

Hundre år med naturfarehensyn i plan- og bygningslovgivningen

Andreas Skullerud

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)¹

Abstract: The article provides an overview of the Planning and Building Act's history related to natural hazard considerations. It provides an overview of the challenges we have faced, and the challenges we still face. It shows a legislative development that has taken place little by little, at a relatively slow pace. At the same time, the article shows that there has been a certain continuity. Spatial planning has gained greater importance over time and must today be considered the primary arena for safeguarding natural hazard considerations in a responsible manner. Consideration of natural hazards for new measures has gone from being a strong call to an unconditional, legally binding duty.

Keywords: Natural hazard, risk and vulnerability analysis, spatial planning.

1 Innledning

Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje. Uttalelsen stammer fra den greske filosofen Aristoteles (384–322 f.Kr.) og er benyttet i innledningen til Sårbarhetsutvalgets (Willoch-utvalget) utredning, NOU 2000: 24. Folk skal føle seg trygge i eget hjem, på jobb og reise, på skolen og i barnehagen og mer til. Knappt noen vil være uenige i det. Erfaring fra større og mindre hendelser viser likevel at samfunnet er mer sårbart enn vi liker å

1 Andreas Skullerud sitt bidrag i denne antologien er et personlig faglig og vitenskapelig arbeid.

forestille oss. Vi må til en viss grad leve med farene som omgir oss, men det betyr ikke at vi skal unnlate å jobbe forebyggende.

De ulike farene som omgir oss er uløselig knyttet til omgivelsene våre. Grovt sett kan vi skille mellom to faretyper. Den ene faretypen har sin bakgrunn i naturlige fenomen, slik som flom og skred. Den andre faretypen er knyttet til situasjoner som skyldes menneskelig påvirkning, slik som forurenset grunn og virksomheter som håndterer farlige stoffer (eksplosjonsfare mv.). I denne artikkelen skal vi konsentrere oss om førstnevnte.

Ettersom farene er nært knyttet til omgivelsene våre, har det fra inngangen på 1900-tallet vært ansett som formålstjenlig å håndtere naturlig og menneskeskapt risiko gjennom lovverk som er bestemmende for bruk og vern av areal- og naturressurser. I denne sammenheng er plan- og bygningslovgivningen av vesentlig betydning. Vi kan på sett og vis si at vi i 2024 feirer et hundreårsjubileum når det gjelder naturfarehensyn i plan- og bygningslovverket.

Denne artikkelen belyser hvilken utvikling plan- og bygningslovgivningen har gjennomgått på naturfareområdet siden starten av 1900-tallet og frem til i dag. Den gir et overblikk over hvilke utfordringer vi *har* stått overfor, og hvilke utfordringer vi *fremdeles* står overfor.

1.1 Avgrensninger

Artikkelen går ikke i dybden på hvordan den enkelte fare skal ivaretas i arealplanleggingen. Tema for artikkelen er avgrenset til overordnede systembetragtninger og hvilke krav som kan utledes av plan- og bygningslovgivningen i forbindelse med naturfarehensyn. Artikkelen går heller ikke inn på detaljer som følger av forskrifter og veiledere.

Naturfarehensyn er et bredt fagfelt med mange ulike faretyper. Artikkelen er hovedsakelig konsentrert rundt flom- og skredproblematikk. For den som ønsker en oversikt over de mest sentrale faretypene, vises det til NVEs rapport nr. 21/2023 *Forvaltningsregimer for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*.

2 Et historisk tilbakeblikk

For å forstå dagens regler må vi forstå gårsdagens regler. Det gjelder særlig på plan- og bygningsrettens område ettersom rettsområdet er tuftet på et system med røtter langt tilbake i tid. Prinsipielle systeminnretninger i plan- og bygningsloven av 2008 kan spores allerede i bygningslovene på 1800-tallet. Med tiden ble disse spredte bygningslovene samlet, samordnet og til dels omarbeidet i det som etter hvert ble bygningsloven av 1924² – vår første felles bygningslov for byene. Bygningsloven av 1924 ble deretter avløst av bygningsloven av 1965³ – den første landsdekkende bygningsloven – som i sin tur ble avløst av plan- og bygningsloven av 1985.⁴ Vi skal i det følgende gjennomgå hovedtrekkene i disse lovene med relevans for naturfare. Opptakten til plan- og bygningsloven av 2008 behandles i punkt 3.

