

KAPITTEL 2

Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøhensyn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer

Karoline Robertson

Aurlien Vordahl & Co Advokatfirma AS (AVCO)

Stina Kaisa Karlstrøm

Bymiljøetaten, Oslo kommune

Marie Langsholt Holmqvist

Envidan AS

Abstract: The article discusses the legal frameworks for integrating environmental considerations into safety measures against natural hazards, emphasizing the importance of balancing societal safety and environmental protection. It highlights the role of the Planning and Building Act, which mandates municipalities to consider landscape, biodiversity, and natural environment as well as safety against natural hazards in urban planning, and the Nature Diversity Act, which enforces sustainable use of natural resources and the precautionary principle. The article underscores the necessity of environmental impact assessments and risk and vulnerability analyses to ensure that both societal safety and environmental concerns are addressed responsibly.

The article also explores the challenges and conflicts that arise in balancing development needs with environmental protection, particularly in urban planning and construction projects. It provides examples from Oslo to illustrate practical applications, and the difficulties encountered in implementing these legal frameworks. The conclusion emphasizes the need for continuous monitoring, early identification of natural hazards, and comprehensive assessments to achieve a sustainable and balanced approach to urban development that respects both societal and environmental needs.

Sitering: Robertson, K., Karlstrøm, S.K. & Holmqvist, M.L. (2024). Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøhensyn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer. I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 2, s. 51–80). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch2>
Lisens: CC-BY 4.0

1 Innledning

Klimaendringene fører til villere og våtere vær, som igjen fører til hyppigere og mer alvorlige naturfarer som flom og skred. Dette kan utfordre balansen mellom samfunnssikkerhet og miljøvern. FNs klimarapporter¹ understreker viktigheten av å opprettholde denne balansen for å unngå irreversible skader på både samfunn og natur. I stortingsmeldingen *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*² omtales også den potensielle konflikten mellom behovet for sikringstiltak og hensynet til naturmangfold, kulturmiljø, landskap og friluftsliv. Arealplanlegging pekes på som et av de viktigste verktøyene for å sørge for at ulike hensyn og konsekvenser veies opp mot hverandre i utviklingen av byer og tettsteder. Dette skal sørge for at naturverdier ikke blir skadelidende når man sikrer mot naturfare. Et godt kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av et klima i endring og endringer i arealbruk er avgjørende for at beslutninger skal kunne tas på riktig grunnlag.

Lovverket, spesielt plan- og bygningsloven, krever at kommunene tar omfattende hensyn til landskap, biologisk mangfold og naturmiljø når de planlegger nye byggeprosjekter. Dette inkluderer også en plikt til å gjennomføre miljøkonsekvensanalyser for prosjekter som kan ha vesentlig virkning på miljøet. Formålet med disse reglene er å sikre at naturens tålegrenser respekteres, og at naturressurser og arealer utnyttes på en bærekraftig måte.

Det er knyttet økonomiske interesser til arealplanlegging og utbygging, herunder fortetting av byområder, av stor betydning for både kommunen og private aktører. Arealer skal ikke bare settes av og bygges ut i takt med samfunnsutviklingen, natur og miljø skal også ivaretas. For å oppnå dette samspillet kreves økonomiske ressurser, og enkelte prosjekter kan anses som «tapsprosjekter» rent økonomisk. Samtidig viser undersøkelser at omfattende nedbygging av naturlige habitater kan redusere Norges BNP med opptil 80 milliarder kroner.³ Intakt natur er essensielt for blant annet karbonlagring, pollinering og vannhåndtering, og kan også bidra

1 IPCC, 2023, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>

2 Jf. Meld. St. 27 (2023–2024) kapittel 7.3.

3 https://mkto.deloitte.com/rs/712-CNF-326/images/deloitte_naturavtalen_naturrisiko_rapport_2022.pdf

til å redusere risikoen ved naturfarer. Samtidig er det mer lønnsomt å forebygge naturskader gjennom sikringstiltak enn å utbedre skader. NVE har beregnet at hver krone de har investert i sikringstiltak de siste årene, i gjennomsnitt vil spare samfunnet for tre kroner i skadekostnader ved fremtidige hendelser.⁴

Denne artikkelen undersøker de juridiske kravene til utredning og sikring mot naturfarer i plan- og byggesaker og diskuterer hvordan natur- og miljøhensyn skal ivaretas i forbindelse med dette. Vi ser spesielt på hvordan plan- og bygningsloven, KU-forskriften og naturmangfoldloven setter rammene for dette arbeidet. Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og konsekvensutredninger fremheves som sentrale verktøy for å sikre at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn ivaretas på en ansvarlig måte. Gjennom erfaringer fra plan- og byggesaker i Oslo belyses hvordan lovverket anvendes i praksis, og hvilke utfordringer og dilemmaer som kan oppstå. Eksempelsakene som nevnes, er ikke gjennomgått og analysert i sin helhet, men gir innsikt i problemstillinger som kan oppstå under behandlingen av denne typen saker.

Artikkelen gir ingen uttømmende oversikt over de juridiske rammene for ivaretagelse av miljøhensyn ved sikringstiltak mot naturfarer, men setter søkelys på sentrale vurderingstemaer.

2 Utredningsplikt knyttet til samfunnssikkerhet og miljø ved areaplanlegging

Plan- og bygningsloven (pbl) kapittel 4 fastsetter generelle utredningskrav i forbindelse med arealplanlegging, og her er hensynet til samfunnssikkerhet og miljøhensyn sentralt. Disse kravene er avgjørende for å sikre at alle relevante aspekter vurderes grundig før en plan legges ut for gjennomføring.

4 Jf. Meld. St. 27 (2023–2024), side 143.

2.1 Planprogram og konsekvensutredning

For alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides et planprogram. Dette planprogrammet er grunnlaget for alt videre planarbeid.⁵ Planprogrammet skal klargjøre formålet med planarbeidet, beskrive planprosessen med frister og deltakere og legge opp til medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt. Det skal også redegjøre for hvilke alternativer som vil bli vurdert, og identifisere behovet for ytterligere utredninger.

Når et forslag til planprogram er utarbeidet, sendes det på høring og legges ut til offentlig ettersyn, vanligvis samtidig som det varsles om planoppstart. Planmyndigheten har ansvaret for å fastsette det endelige planprogrammet etter denne prosessen.⁶

2.2 Konsekvensutredning av hensyn til miljø og samfunnssikkerhet

Når det gjelder regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er det pålagt å inkludere en særskilt vurdering i planbeskrivelsen, en såkalt konsekvensutredning. Et krav om konsekvensutredning kan ses som en del av utredningsplikten eller en måte å oppfylle utredningsplikten på, og vi kan si at det er en glidende overgang mellom en alminnelig utredningsplikt (som også omfatter konsekvensene) og krav om konsekvensutredning. Det varierer om plikten til å foreta en konsekvensutredning ligger på tiltakshaveren (søkeren) eller på vedtaksorganet.⁷

Formålet med en konsekvensutredning er å vurdere planens samlede virkninger.⁸ Dette innebærer at selv om en reguleringsplan kan virke

⁵ Jf. pbl. § 4-1 første ledd første punktum.

⁶ Jf. pbl. § 4-1 annet ledd.

⁷ Se punkt 21.2.2.4 i NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, som også redegjør nærmere for utredningsinstruksen (punkt 21.2.2.4 og konseptvalgutredning (punkt 21.2.2.5)).

⁸ Jf. pbl. § 4-2 annet ledd.

ubetydelig når den vurderes isolert, kan den i sammenheng med andre planer medføre vesentlige virkninger. Det må dermed foretas en bred helhetsvurdering.

Konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften) § 10 gir nærmere kriterier for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.⁹ Dette omfatter vurdering av bruk av naturressurser som arealer, jord, mineralressurser, vann og biologiske ressurser samt risiko for alvorlige ulykker og katastrofer.

Videre skal vurderingen ta hensyn til planens eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene. Dette inkluderer blant annet verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V og markaloven § 11, utvalgte naturtyper, prioriterte arter, vernede vassdrag, nasjonale laksefjorder og laksevassdrag samt objekter og områder som er fredet etter kulturminneloven. Også risiko for alvorlige ulykker som følge av naturfarer som ras, skred eller flom skal vurderes nøye.

I tillegg skal vurderingen omfatte virkningenes intensitet og kompleksitet, sannsynlighet for at virkningene inntreffer, samt varighet, hyppighet og mulighet for å reversere eller begrense dem. Det skal også tas hensyn til om virkningene strekker seg over landegrensene, og til de samlede virkningene av forslaget til plan eller tiltak i kombinasjon med andre eksisterende, godkjente eller planlagte tiltak.

Dersom en plan ikke er underlagt krav om konsekvensutredning, skal det likevel gis en beskrivelse i planbeskrivelsen som redegjør for formålet med planen, hovedinnhold og virkninger samt forholdet til gjeldende rammer og retningslinjer for området.¹⁰

Ettersom utredningsplikten ved arealplanlegging har som formål å sikre at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn ivaretas, kan det oppstå konflikter mellom behovet for sikkerhet og behovet for å beskytte naturverdier. Det er derfor avgjørende å finne en balanse som tar hensyn til begge disse aspektene, og sikre at planprosesser er transparente og kunnskapsbaserte.

9 Se også veileder M-1941 *Konsekvensutredning av klima og miljø*, som utdyper kriteriene i KU-forskriften.

10 Rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, side 7

2.3 Krav om risiko- og sårbarhetsanalyse

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-3 stiller krav om utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) i forbindelse med utbyggingsplaner:

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Som det fremkommer av lovens ordlyd, skal det utarbeides ROS-analyse av «planer for utbygging». Dette i motsetning til kravet om konsekvensutredning, som begrenser seg til planer «som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

Formålet med ROS-analysen er å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø, viktig infrastruktur og materielle verdier. Analysen er derfor et sentralt element i planarbeidet.

I rundskriv H-5/18 om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 2.9.2,¹¹ understrekes det at formålet med bestemmelsen, samt hensynet til medvirkning, tilsier at relevant fagkompetanse bør være involvert i arbeidet med ROS-analysen. Det er viktig at rapport fra analysen dokumenterer metodene som er brukt, deltakelse i prosessen og datagrunnlaget på en etterprøvbar måte. Videre presiseres det at hvor grundig analysen skal være, avhenger av de konkrete forholdene i det aktuelle området, da utredningen skal være tilstrekkelig for å avdekke alle relevante risikoer.

Ifølge lovens ordlyd skal kommunen som planmyndighet «påse» at ROS-analysen gjennomføres, men det er ikke et krav at kommunen selv utfører analysen. Vanligvis er det tiltakshaveren som gjennomfører

¹¹ Erstatte rundskriv t-5/97.

analysen, noe som også er forutsatt i lovens forarbeider.¹² Når ROS-analysen identifiserer områder med fare, risiko eller sårbarhet, skal disse områdene angis som hensynssoner i planen.

2.4 Hensynssoner for miljø og sikkerhet

Plan- og bygningsloven § 11-8 gir planmyndigheten hjemmel til å fastsette hensynssoner i kommuneplanenes arealdel, særlig for områder hvor det er fare for skade eller miljørisiko, jf. bokstav a. Forarbeidene til loven forutsetter at områder med usikker byggegrunn eller andre fareområder skal avmerkes som hensynssoner og gis bestemmelser om vilkår for utbygging.¹³ Slike bestemmelser kan inkludere forbud eller spesifikke vilkår for tiltak og virksomheter innenfor sonen, jf. § 1-6.

Hensynssoner kan også fastsettes for bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med tydelig angivelse av den aktuelle interessen, jf. bokstav c. I slike tilfeller forventes det at soneleggingen skjer i LNFR-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindriftsområder).¹⁴

Hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner i kommuneplanens arealdel, skal legges til grunn for utarbeidelse av reguleringsplaner. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplanen eller integreres i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.¹⁵

Ved å ivareta både samfunnssikkerhet og miljø gjennom tydelige planbestemmelser skapes forutsigbarhet for utbyggere. Klare retningslinjer reduserer risikoen for uforutsette problemer og kostnader samtidig som de gir juridisk trygghet. Etterlevelse av lovkravene gir beskyttelse for både myndigheter og utbyggere ved å sikre at alle relevante risikofaktorer er vurdert og håndtert. Videre bidrar tydelige og transparente planprosesser, som inkluderer hensyn til både samfunnssikkerhet og miljø, til økt samfunnsaksept. Dette fremmer tillit og aksept blant innbyggere og andre interessenter.

¹² Jf. LB-2021-028987 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 188).

¹³ Se Øystein Nore Nyhus, lovkommentar note 215 på www.rechtsdata.no, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 215.

¹⁴ Se Øystein Nore Nyhus, lovkommentar note 217 på www.rechtsdata.no, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 219 .

¹⁵ Pbl. § 12-6 første ledd

3 Krav til opplysninger om naturfare og miljøforhold i byggesak

3.1 Tiltakshavers plikt til å gi opplysninger

Byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 5 stiller krav om søknad og nødvendig dokumentasjon i forbindelse med byggesaker. SAK10 § 5-4 krever at tiltakshaver gir spesifikke opplysninger ved søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-2 og 20-4. Blant annet må tiltakshaver opplyse om tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, samt behovet for eventuelle sikringstiltak, jf. SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav g. Ved søknad om rammetillatelse er det tilstrekkelig at faren er identifisert og muligheten for sikring er utredet, jf. SAK10 § 5-4 fjerde ledd bokstav b.

Videre kreves det at søknaden inneholder opplysninger om konsekvensanalyse i henhold til byggteknisk forskrift (TEK17) § 9-4, som omhandler utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven, jf. SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav h.

Bygningsmyndighetene skal i utgangspunktet stole på opplysningene fra tiltakshaver, men de har ansvar for å sikre at nødvendig dokumentasjon foreligger. Myndighetene må vurdere om det er forsvarlig å bebygge tomten, og kan stille vilkår om sikringstiltak. Dersom det ikke anses forsvarlig å bebygge tomten, skal byggesøknaden avslås, eller det må stilles vilkår om nødvendige sikringstiltak.¹⁶

3.2 Kommunens selvstendige undersøkelsesplikt

Kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt som ikke kan overføres til tiltakshaver. Kommunen kan ikke fraskrive seg ansvaret ved å pålegge tiltakshaver undersøkelsesplikt, jf. O.J. Pedersen mfl. i «Plan- og bygningsloven 3. utgave Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner» (side 616). Kommunen har en plikt til selv å kartlegge byggetomten når det søkes om bygge- og delingstillatelser i områder som kan være utsatt for naturfare.

Dersom kommunen har konkret kunnskap om fare eller vesentlig ulempe, må dette meddeles til tiltakshaver, som da må dokumentere

¹⁶ Jf. pbl. § 28-1, se kapittel 4

at faren eller ulempen ligger innenfor akseptable grenser, eller foreslå sikringstiltak som reduserer risikoen til et akseptabelt nivå. Hvis slik dokumentasjon ikke gis, skal byggesøknaden avslås. Kommunen kan ikke godkjenne søknaden med en ansvarsfraskrivelse som legger risikoen på tiltakshaver, da plan- og bygningsloven § 28-1 ikke tillater dette.

