1469>.

Dok. nr. 3:6 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf>.

Stortingstidende 7. juni 2022 nr. 88 (2021-2022). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2021-2022/refs-202122-06-07.pdf>.

Rettsavgjørelser

Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks). Høyesterett. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-1995-34-a>.

Rt. 1995 s. 1427. Høyesterett. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-1995-134-b>.

HR-2011-184-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2011-184-a>.

HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet). Noregs Høgsterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2020-2472-p>.

HR-2021-953-A. Norges Høyesterett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a>.

LE-2011-190892. Eidsivating lagmannsrett – Dom. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/LESIV/avgjorelse/le-2011-190892>.

Forvaltningsavgjørelser

Nytt vedtak - Oslo - Jordstjerneveien – klage over rekkefølgekrav gitt i reguleringsplan - turvei E11. (2021). Ref. 2019/5534. Statsforvalteren i Oslo og Viken. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/plan-og-bygningsrett/jordstjerneveien-nytt-vedtak.pdf>.

Litteratur

Torstein Eckhoff. (1997). *Rettskildelære*. Tano Aschehoug.

Erling Selvig. (2002). Kontraktsutfylling og legalitetsprinsipp. Metodeproblemer i kontrakts- og forvaltningsrettens grenseland. I *Rettsteori og rettsliv: Festkrift til Carsten Smith* (s. 703-720). Universitetsforlaget.

Fredrik Holth. (2021). Plan- og bygningsloven. Vår viktigste klimalov? I Hans Christian Bugge (Red.), *Klimarett* (s. 408-432). Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

Hans Christian Bugge. (2022). *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (6. utg.). Oslo, Norge: Universitetsforlaget.

Ingunn Elise Myklebust. (2023). «Nødvendig» som vilkår for tyngende plikter ved areal- og ressursforvaltning. I Steinar Taubøll (Red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (s. 359-398). Cappelen Damm Akademisk.

Tidsskriftsartikler

Ørnulf Rasmussen. (1995). Forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten. *Lov og Rett*, 34(5-6), s. 307-322. Hentet fra <https://lovdata.no/pro/JUS/rasmussen-o-1995-02>.

Sverre Blandhol, Henriette N. Tøssebro & Øystein Skotheim. (2015). Innføring i juridisk metode. *Jussens Venner*, (2015/6), s. 310-345.

Jon Naustdalslid. (2019). Klimatilpassing som utfordring for kommunal planlegging. *Plan*, 51(3), 50-55. Hentet fra <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2019-03-13>.

Tone Rusdal. (2019). Klimatilpassingsarbeidet i småkommuner – stille forbigått? *Plan*, 51(4), 12-17. Hentet fra <https://juridika.no/tidsskrifter/plan/2019/4/artikkel/rusdal>.

Katrine Broch Hauge & Ingunn Myklebust. (2021). Nye saker frå Høgsterett om GrL. § 112 som tolkingsfaktor og grense i klima-, naturressurs- og arealforvaltning. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2021/1, s. 3-7.

Rapporter

Elin Meinich Riise, Rebecka Karolin Snefugli Sondell, Jøran Solli, Berit Time & Lars Arne Bø. (2021). *Klimatilpassing i arealplanlegging. Eksempler fra Trondheim* (Klima 2050). Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2832991>.

Torbjørn Selseng, Berit Johanne Skogvang & Carlo Aall. (2021). *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpassing* (Spørreundersøkelse til norske kommuner om klimatilpassing 10/2021). Vestlandsforskning. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/KTP-kommuneundersokelsen-10122021.pdf>.

Nyhetsartikler

Milana Knežević, Iselin Elise Fjeld, Eline Johnsen Helledal & Kristine Ramberg Aasen. (2022, 3. mars). Slakter Norges innsats – ikke rustet for klimaendringer. *NRK*. Hentet

fra <https://www.nrk.no/norge/slakter-norges-innsats-ikke-rustet-for-klimaendringer-1.15875966>.

Leif Rune Løland. (2023, 7. mai). Vil ha bruer som øker utslepp: – Me kan ikkje straffa øyfolk for å innfri klimamåla. *NRK Vestland*. Hentet fra <https://www.nrk.no/vestland/lovar-klimakutt-men-vil-gi-oyfolk-bruer-som-gir-meir-utslepp-enn-ferjene-1.16395581>.

Mari Ranheim, Stine Bækkelien, Kari Nygard Tvilde, Ann-Kristin Mo & Frode Meskau. (2023, 13. april). Mykje regn skaper problem – kommune har sett krisestab. *NRK Innlandet*. Hentet fra <https://www.nrk.no/innlandet/flaumvarsel-pa-austlandet-for-torsdag-og-fredag-1.16371205>.