2.1 Bygningsloven av 1924

Bygningsloven av 1924 var et stort fremskritt for sin tid. Loven samlet bygningslovene som gjaldt for de største byene, samt den alminnelige bygningsloven for de øvrige byene. Benevnelsen *by* i loven viste til kjøpsteder, ladesteder og bergstader og et byggebelte rundt de største byene (200 meter), samt andre mindre tettsteder (samlinger av hus i bygdene) som loven var gjort gjeldende for. Det var på et tidspunkt en del av dem, til tross for at enkelte områder fremstod nokså grisorgrindte.⁵ De mindre tettstedene var nærmere regulert og organisert i en egen lov om herredsbyer (bygningskommuner) og gjennomgikk flere revisjoner inntil de ble avløst av bygningsloven av 1965.⁶

Loven innførte blant annet et felles system for regulering av byggegrunn gjennom rettslig bindende byplaner (reguleringsplaner), samt

2 Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet (bygningsloven) [opphevet].

3 Lov 18. juni 1965 nr. 7 (bygningsloven) [opphevet].

4 Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) [opphevet]. I tidsrommet mellom bygningslovene av 1965 og 1985 ble den såkalte planleggingsloven vedtatt (lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging). Loven rakk imidlertid aldri å tre i kraft. Se kort omtale innledningsvis i punkt 2.3.

5 Se nærmere i Stang (1943) s. 35.

6 Alle slike steder var i sin alminnelighet underlagt de til enhver tid gjeldende bygningslover.

felles bestemmelser vedrørende det enkelte tiltak (byggesaksregler). Den viktigste bestemmelsen i vår sammenheng fremgikk av lovens § 60 første ledd i byggesaksdelen. Bestemmelsen lød som følger:

Grunn som bebygges, skal yte fornøden sikkerhet for at ikke bygningen utsettes for fare ved synking, sammenstyrtning, jordras, vannsig eller liknende, være fri for sunnhetsskadelige stoffer, og omhyggelig dreneres i den utstrekning og på den måte som det av bygningsrådet finnes påkrevd.

Bestemmelsen er en tidlig forgjenger av § 28-1 i plan- og bygningsloven av 2008. Mer interessant i et arealplanperspektiv er det at 1924-lovens plan-system la opp til at en rekke hensyn skulle ivaretas allerede i den forutgående reguleringsprosessen. Innholdskravet til byplanene fulgte av lovens § 26. I bestemmelsens første ledd fremgikk følgende:

Ved utarbeidelse av byplan skal man ha for øye stedets eller strøkets beliggenhet og utvikling og det til forholdene svarende behov for beboelsesrom, ferdselens, ildsikkerhetens og sunnhetsens krav, samt anbringelse av tilfredsstillende kloakkavløp [...].

Videre fremgikk av andre ledd:

Særlig iakttas:

a) Ved planleggelsen skal det tas hensyn til terrengets karakter og de stedlige forhold. [...].

Det ligger språklig nært å slutte at bokstav a i andre ledd må ses i nær sammenheng med § 60 første ledd, men slik kan trolig ikke bestemmelsen forstås. Det finnes heller ingen rettskildemessig dekning for et slikt syn i lovens forarbeid.⁷ Vi må snarere se lovens intensjon ut fra den tid den virket i. Ved inngangen til 1900-tallet var lovgiver først og fremst oppmerksom på de mange bybrannene som hadde herjet gjennom 1800-tallet, i den grad vi konsentrerer oss om samfunnssikkerhet i planleggingen.⁸ Ordlyden «terrengets karakter» siktet på denne tiden mot

7 Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner* (Bygningslovkomiteen av 1913 sin lovinnstilling av 1919 fulgte som vedlegg til proposisjonen).

8 En tydelig indikasjon på en slik situasjonsforståelse følger blant annet av lov 19. mai 1904 om forbud mod oppførelse av træbygninger i landets byer mv. [murtvangloven].

hvordan bebyggelsen burde tilpasses terrenget (kjellere mv.) og hensynet til de bygde omgivelser for øvrig. Vi skal likevel merke oss at lovgiver allerede på denne tiden var seg bevisst viktigheten av å avklare sentrale hensyn i den forutgående planleggingen. Som vi etter hvert skal se, følger denne tankegangen som en rød tråd i den videre lovutviklingen på feltet.