Dersom kommunen ikke overholder sine plikter i henhold til plan- og bygningsloven § 28-1, kan den holdes erstatningsansvarlig. Tiltakshaver kan også bli pålagt medvirkeransvar, som fastslått i en dom fra Gulating lagmannsrett i 1977, hvor ansvaret ble delt likt mellom tiltakshaver og kommunen. Skadeerstatningsloven § 2-1 gir imidlertid mulighet for at erstatningsansvaret kan reduseres eller frafalles etter en konkret helhetsvurdering av saken.

4 Krav om å sikre byggetomt mot naturfare

4.1 Krav om sikringstiltak med hjemmel i pbl. § 28-1

Pbl. § 28-1 er den sentrale hjemmelen for å stille krav om sikringstiltak som forutsetning for å bygge eller opprette ny eiendom. Bestemmelsen slår fast at grunn kan bebygges eller eiendom opprettes eller endres kun dersom det er «tilstrekkelig sikkerhet» mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Hvis grunnen ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot utbygging eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Bestemmelsen gir bygningsmyndighetene en selvstendig avslagshjemmel i dele- og byggesaker, men i praksis er det ofte et vilkår at tiltakshaver må gjennomføre sikringstiltak for å få lov til å bygge. Sikringstiltak kan inkludere fysiske tiltak som reduserer skadevirkninger av flom eller skred på bebyggelse og infrastruktur.¹⁷ Kravet om sikringstiltak må knytte seg direkte til det omsøkte tiltaket, for eksempel kan økt planeringshøyde gi tilfredsstillende flomsikkerhet.

Et krav om sikringstiltak i henhold til pbl. § 28-1 må knytte seg til det omsøkte tiltaket, altså byggetomten, ikke området som helhet. For eksempel kan risikoreducerende tiltak som økning av planeringshøyden for bebyggelsen gi tilfredsstillende flomsikkerhet. Ordlyden «tilstrekkelig sikkerhet» gir

17 Se punkt 8 i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

rom for en konkret vurdering av risikomomentene og åpner for differensiering mellom personsikkerhet og byggverk samt mellom ulike typer byggverk. Bestemmelsens første ledd er nærmere omtalt i lovens forarbeider:¹⁸

Utgangspunktet etter bestemmelsens første ledd er at det ikke må bygges på steder hvor det er markert risiko for at fare kan oppstå. Det er imidlertid en nedre terskel for når en fare anses som vesentlig nok til at § 28-1 første ledd kommer til anvendelse. Det følger av rettspraksis at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av § 28-1 første ledd, jf. HR-2006-01515-A (Eigersund-dommen). Radonfare vil for eksempel kunne være et forhold som omfattes av bestemmelsen. «Tilstrekkelig sikkerhet» gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene. Kravet til «tilstrekkelig sikkerhet» innebærer at det åpnes for at man kan differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk.

I rettspraksis, som i den nevnte Eigersund-dommen (HR-2006-01515-A),¹⁹ understrekes det at det må gjøres en samlet vurdering av sannsynligheten for at skade oppstår, opp mot omfanget av skaden dersom den inntreffer. Dermed er ikke alle vanskelige naturforhold nødvendigvis omfattet av § 28-1, men det åpnes for en konkret vurdering av risikoen.

I TEK17 kapittel 7 er det gitt regler som angir hvilke sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved regulering og bygging i fareområder som er angitt i plan, eller som er avdekket i byggesak.

Når det gjelder kravet om «tilstrekkelig sikkerhet», er det gitt en konkret differensiering mellom personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk i TEK17 § 7-2 (flom) og § 7-3 (skred).

4.2 Generelle krav om sikkerhet mot naturpåkjenninger – TEK17 § 7-1

TEK17 § 7-1 omhandler generelle krav om sikkerhet mot naturpåkjenninger. Bestemmelsen fastslår i første ledd at byggverk skal «plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger».

¹⁸ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 338–339

¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 338–339

Ordlyden «tilfredsstillende sikkerhet» skal forstås på samme måte som ordlyden «tilstrekkelig sikkerhet» i pbl. § 28-1.²⁰

I § 7-1 annet ledd er det videre bestemt at tiltak skal «prosjekteres og utføres slik at byggverk, byggegrunn og tilstøtende terreng ikke utsettes for fare for skade eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket».

Bestemmelsen omhandler alle typer tiltak som kan føre til fare for grunnen. Dette innebærer at skjæringer, fyllinger, masseforflytning, endring av vannvei og lignende må utføres slik at byggegrunn og tilstøtende terreng gis tilfredsstillende sikkerhet mot naturpåkjenninger.²¹

4.3 Sikkerhet mot flom og stormflo – TEK17 § 7-2

TEK17 § 7-2 fastsetter sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatte områder:

<i>Sikkerhetsklasse for flom</i>	<i>Konsekvens</i>	<i>Største nominelle årlige sannsynlighet</i>
F1	liten	1/20
F2	middels	1/200
F3	stor	1/1000

Sikkerhetskravene kan oppfylles ved å plassere byggverket utenfor områder med høy flomrisiko, sikre det mot oversvømmelse eller konstruere det slik at det tåler flombelastninger.²² En forutsetning for å kunne plassere byggverket i et område der sannsynligheten for flom er større enn minstekravet i tabellen, er da at det gjennomføres risikoreduserende tiltak slik at sikkerhetskravene oppfylles.²³

4.3.1. Sikkerhetsklasse for overvannsflom?

TEK17 § 7-2 stiller per i dag ikke krav om å sikre bebyggelse mot oversvømmelse som følge av overvann. I NOU 2015:16 ble det foreslått at

²⁰ Se punkt 4.1.

²¹ Jf. Direktoratet for byggkvalitet sin veiledningstekst: <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/7-1>.

²² Jf. Direktoratet for byggkvalitet, tredje avsnitt i veiledningsteksten til annet ledd.

²³ Jf. Direktoratet for byggkvalitet, fjerde avsnitt i veiledningsteksten til annet ledd.

bestemmelsen om flom i TEK17 § 7-2 også skal gjelde for overvann. Direktoratet for byggkvalitet har støttet et slikt lovforslag i høringsnotatet av 02.03.2020, som blant annet fastsetter dimensjonerende nedbørmengder byggverk skal sikres mot.

Inndelingene i sikkerhetsklasser ville innebære følgende:

- Garasjer, lager, boder og lignende må tåle 20-årsnedbør.
- Bolighus, forretningsbygg, kontorlokaler og de fleste andre bygnin-
ger må tåle 200-årsnedbør.
- Samfunnskritisk infrastruktur, for eksempel sykehus, må tåle
1000-årsnedbør.

Direktoratet for byggkvalitet påpeker i høringsnotatet at en slik inndeling vil innebære en klar skjerpning av sikkerhetsnivået for byggverk i klasse F2 og F3, men at den sannsynligvis ikke vil endre sikkerhetsnivået for byggverk i sikkerhetsklasse F1. Inntil sikkerhetsklassene for flom i TEK17 § 7-2 også gis tilsvarende anvendelse for overvann, er det ikke grunnlag for å stille de samme kravene til sikkerhet for å hindre skader fra overvann som ved flom. Slike krav må derfor hjemles i en planbestemmelse eller baseres på tiltakshavers egne undersøkelser, for eksempel gjennom en ROS-analyse i byggesaken.