2.2 Bygningsloven av 1965

Som vi har sett, hadde bygningsloven av 1924 så smått innført det grunnleggende prinsippet om at avklaring av fremtidig byggegrunn skal skje gjennom forutgående arealplanlegging (byplaner). Vi har også sett kimen til en bevissthet rundt forutgående avklaringer av arealets egnethet for utbyggingsformål, sett i et sikkerhetsperspektiv. Planlegging etter 1924-loven var imidlertid begrenset til byene og de tettstedene som loven var gjort gjeldende for. Planredskapet var fortsatt i en tidlig fase. Det var nok også så sin sak hvordan lovens intensjoner ble etterlevd. En mer overordnet planlegging i form av oversiktsplaner som dekket større områder, typisk en hel kommune, var foreløpig ikke etablert – i hvert fall ikke formelt. Samfunnssikkerhetsperspektivet i planleggingen var fortsatt i det vesentligste konsentrert rundt brannssikkerhet.⁹

Med bygningsloven av 1965 ble plansystem etter 1924-loven ytterligere utvidet og forbedret. Tidligere lovgivning var bygd opp rundt et byggerettsprinsipp.¹⁰ Dersom et omsøkt tiltak var i tråd med lov, forskrift, bestemmelse og vedtekt, hadde grunneier krav på tillatelse (se § 133 i 1924-loven). Når samfunnsutviklingen og byggeaktiviteten tiltok utover 1900-tallet, skapte dette særlige utfordringer. Uten en helhetlig plan ble det vanskelig for plan- og bygningsmyndighetene å styre byggeaktiviteten på en forsvarlig måte.¹¹ Den rivende utviklingen ble også merkbar utenfor byene. Behovet for en landsdekkende plan- og bygningslov meldte seg for alvor.

At bygningsloven av 1965 fortsatt bar navnet «byggningslov», må nok betraktes som bortimot tilfeldig. Det kunne like gjerne vært på dette

9 Tilsvarende fremgår av NUT 1960: 2 s. 29 (Bygningslovkomiteen av 1954).

10 Prinsippet følger i dag av § 21-4 første ledd i plan- og bygningsloven av 2008.

11 Denne styringsutfordringen er fortsatt relevant i nyere tid.

tidspunktet at vi innførte navnet «plan- og bygningsloven».¹² Det var vel nettopp det denne loven var. En fullverdig plan- og bygningslov, versjon 1.0. Helge Fiskaa har gått så langt som å kalle det for «planleggingas 'grunnlov'».¹³

Loven innførte et plansystem basert på oversiktsplaner (regionplaner og generalplaner) og reguleringsplaner. Videre ble planredskapene utvidet med enda flere virkemidler, herunder særlig innføringen av flere nye reguleringsformål (arealformål etter dagens terminologi) og tilhørende planbestemmelser. De sistnevnte virkemidlene var imidlertid begrenset til reguleringsplaner. Oversiktsplanene var på dette tidspunktet i utgangspunktet kun tiltenkt en veiledende karakter, og de hadde ikke den samme grad av detaljerte føringer for hvordan planene skulle utarbeides.¹⁴

Gjennom forberedelsen av bygningsloven av 1965 fikk naturfareperspektivet for alvor en fremtredende plass i arealplansammenheng. Det gjelder særlig i innstillingen til Bygningslovkomiteen av 1954, jf. NUT 1960: 2. Utvidelsen av lovens virkefelt medførte nødvendigvis at plan- og bygningsmyndigheten også fikk et mye bredere ansvarsfelt når det gjelder hensyn som skulle ivaretas. Det skapte også et større behov for fleksibilitet, sammenlignet med det man allerede var kjent med fra 1924-loven. Norge er tross alt et langstrakt og variert land.

De første sentrale bestemmelsene vi skal merke oss, er Bygningslovkomiteens utkast til §§ 18 (regionplan¹⁵) og 20 (generalplan). Paragraf 18 nr. 1 (utdrag) lød:

Ved regionplan forstås i denne lov en oversiktsplan for samordning av utnyttelsen av grunn i to eller flere kommuner til byggeområder, trafikkområder, jord- og skogbruksområder, friluftsområder og for felles løsning av vann- og kloakkspørsmål eller andre spørsmål av felles interesse.

12 Se NUT 1960: 2 s. 32 og 63 (Bygningslovkomiteen av 1954) og Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 78.

13 Fiskaa (2014).

14 Se likevel lovens § 17b, 19 og 21 om mulighetene for henholdsvis fylkesplan-, regionplan- og generalplanvedtekter.

15 Datidens «regionplaner» tilsvarer kapittel 9 om interkommunalt samarbeid i plan- og bygningsloven av 2008. Fylkesplaner kom først inn i loven ved en lovendring i 1973 (jf. §§ 17a og 17b) og fikk en tilsvarende ordlyd. Fylkesplanene kan derfor et stykke på vei tolkes tilsvarende som for regional- og generalplanene. Fylkesplanene tilsvarer kapittel 8 om regional plan i plan- og bygningsloven av 2008.

Andre spørsmål av felles interesse kunne blant annet romme naturfarehensyn. Videre lød § 20 nr. 1 (utdrag) slik:

Ved generalplan forstås i denne lov en kommune eller del av den til de forskjellige byggeformål, trafikklinjor og andre kommunikasjonsanlegg, jord- og skogbruk og friluftsområder og for løsning av vann- og kloakkspørsmål eller dekning av andre almene behov. Ved utarbeidelsen tas hensyn til forsvarets, sivilforsvarets og den sivile luftfarts behov. I planen angis også områder som på grunn av dårlig byggegrunn, ras- og flomfare eller av helsemessige eller av andre særlige grunner ikke bør bebygges [...].

Vi ser at bestemmelsene hadde noe ulik ordlyd, men naturfare inngår like fullt i begge. Bygningslovkomiteen av 1954 sier da også selv at «de forskjellige elementer som går inn i en regionplan henvises ellers til fremstillingen nedenfor under d. Generalplan, idet det stort sett er de samme hensyn som gjør seg gjeldende for de to former for oversiktsplaner».¹⁶

Under drøftelsen av generalplaner (§ 20) og hva slike planer bør inneholde, sier Bygningslovkomiteen av 1954 blant annet følgende:

Videre skal angis hvilke områder som ikke bør bebygges, nemlig friarealer, jord- og skogbruksområder som skal beholdes, og områder som av forskjellige andre grunner ikke bør eller kan bebygges.¹⁷

Videre sies det lenger ned på samme side:

Endelig bør som nevnt planen utpeke områder som ikke kan eller ikke bør bebygges, f. eks. på grunn av dårlig byggegrunn, ras, og flomfare eller av helsemessige grunner, eller fordi de bør reserveres som friluftsområder m.v.

Selve restriksjonen slike byggeforbud eller forholdsregler mot blant annet naturfarer innebærer, behandles deretter i et eget punkt 5, «Båndleggelse»¹⁸ (byggeforbud). Under drøftelsen blir det blant annet rettet et søkelys på hvordan de andre nordiske landene har behandlet spørsmålet, herunder særlig dansk bygningsrett. Det blir imidlertid raskt konkludert med at

¹⁶ NUT 1960: 2 s. 45.

¹⁷ NUT 1960: 2 s. 48.

¹⁸ Se Fleischer (1992) s. 112–113 om bruken av begrepet *båndleggelse*.

blant annet naturforholdene i Norge skiller seg vesentlig fra våre naboland. Bygningslovkomiteen av 1954 oppsummerer derfor slik:

Alle forhold tatt i betraktning er komitéen blitt stående ved ikke å burde foreslå noen mer omfattende regel om båndleggelse som tar sikte på å løse de problemer som her foreligger, under ett. I stedet har man på forskjellige måter søkt å innpasse i loven bestemmelser som hver på sitt område tar sikte på å gi bygningsmyndighetene midler i hende for å sikre mot at utbyggingen skjer på en uheldig måte.