Dersom overvann blir inntatt i TEK17 § 7-2, vil bygningsmyndighe-
ten få en lovfestet plikt til å vurdere om byggegrunnen har «tilstrekkelig
sikkerhet» for oversvømmelse som følge av overvann, før det gis bygge-
tillatelse, jf. pbl. § 28-1. Tiltakshaver vil da få ansvaret for å gjennomføre
og bekoste nødvendige sikringstiltak, herunder påse at sikringstiltakene
utføres i samsvar med eventuelle spesifikasjoner som ligger til grunn for
byggetillatelsen.²⁴

Fra 1. januar 2024 trådte imidlertid en endring i TEK17 § 15-8 i kraft
som krever at løsninger for infiltrasjon, fordøyning og avledning av
overvann dimensjoneres for nedbør med klimajustert 100-års gjentak-
intervall, med mindre annet er bestemt i arealplanen. Denne paragrafen
fastsetter et generelt nivå for dimensjonering av løsninger som anlegges

²⁴ Se punkt 4 i kapittel 3 Overvannshåndtering i byggesak – tiltakshavers ansvar og plikter, inntatt i Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling (2022), Steinar Taubøll (red.).

for overvann, men åpner for at lokale myndigheter kan stille andre krav enn det som fremkommer i forskriften, for å hindre over- eller underdimensjonering av overvannstiltak. Det presiseres i veiledningen at krav til overvannshåndtering i utgangspunktet bør reguleres i kommunale arealplaner.

I veiledningen til denne paragrafen påpekes det også at «naturlig avrenning fra areal som ikke er utbygd, faller utenfor bestemmelsen», og at bestemmelsen ikke gjelder for «overvann som renner inn fra andre eiendommer». Dette skiller denne bestemmelsen tydelig fra bestemmelsen om sikkerhet mot flom, som dekker både naturlig avrenning og vann fra arealer oppstrøms.

Videre krever bestemmelsen at gjentaksintervallet for nedbørshendelsene skal være klimajustert. Dette betyr at det legges til en faktor for å ta høyde for forventede klimaendringer som vil føre til hyppigere og kraftigere regnbyger. Krav til klimajustering gjelder imidlertid ikke for naturfarer beskrevet i § 7.

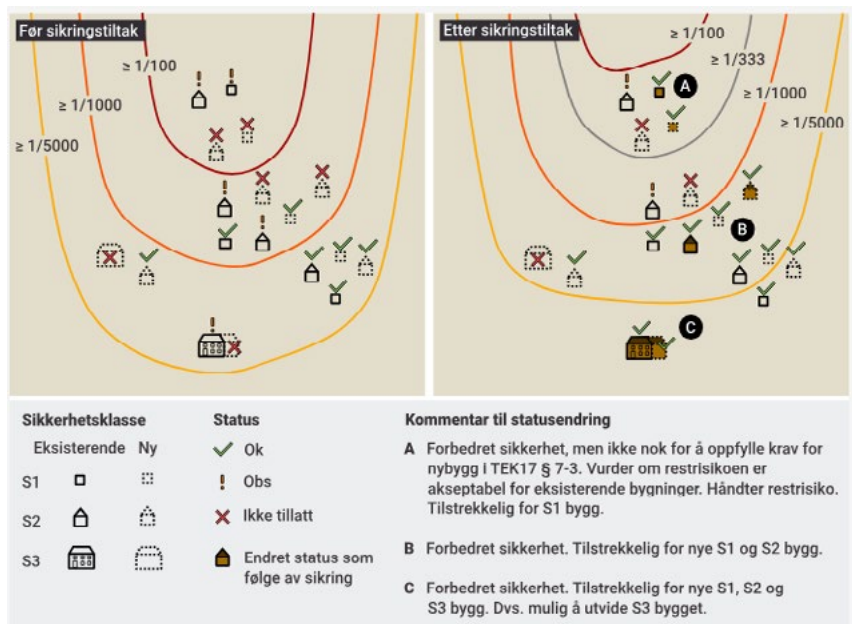
Det er også viktig å merke seg at veiledningen til TEK17 kapittel 7 inneholder en skal-formulering om klimatilpasning: «Plan- og bygningsloven med forskrifter skal bidra til at nye bygninger og konstruksjoner tilpasses et endret klima.» Dette understreker lovverkets intensjon om å sikre at nye byggverk tar hensyn til forventede klimaendringer som økt nedbør og hyppigere ekstremvær, selv om § 7-2 ikke direkte omfatter overvannsflo. Dette kan styrke argumentasjonen for at også overvann bør inkluderes i § 7-2.

4.4 Sikkerhetsklasse for skred – TEK17 § 7-3

TEK17 §7-3 fastsetter sikkerhetsklasser for byggverk i skredutsatte områder:

<i>Sikkerhetsklasse for skred</i>	<i>Konsekvens</i>	<i>Største nominelle årlige sannsynlighet</i>
S1	liten	1/100
S2	middels	1/1000
S3	stor	1/5000

På samme måte som ved flomsikkerhet kan tilstrekkelig sikkerhet oppnås gjennom sikringstiltak som snøskredgjerder, fjellbolter, fangvoller, avledning av overvann og bevaring av skog. Dersom skredfaren ikke er tilstrekkelig ivarettatt ved nybygging, har tiltakshaver plikt til å sikre området i ettertid.²⁵ NVE har i *Sikringshåndboka* inntatt følgende figur med eksisterende og planlagte bygninger innenfor ulike faresoner som et eksempel.



Figur 3: Eksempel der det er flere bygg i ulike sikkerhetsklasser innenfor faresonene etter en utredning av skredfare. Det planlagte sikringstiltaket vil endre på faresonene. Endringer med tanke på mulig utbygging er beskrevet i kommentaren med A, B og C.

5 Ivaretagelse av miljøhensyn ved sikringstiltak

5.1 Miljøhensyn i planlegging og gjennomføring av sikringstiltak

Sikringstiltak kan ha både positive og negative virkninger på miljøet. Et positivt eksempel er sikringstiltak i form av bevaring av skog. Skog kan

²⁵ Jf. punkt 8.2 i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

bidra til å hindre utløsning av snøskred, stanse steinsprang og redusere jordskredfare. Riktig skogskjøtsel og bevaring av skog kan derfor forebygge naturskader samtidig som det gir miljøgevinst.²⁶

Imidlertid kan sikringstiltak også komme i direkte motstrid med andre hensyn som plan- og bygningsloven og andre lover skal ivareta. For eksempel kan erosjonssikringstiltak være i konflikt med forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Miljøhensyn må derfor vurderes både på fordelssiden og på ulempestiden av sikringstiltak.²⁷ Før gjennomføring av sikringstiltak kan besluttet, må slike konsekvenser vurderes nøye.

I denne sammenhengen er det viktig å minne om bygningsmyndighetens plikt til å samordne seg med andre myndigheter. Denne samordningen sikrer at alle relevante hensyn blir vurdert, og at tiltakene balanseres mot miljøkonsekvensene.

Når et tiltak krever tillatelse eller samtykke fra en annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger en avgjørelse eller et samtykke. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor myndighetsområdet sitt, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er avklart, jf. § 21-4 fjerde ledd.

I slike tilfeller skal kommunen forelegge saken for de relevante myndigheter som følger av forskrift, med mindre en avgjørelse eller uttalelse allerede er innhentet på forhånd.²⁸ Dette sikrer at alle nødvendige tillatelser og samtykker er på plass før tiltaket kan igangsettes.

Hvis tiltaket berører bestemte naturtyper eller miljøaspekter, må det søkes avklaringer med relevante myndigheter som har ansvar for disse områdene. Dette kan inkludere forvaltning av naturreservater, vernede områder eller andre miljøhensyn som krever spesifikke vurderinger og tillatelser.