Dette inkluderer, slik jeg ser det, blant annet plassering av tiltak i forhold til reelle naturfarer. Videre viser komitéen til de mest sentrale virkemidlene i loven som samlet sett skal sikre at blant annet naturfarer blir ivare tatt. Bestemmelsene i §§ 18 og 20 er allerede nevnt. Mulighet for vedtekter og de senere fylkesplaner ved lovendringen i 1973 bør også nevnes her. Videre fremheves § 25 om arealformål i reguleringsplaner, muligheten for å legge ned midlertidig bygge- og deleforbud inntil hensynet til naturfarer er avklart i plan (§ 32 i utkastet) og det materielle kravet i byggesaker som fremgår av lovutkastets § 65 (sikker byggegrunn, jf. § 28-1 i plan- og bygningsloven av 2008). I det videre skal vi konsentrere oss om §§ 25 og 65.

Bestemmelsene om reguleringsplaner følger av utkastets kapittel IV. Planene skiller seg fra oversiktsplanene (regionplan og generalplan) ved at reguleringsplanen er gjort direkte rettslig bindende (§ 30 i utkastet). Det nye, sammenlignet med bygningsloven av 1924, var særlig at reguleringsformålene ble gjort mer tydelige (sml. §§ 23 og 26 i 1924-loven). Oppbyggingen var inspirert av finsk rett og innebar at formålene var listet opp i mer entydige «områder» etter utnyttelsens karakter (1.–5.).¹⁹ Enkelte av formålene var helt nye sammenlignet med 1924-loven, herunder arealformål nr. 4, «Fareområder».

Når det gjelder arealformålet fareområde, fremgår det direkte av lovens ordlyd (§ 25 nr. 5 i utkastet) at blant annet «områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebyggd». Til dette uttaler Bygningslovkomiteen av 1954 kort og godt at «[i] slike tilfelle er

19 Endringene spilte også en viktig rolle med hensyn til hvilke formål det kan eksproprieres til.

det ikke bare i samfunnets, men like meget i eierens egen interesse at han ikke tillates å utsette seg og sin eiendom for slike farer».²⁰

Den tydeligste ordlyden vedrørende naturfarer finner vi imidlertid i utkastets § 65. Deler av bestemmelsen ble lydende som følger:

Grunn kan bare bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot synking, vannsig, flom, ras eller lignende.

Bygningsrådet kan nedlegge forbud mot bebyggelse av grunn eller område som etter første ledd anses uskikket til å bebygges, selv om ikke søknad om byggetillatelse foreligger.

Som vi ser, er første ledd en bortimot ren overføring fra bygningsloven av 1924 § 60 (jf. ovenfor). Det nye i 1965-loven var andre ledd. Bygningslovkomitéen av 1954 fant det hensiktsmessig å innføre en konkret hjemmel for tidsubestemt byggeforbud. Det ble blant annet vist til en komitéinnstilling om sikring mot og erstatning for naturskader som ble avgitt i april 1959 (ledet av høyesterettsdommer C. Stub Holmboe), hvor komitéen blant annet hadde uttalt at eventuelle vurderinger av sikker byggegrunn ved nye tiltak, og eventuelle byggeforbud i den sammenheng, bør avklares gjennom bygningslovgivningen. Til dette uttalte Bygningslovkomitéen:

På grunn av det som her er anført, har komitéen funnet at det er grunn til å åpne adgang til å nedlegge byggeforbud for truede tomter eller områder allerede før spørsmålet er blitt aktualisert gjennom søknad om byggetillatelse.²¹

Videre sa Bygningslovkomitéen på samme side:

Den foreslåtte bestemmelse i utkastets § 65 annet ledd knytter seg umiddelbart til den generelle regel i første ledd, og komitéen har derfor ikke funnet grunn til å begrense dens rekkevidde til bare å omfatte de tilfelle hvor det er særlig fare for at menneskeliv kan gå til spille. Det sier seg imidlertid selv at bestemmelsen ikke vil bli anvendt med mindre særlige forhold gjør det uforsvarlig å bygge.

²⁰ NUT 1960: 2 s. 55.

²¹ NUT 1960: 2 s. 152.

Dette siste, at «det sier seg imidlertid selv» og at forhold gjør det «uforvarlig» å bygge, er et sterkt indisium på hvilke vurderinger som forventes ivaretatt allerede i det overordnede arealplanarbeidet. Videre viser uttalelsene at terskelen etter bestemmelsen er relativt høy. Det må altså være snakk om en noenlunde håndfast – reell – fare før bestemmelsen får virkning på et konkret tilfelle.