Bygningsmyndighetenes plikt til å samordne med andre myndigheter er altså avgjørende for en helhetlig og forsvarlig beslutningsprosess.

Sikringstiltak må planlegges, prosjekteres og utføres på en slik måte at miljøet, inkludert økologiske funksjoner, naturlige landskap, og

26 Se punkt 8.1 i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

27 Punkt 8.3. i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

28 Pbl. § 21-5 første ledd

kulturminner, ikke forringes. Dette gjelder ikke bare ved selve etableringen av sikringstiltak, men også under forvaltning, drift og vedlikehold. For å oppnå dette kreves det nøye vurderinger av konsekvensene, bruk av metoder som påvirker miljøet minst mulig, og et tett samarbeid med relevante myndigheter for å sikre at alle miljøkrav og mål oppfylles.

Sikringstiltak som er nødvendige for å beskytte mot naturskader som flom, skred og erosjon, kan komme i konflikt med andre miljøhensyn og naturbevaring. Disse tiltakene kan utfordre hensynene som plan- og bygningsloven skal ivareta, som forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag samt vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Å finne en balanse mellom utviklingsbehov, sikringsbehov og naturbevaring kan ofte føre til konflikter og utfordringer i lovens implementering.

5.2 Eksempler på sikringstiltak som ivaretar miljøhensyn

For å unngå negative effekter må kommunene aktivt håndtere naturrisikoer som flom, ras og erosjon på måter som ikke forringes miljøet. I praksis betyr dette at etter gjennomført tiltak skal økologiske funksjoner forbli mest mulig urørt, og tiltaket skal ha et variert og naturlig utseende som ligner det opprinnelige.²⁹

Elver bør følge sitt opprinnelige løp og bredde. Unngå rette og smale kanaler, for de øker vannhastigheten og faren for erosjon og skader livet i og langs elven. Et eksempel på at hensynet til miljøet er ivaretatt ved sikring av elver, er arbeidet med Akerselva miljøpark. Her ble elvens naturlige tilstand på delstrekninger gjenopprettet ved å unngå kanalisering og rette løp, noe som gir elven rom for variert vannføring, samtidig som ivaretagelse av kantvegetasjonen reduserer faren for erosjon og bidrar til det biologiske mangfoldet i området. Ved å bygge fiskepassasjer og åpne kulverter har kommunen klart å forbedre både sikkerheten og miljøet langs elven.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen, er sikringshåndboken som NVE har utarbeidet (*Sikringshåndboka*), et nyttig verktøy.³⁰ Her gis

29 Jf. uttalelse av NVE publisert 28.03.2023, sist oppdatert 14.11.2023: Hva er miljøhensyn i sikrings-tiltak? - NVE

30 <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/>

det veiledning i alle faser i sikringsprosessen, fra planlegging av sikring til forvaltning, drift og vedlikehold av ferdigstilt tiltak, hvor de ulike arbeidsoppgavene er beskrevet i moduler. I veiledningsteksten knyttet til utførelse av tiltak mot flom og erosjon er det vist til at ivaretagelse av sikkerhet og miljø er sentrale elementer. Det gis derfor råd for å unngå uønskede hendelser både av teknisk og miljømessig art i anleggsperioden.³¹ Nedenfor ses en prinsippskisse fra *Sikringshåndboka* som viser hvordan miljøtilpasning av sikring i elv kan gjennomføres:



Figur 1. Prinsippskisse på hvordan miljøtilpasning av sikring i elv gjennomføres. Ivareta kantvegetasjon, tilpass sikring naturlig i terreng og ivareta et naturlig stein-/gruslag på elvebunnen.³²

Skredvoller (fangvoller) kan også benyttes på en slik måte at det estetiske inntrykket av området og naturen bevares, som følgende figur i *Sikringshåndboka* viser:



³¹ <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/flom-og-erosjon/utforelse/>

³² <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/miljoetiltak-for-aa-gjenopprette-et-foringet-vassdragsmiljoe/hva-er-miljoehensyn-i-sikringstiltak/>

I dag er 5,3 prosent av all skog og 4 prosent av den produktive skogen vernet.³³ Bevaring av skog er viktig for miljøet, blant annet med tanke på karbonlagring og temperaturregulering. Skog kan også bidra til å hindre utløsning av snøskred, stanse steinsprang og sørge for at jordskredfare reduseres, og samtidig gir skogen en miljøgevinst.³⁴ Ivaretagelse av skog som sikringstiltak kan også kombineres med fanggjerdar:



5.3 Naturmangfoldloven som styringsverktøy for miljøhensyn

Naturmangfoldloven er sektorovergripende og dermed sentral for å sikre at miljøhensyn ivaretas ved sikringstiltak mot naturskader. Loven bygger på prinsipper om bærekraftig bruk av naturressursene, føre-var-prinsippet og vitenskapelig kunnskap som grunnlag for beslutninger. Naturmangfoldloven § 6 etablerer en alminnelig aktsomhetsplikt som pålegger både private og offentlige aktører å unngå skade på naturmangfoldet. Denne plikten er oppfylt dersom tiltaket gjennomføres i samsvar med offentlig tillatelse, så sant forutsetningene for tillatelsen er til stede.

33 Jf. Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur – norsk handlingsplan for naturmangfold*, side 98.

34 Jf. Direktoratet for byggkvalitet sin temaveiledning *Utbygging i fareområder*, side 80 og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred* punkt 8.1.

Videre sier naturmangfoldloven § 7 at alle offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, skal begrunnes. Dette innebærer at beslutningstakere må forklare hvordan lovens prinsipper og krav er vurdert og ivaretatt i den aktuelle saken. Føre-var-prinsippet, som er fastsatt i § 9, understreker at mangel på kunnskap om et tiltak ikke skal hindre nødvendige forvaltningstiltak hvis det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Loven legger også til rette for dispensasjon fra vernevedtak dersom det er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller vesentlige samfunnsinteresser, jf. § 48. Slike dispensasjoner krever imidlertid at tiltaket gjennomføres i samarbeid med relevante forvaltningsmyndigheter, slik at verneformålene ivaretas best mulig.

Et annet viktig prinsipp i naturmangfoldloven er kravet om en vurdering av den samlede belastningen av tiltak på et økosystem, jf. § 10. For å kunne vurdere dette må alle planer, byggesaker og øvrige tiltak innenfor et område ses i sammenheng.

5.4 Samordning med andre myndigheter

Bygningsmyndighetenes plikt til å samordne med andre relevante myndigheter er avgjørende for en helhetlig og forsvarlig beslutningsprosess. Når et tiltak krever tillatelse eller samtykke fra en annen myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken til det foreligger en avgjørelse eller et samtykke. Dette skal sikre at alle relevante hensyn blir vurdert, og at tiltakene balanseres mot de miljømessige konsekvensene. Eksempler inkluderer behovet for avklaringer med myndigheter som forvalter naturreservater eller vernede områder, før tiltak kan iverksettes.

6 Diskusjon

I dette kapittelet drøftes problemstillinger relatert til hvordan samfunnsikkerhet og miljøhensyn skal ivaretas ved arealplanlegging og -utvikling, og hvordan disse hensynene kan stå i motstrid til hverandre.

6.1 Avdekkes reell naturfare for sent i planprosessen?

En grunnleggende utfordring i avveiningen mellom byutvikling, sikringstiltak og naturhensyn er at naturfarer og det reelle behovet for sikringstiltak avdekkes og konsekvensene utredes først i reguleringsplaner og detaljeres i byggesaker, mens helheten i arealplanleggingen skal ivaretas gjennom kommuneplanen. Allerede på kommuneplannivå legges det føringer for hvordan et område skal brukes, og selv om det legges hensynssoner over kjente fareområder i planen, er det ikke nødvendigvis gjort detaljerte utredninger av hvilke konsekvenser en utvikling kan ha for sikringsbehov, natur og miljø.

Når forventningene til bruken av et område allerede er satt, kan det være politisk utfordrende å stoppe eller drastisk endre planer senere i prosessen, selv om det viser seg at det er behov for omfattende sikringstiltak som kan få konsekvenser for natur og miljø. Dette fordi det ofte allerede er investert både private og offentlige ressurser i planlegging, kjøp av tomter med mer. Desto senere i plan- og byggesaksprosessen det reelle sikringsbehovet avdekkes, desto vanskeligere vil det være å sikre en reell avveining mellom samfunnets behov for utbyggingen og konsekvensene for natur og miljø.

For eksempel har omfattende fortetting i noen områder skjedd uten tilstrekkelig vurdering av overvannshåndtering, noe som har ført til utfordringer med flom og vannskader etter at bygninger og infrastruktur er oppført, og andre steder er forekomster av kvikkleire først blitt avdekket på byggesaksnivå. Dette illustrerer hvordan selv gode intensjoner og regelverk ikke alltid er nok når praktiske og økonomiske realiteter får forrang.

Når en reguleringsplan først er vedtatt, blir det svært vanskelig å endre kurs, selv når det avdekkes miljø- eller naturfare. Naturmangfoldloven §7 stiller riktignok krav om en begrunnelse i saker som berører naturmangfold, men loven gir ikke klare føringer for hvor grundig denne begrunnelsen må være. Resultatet er ofte at miljøskadelige vedtak begrunnes med samfunnsmessige hensyn, som behovet for nye veier eller flere boliger, og

dette gjør at lovens intensjon om å beskytte miljøet ikke alltid blir fullt ut ivaretatt.

Noen utbyggingsprosjekter ville trolig blitt gjennomført selv om man hadde hatt tidlig informasjon om mulige naturødeleggelser, men vi antar likevel at en tidligere kartlegging av sikringsbehov kunne ha ført til en mer rettferdig avveining mellom motstridende hensyn. Ved å avdekke naturfarer og behovet for sikringstiltak tidlig i planprosessen kan vi sikre en mer balansert vurdering som tar hensyn til både samfunnets behov og naturmiljøet.

Byplanlegging handler ofte om å balansere flere gode formål mot hverandre. Ved å sørge for en systematisk og grundig tilnærming der alle relevante faktorer vurderes i sammenheng, kan vi oppnå mer bærekraftige og akseptable løsninger i byutviklingen. Dette betyr at konsekvensutredninger bør være omfattende og utføres tidlig, slik at man sikrer at både miljøhensyn og samfunnssikkerhet blir ivaretatt på en god måte.

6.2 Ivaretar lovverket den samlede belastningen av tiltak?

Naturmangfoldloven § 10 krever at enhver påvirkning av et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Dette prinsippet er viktig fordi det gir et bredere perspektiv og forplikter oss til å vurdere miljøbelastningen i sin helhet, ikke bare i den enkelte saken. I teorien skal dette sikre at vi tar hensyn til hvordan ulike tiltak påvirker miljøet samlet sett. Imidlertid er det ingen garanti for at dette alltid skjer i praksis.

En av de største utfordringene er at mange arealbruksendringer skjer gjennom privatinitierte planer som kun vurderer et begrenset område. Dette kan gjøre det vanskelig å få en helhetlig oversikt over den samlede belastningen på miljøet. Selv om en enkelt plan kanskje ikke har vesentlige virkninger på natur, miljø eller risiko for naturfarer, kan den totale belastningen fra flere planer og byggesaker samlet sett ha betydelige negative konsekvenser. For eksempel kan en gradvis utvikling langs et vassdrag over tid føre til at kantvegetasjonen fragmenteres eller forsvinner, noe som svekker økosystemet i og langs elva.

Denne utfordringen blir ytterligere komplisert av at mange prosesser skjer parallelt, med ulike saksbehandlere på forskjellige nivåer i plan- og byggesaksprosessen i en kommune, noe som gjør det vanskelig å holde oversikt over den totale miljøpåvirkningen. Spørsmålet blir da om dagens lovverk er godt nok for å sikre at den akkumulerte påvirkningen på naturverdier over tid blir tilstrekkelig belyst i plan- og byggesaker.

En annen problemstilling er at loven i dag fokuserer mest på spesielt verdifulle eller vernede naturtyper, mens «vanlig» natur ofte faller utenfor og derfor ikke konsekvensutredes på samme måte. Selv mindre inngrep som ikke vurderes å ha vesentlig påvirkning i seg selv, kan bidra til betydelig miljøbelastning når de ses i sammenheng med andre tiltak. For å møte denne problematikken har flere kommuner begynt å bruke verktøy som grøntregnskap³⁵ eller arealregnskap³⁶. Disse verktøyene gir en oversikt over påvirkningen på all natur, ikke bare den som er vernet eller spesielt verdifull, og kan dermed gi et bedre beslutningsgrunnlag.

Slike verktøy er imidlertid best egnet til overordnede vurderinger på kommunenivå, og det er fortsatt en utfordring å sikre at formålet bak regnskapene følges opp i hver enkelt plan- og byggesak, spesielt når det er snakk om større utbygginger, der naturinngrep ofte deles opp i mange mindre tiltak som omsøkes separat i ulike byggesaker. Dette fragmenterer vurderingsprosessen og gjør det vanskelig å få en total oversikt over påvirkningen.

Et illustrerende eksempel er den statlige reguleringsplanen for Rikshospitalet i Oslo. Her er området delt opp i mange små byggesaker, og for øyeblikket er hele 16 byggesaker til behandling innenfor dette området.³⁷ Dette fragmenterer vurderingsprosessen ytterligere og gjør det utfordrende for kommunen å ha kontroll over de totale miljøvirkningene. Oppstykking av store prosjekter på denne måten kan føre til at de kumulative effektene av utbyggingene ikke blir vurdert tilstrekkelig, noe som igjen kan ha negative konsekvenser for både miljøet og lokalsamfunnet.

35 <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/oslos-nye-grontregnskap-er-klart-her-er-nokkeltallene#gref>

36 https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kunnskapsgrunnlaget_plan/arealregnskap_kommuneplan/id2913557/

37 Saksinnsyn, plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202456041, 202300075, 202116838, 202315515, 202218626, 202300044 mfl.

Et annet eksempel er i Lilleakerbyen. Her er faren for kvikkleireskred utredet i høringsdokumentene til en reguleringsplan.³⁸ Rapportene anbefaler stabiliserende tiltak og erosjonssikring langs tilgrensende vassdrag for å redusere risikoen. Imidlertid ble det sendt inn byggesøknader for flere av disse tiltakene allerede før reguleringsplanen er vedtatt.³⁹ Når tiltak omsøkes før planen er ferdig behandlet, kan ikke reguleringsprosessen sikre en helhetlig vurdering, og dette kan føre til at miljøeffektene av utbyggingen ikke blir tilstrekkelig vurdert før det er for sent og tiltakene allerede er iverksatt.

Disse eksempelet viser at den samlede miljøbelastningen kan bli undervurdert når store prosjekter deles opp i mange mindre tiltak. Summen av mange små inngrep kan til slutt ha en betydelig negativ påvirkning på miljøet som ikke fanges opp når tiltakene vurderes isolert. Dette understreker behovet for at lovverket bedre sikrer en helhetlig vurdering av den samlede belastningen av tiltak.

6.3 Interessekonflikter ved bestilling og utredning av lovpålagte utredninger

I plan- og byggesaksprosesser ligger ansvaret for å gjennomføre konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) på den som fremmer planen. Dette skaper en potensiell interessekonflikt, siden de som ønsker å realisere et prosjekt, også finansierer vurderingene som skal kartlegge prosjektets effekter. Dette kan føre til at utredningene blir skjevt fargede til fordel for forslagsstilleren, enten bevisst eller ubevisst. Konsulentselskaper som utfører disse utredningene, kan føle seg presset til å levere resultater som er gunstige for oppdragsgiveren, for å opprettholde et godt forhold og sikre fremtidige oppdrag.

Denne grunnleggende interessekonflikten reiser spørsmål om objektiviteten og kvaliteten på utredningene. Når offentligheten vet at konsekvensutredninger er betalt av parter som har en direkte økonomisk interesse i utbyggingen, kan det svekke tilliten til vurderingene. Selv om mange konsulentfirmaer etterstreber høy faglig integritet og uavhengighet,

38 Saksinnsyn, plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 201804032

39 Saksinnsyn, plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202313535

er det en utfordring å opprettholde fullstendig objektivitet når utredningene er finansiert av de som har mest å tjene på prosjektene.

Denne problematikken ble belyst i NRK-serien «Ombudsmannen» og tilhørende artikler, hvor Bård Tufte Johansen undersøker naturtap i Norge.⁴⁰ Serien peker på hvordan finansieringen av utredninger kan påvirke deres objektivitet og dermed svekke tilliten til dem.

For å sikre at lovens intensjoner etterleves, er det nødvendig med kontinuerlig oppmerksomhet fra både myndigheter og utbyggere på flere områder. Dette inkluderer nøye overvåkning av at utredninger er oppdaterte og relevante, spesielt i lys av klimaendringer som kan endre forutsetningene for eller kunnskapen om et område i løpet av en saksgang. Det er også viktig å sørge for at de som utarbeider og godkjenner planene, har tilstrekkelig kompetanse og bevissthet om hvordan klimaendringer kan påvirke risikoen for naturskader. Videre må det sikres bedre ressurser til tilsyn og oppfølging for å kontrollere at utredningene og sikrings tiltakene blir gjennomført på en forsvarlig måte.

En helhetlig tilnærming er nødvendig for å sikre at naturfare og miljøhensyn ivaretas på en bærekraftig måte. Dette krever en kombinasjon av strengere kontrollrutiner, økt transparens i utredningsprosessen og et tydeligere skille mellom de som bestiller utredningene, og de som utfører dem. Myndighetene må ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til at de kan vurdere utredningene kritisk, og det bør være klarere retningslinjer for hvordan potensielle interessekonflikter kan håndteres, slik at vi sikrer at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn blir rettferdig og grundig vurdert i planprosessen.

6.4 Vekting mellom hensynet til samfunnsutvikling, sikkerhet og ivaretagelse av natur

I tillegg til interessekonfliktene mellom forslagsstillers utredningsplikt og utbyggers økonomiske interesser i utviklingen av et område kan det oppstå konflikter mellom ulike hensyn i selve planprosessen. Målet med

40 https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560

all arealplanlegging er å sette rammene for utviklingen av arealene i en kommune. Ofte vil boligbygging, tilrettelegging for næring og utvikling av infrastruktur være sentrale mål. Utredningsplikten ved arealplanlegging skal sikre at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn ivaretas i denne utviklingen. Likevel kan disse hensynene komme i konflikt med så vel hverandre som med kommunens ønskede utvikling.

I Oslo kommune har det for eksempel vært flere tilfeller hvor miljøhensyn, som nevnt i KU-forskriften § 10, står i motsetning til hensynet til samfunnssikkerhet ved planlegging av sikringstiltak som må gjennomføres som en konsekvens av boligutbygging. Miljøhensyn ivaretas i annet ledd bokstav b og tredje ledd bokstav a, mens samfunnssikkerhet er nevnt i annet ledd bokstav d og tredje ledd bokstav h. Det kan være vanskelige å balansere disse hensynene i planarbeidet.

Eksempler på slike konflikter finner vi i utbygging av boliger i nærheten av vassdrag som Akerselva og Hoffselva. En fortetting med boliger i og rundt bykjernen er ønsket og politisk vedtatt. Selv om det ikke nødvendigvis finnes naturverdier innenfor tomten som skal bebygges, åpner loven for at forebyggende tiltak kan tillates på nabogrunn. Dette kan få alvorlige konsekvenser for lokale økosystemer, spesielt langs vassdrag. Stabilisering og erosjonssikring av elvebredder, som ofte innebærer fjerning av kantvegetasjon og kanalisering av elveløp, er typiske tiltak som kan føre til økt belastning på grunn og skader på miljøet.

Et konkret eksempel på nettopp dette er utbyggingen av boliger på Frysja i Oslo, hvor kvikkleirefaren og behovet for erosjonssikring langs Akerselva er sentrale utfordringer. Området har forekomst av kvikkleire, noe som ble oppdaget etter at reguleringsplanen for området var vedtatt og utviklingsplanene igangsatt. For at utbyggingen skal kunne fortsette, kreves det omfattende sikringstiltak på kommunal grunn langs Akerselva for å forhindre skred. Disse sikringstiltakene innebærer betydelige inngrep i naturen, som fjerning av kantvegetasjon og endring av elveløp, noe som kan skade biologisk mangfold og naturmiljøet.⁴¹

41 Saksinnsyn plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202303772

Tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemer er en stor miljøtrussel, også globalt.⁴² Utbygging uten tilstrekkelig vurdering av og hensyn til konsekvensene for lokale økosystemer kan forverre disse problemene, spesielt i byområder, der økosystemene er fragmenterte og sterkt påvirket av menneskelig aktivitet. Dette understreker hvor viktig det er med grundige og objektive konsekvensutredninger i planleggingsprosesser, slik at man kan ivareta både miljøhensyn og samfunnssikkerhet på en balansert måte.

6.5 Planprosessen og planvask som verktøy for en bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er definert som en utvikling som «imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov»,⁴³ og skal ligge til grunn for all arealplanlegging i Norge.⁴⁴

Bevaring av eksisterende natur er et av de mest kostnadseffektive tiltakene for å møte både klimakrisen og naturkrisen vi står overfor. Naturen fungerer som en bro mellom behovet for å redusere utslipp og binde karbon, og behovet for klimatilpasning. Ved å prioritere naturbaserte løsninger kan vi oppnå en rekke fordeler, inkludert økt motstandsdyktighet mot naturfarer, et bevart og styrket biodiversitet, gode bomiljøer og økonomisk utvikling.

I revisjonsprosessen for eldre reguleringsplaner, også kjent som planvask, er det viktig å vurdere klimatilpasning nøye. Mange historiske reguleringsplaner ble utformet uten dagens forståelse av klimaendringer og naturforvaltning. Dette kan føre til at områder som tidligere ble regulert for bebyggelse, nå er utsatt for risiko for eksempel for overvanns- og vassdragsflom eller skred.

For å sørge for beskyttelse mot fremtidige klimautfordringer er det kritisk å anerkjenne områder som bidrar til byens klimarobusthet, som skogsarealer, store forsenkninger, grøntområder og naturlige flomveier. Det er viktig å unngå å forverre sårbarheten ved å tillate bygging

42 World Economic Forum, Global Risks Report 2024. Tilgjengelig fra: <http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2024>

43 <https://fn.no/tema/baerekraftig-utvikling-fattigdom-og-befolkning/baerekraftig-utvikling>

44 Jf. pbl. § 1-1 første ledd.

i risikoutsatte områder. Dette krever at farene ved og konsekvensene av potensiell utbygging blir grundig utredet før en eventuell godkjenning.

Relevansen av denne tilnærmingen understrekes av de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning,⁴⁵ spesielt punkt 4.3:

Kommunal og regional planstrategi skal omtale behovet for oppdatering av eksisterende eller utarbeiding av nye planer, i lys av forventede klimaendringer og tidligere uønskede naturhendelser. I planstrategien skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer et behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer.

Dette er viktig fordi det fremhever det juridiske kravet om å vurdere og oppdatere planer i tråd med dagens klimaforhold. Dette sikrer både at eksisterende planer ikke bidrar til økt risiko, og at byer og lokalsamfunn utvikles på en måte som gjør dem mer robuste mot fremtidige klimautfordringer. Dersom vi ikke tar dette på alvor, kan det føre til at vi bygger inn sårbarhet i fremtidige generasjoner, noe som er i strid med prinsippet om bærekraftig utvikling.

Lovendringer alene er ikke nok til å rette opp i uønskede utviklingstrender. Det er viktig at lovgivningen ikke blir for detaljstyrt, da dette kan hemme fleksibiliteten og tilpasningsevnen som kreves for å håndtere komplekse miljøutfordringer. Det er imidlertid et klart behov for å styrke vektleggingen av miljøhensyn tidlig i planprosessen snarere enn å betrakte dem som en ettertanke eller iverksette kompenserende tiltak etter at en utbyggingsbeslutning er fattet.

For å fremme en bærekraftig utvikling må vi revidere og forsterke lovgivningen og inkludere krav som eksplisitt beskytter natur og miljø. Dette bør skje gjennom en helhetlig tilnærming som prioriterer tidlig og grundig konsekvensvurdering, sikrer integrering av klima- og miljøhensyn i alle planprosesser og fremmer naturbaserte løsninger. Bare slik kan vi balansere behovet for utvikling med behovet for å bevare planeten for fremtidige generasjoner.

45 Forskrift om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Lovdata, sist endret 28. september 2018. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

7 Oppsummering

Lovverket som regulerer utbygging er omfattende og har som mål å ivareta både samfunnssikkerhet og miljøhensyn. Det fastsetter utredningsplikt på et tidlig stadium for å sikre at beslutninger i plan- og byggesaksprosessen er basert på solid kunnskap. Til tross for at lovverket dekker nødvendige krav og retningslinjer, oppstår det utfordringer i implementeringen. Dette skyldes blant annet komplekse avveininger og manglende oversikt over de samlede konsekvensene av mange mindre tiltak.

Som følge av lange og tidkrevende planprosesser, samtidig som kunnskapen om konsekvensene av klimaendringene er i rask endring, kan forutsetningene endres både underveis i planprosessen og etter vedtatt plan. En av de største utfordringene er nettopp tilfeller hvor naturfare og behovet for sikringstiltak avdekkes for sent i planprosessen eller ikke avdekkes før i byggesaken. Tidlig kartlegging og vurdering av sikringsbehov kan bidra til mer rettfærdige avveininger mellom motstridende hensyn og bedre ivaretagelse av miljøet.

Oppstykkning av store planer til mange mindre saker som kan behandles raskere, gjør det imidlertid vanskeligere å vurdere miljøpåvirkninger helhetlig. For å sikre en bærekraftig utvikling må det legges større vekt på konsekvensutredninger og integrering av grønt regnskap og arealregnskap i planprosessen. Dette vil gi bedre oversikt over den samlede belastningen på naturverdier og bidra til mer bærekraftige beslutninger.

Interessekonflikter ved bestilling og utførelse av lovpålagte utredninger kan svekke tilliten til vurderingenes objektivitet. Myndighetene må ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å kunne vurdere disse utredningene kritisk for å sikre uavhengighet og kvalitet.

Revisjon av eldre reguleringsplaner og tidlig konsekvensvurdering kan forhindre uønskede miljøskader og sikre at klimatilpasning og naturbevaring blir en integrert del av byutviklingen.

Til syvende og sist handler det om å avveie ulike hensyn. Vår vurdering er at lovverket i stor grad er dekkende, men at det vil være en fordel å ha et særskilt kapittel om ivaretagelse av miljøet i plan- og bygningsloven, med videre henvisninger til relevant lovverk. Da vil det være et tydeligere fokus på hvor viktig det er å ivareta miljøet, fremfor at miljøhensyn enkeltvis nevnes nokså spredt i plan- og bygningsloven. Det vil

naturligvis måtte foretas nærmere vurderinger knyttet til hvordan dette kan gjøres på best mulig vis, men det er en kjensgjerning at lovendringer i plan- og bygningsloven er foretatt stykkevis, og at det kan være behov for en mer helhetlig gjennomgang av loven.

Manglende oversikt over de samlede faktiske konsekvensene av mange mindre tiltak er også en utfordring. Summen av mange små inngrep kan over tid føre til en forringelse av naturverdier som ingen i utgangspunktet ønsket eller visste at de var med på å vedta. For å unngå dette må det legges til rette for tidlig og grundig kartlegging av sikringsbehov og konsekvenser for natur og miljø. Dette vil bidra til en mer forutsigbar, balansert og bærekraftig utvikling, der både samfunnets behov og miljøet blir ivarettatt på en bedre måte.

Kilder

Litteratur

Deloitte, *Naturavtalen og naturrisiko: Rapport 2022* (2022)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *AR6 Synthesis Report:*

Summary for Policymakers (2023). Tilgjengelig fra: <http://ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Hva er miljøhensyn i sikringstiltak?*

(2023). Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/miljoetiltak-for-aa-gjenopprette-et-foringet-vassdragsmiljoe/hva-er-miljoehensyn-i-sikringstiltak/>

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Sikringshåndboka* (2023). Tilgjengelig

fra: <http://veiledere.nve.no/sikringshandboka/>

Nyhus, Ørnulf N., «Lovkommentar note 215», i Rettsdata (u.å.). Tilgjengelig fra

www.reettsdata.no

Nyhus, Ørnulf N., «Lovkommentar note 217», Rettsdata (u.å.). Tilgjengelig fra

www.reettsdata.no

Oslo kommune, *Oslos nye grøntregnskap er klart – her er nøkkeltallene* (2023).

Tilgjengelig fra: <http://magasin.oslo.kommune.no/byplan/oslos-nye-grontregnskap-er-klart-her-er-nokkeltallene#gref>

Regjeringen.no, *Arealregnskap kommuneplan* (u.å.). Tilgjengelig fra:

http://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kunnskapsgrunnlaget_plan/arealregnskap_kommuneplan/id2913557/

Taubøll, Steinar (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (2022)

Veileder M-1941, *Konsekvensutredning av klima og miljø* (u.å.)

World Economic Forum, *Global Risks Report 2024* (2024). Tilgjengelig fra:

<http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2024>

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 201804032

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202116838

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202218626

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202300044

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202300075

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202301772

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202313535

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202315515

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202456041

Lover og forskrifter

Forskrift om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og

klimatilpasning, FOR-2018-09-28-1469. Tilgjengelig fra Lovdata: [http://lovdata.](http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469)

[no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469](http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469)

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-1 første ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-1 første ledd første punktum

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-1 annet ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-2 annet ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-6 første ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-5 første ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 28-1

Offentlige dokumenter

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), *Veiledningstekst til byggteknisk forskrift TEK17*

(2017). Tilgjengelig fra: <http://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/7/7-1>

Meld. St. 15 (2011–2012). *Hvordan leve med farene – om flom og skred* (2012)

Meld. St. 27 (2023–2024). *Enkelte endringer i plan- og bygningsloven*. (2023)

NOU 2019:5. *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* (2019)

Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* (2018)