I departementets proposisjonsutkast ble det kun gjort redaksjonelle endringer, først og fremst i utkastets §§ 18 og 20.²² Endringen i ordlyd ble begrunnet med at bestemmelsene skulles gjøres «mer utførlige», alternativt gis en «mer utførlig form».²³ Dette medførte samtidig at bestemmelsene fikk bortimot lik ordlyd, men slik at tidligere presisering av flom og skred i Bygningslovkomitéens § 20 nr. 1 tredje punktum utgikk. Til dette uttalte departementet at slike oppramsinger av konkrete hensyn kan inn-tas i forskrift.²⁴

Under redegjørelsen for alminnelige begrensninger i eierrådigheten sier departementet samtidig følgende:

Departementet legger til grunn at myndighetene ved reguleringsplaner og vedtekter til oversiktsplaner etter lovutkastet skal kunne regulere retten til utpar-selleri og byggevirk-somhet og generelt forby slike tiltak som kan føre til tettbebyggelse utenfor område som myndighetene ved utarbeiding av planene positivt har funnet egnet til en slik utnytt-ing.²⁵

Her fastslår departementet i realiteten det grunnleggende utgangspunktet som vi senere gjenfinner i plan- og bygningsloven av 2008 § 4-3 («egnet»).

Hvordan gikk det med praktiseringen av loven utover i 60-årene? Erfaringer viste at kommunene i liten grad klarte å etterleve regelverket. Betonende var det daværende Kommunaldepartementets rundskriv 5/68 *Flom og raskatastrofer i bebygde områder*. Departementet uttrykker kort og godt:

22 Videre kan nevnes at arealformålet fareområde i reguleringsplaner ble ny nr. 5 i § 25 (tidligere nr. 4 i komitéutkastet), samt at den materielle byggesaksbestemmelsen ble flyttet til ny § 68 (tidligere § 65 i komitéutkastet).

23 Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 44 og 85–86.

24 Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 87.

25 Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 52.

På bakgrunn av de flom- og raskatastrofer som har skjedd i de seinere år, vil Kommunaldepartementet henstille til fylkesmennene (utbyggingsavdelingene) at de overfor de kommunale myndigheter innskjerper nødvendigheten av at man nøye passer på at det ikke skjer bebyggelse i potensielle fareområder.

Her er det verdt å merke seg at henstillingen gjaldt allerede ved *potensielle* fareområder. Videre i rundskrivet uttaler departementet:

Departementet har inntrykk av at grunnforholdene i flere tilfelle ikke er vist den oppmerksomhet i forbindelse med oversiktsplanene og reguleringsplanene som man burde kunne vente. [...] Ekspertuttalelser bør også foretas i områder hvor de topografiske, meteorologiske og geologiske forhold medfører risiko for steinskred, snøskred mv.»

Det så med andre ord ikke så lyst ut kort tid etter lovens ikrafttreden. De fant det til og med nødvendig å påpeke følgende:

«Det forekommer i dag i noen utstrekning påbegynnelse av arbeid med bolig- og industriområder før de nødvendige planer er stadfestet. Departementet vil henstille til fylkesmannen (utbyggingsavdelingen) i samarbeid med kommunene å søke hindret at dette skjer.

Dette var nok ikke det lystigste rundskrivet departementet hadde utarbeidet. I denne artikkelen er det kanskje av større interesse at rundskrivet viser til alle de sentrale bestemmelsene som er gjennomgått ovenfor. Lovens system og intensjon presiseres etter mitt syn på en forbilledlig måte, og på kun to sider (!). Om ikke annet var man i tidligere tider utvilsomt flink til å fatte seg i korthet og attpåtil i en svært saklig og poengtert form. Her har nok dagens forvaltning noe å lære.

Viktigst for vår del er at rundskrivet på en god måte uttrykker lovens grunnleggende system. Først skal overordnende hensyn, herunder naturfarer, avklares på oversiktsplannivå. Deretter skal funnene følges opp på et eventuelt senere plannivå, før de til slutt legges til grunn (dokumenteres) i den påfølgende byggesaksbehandlingen. Som departementet selv sier, må kommunen «søke fram til at geotekniske undersøkelser blir gjort før det fremmes planforslag om bebyggelse i alle områder med marine avsetninger». Dette gjelder uavhengig av plannivå, jf. ordlyden. Videre i rundskrivet påpekes det at det samme gjelder for andre naturfarer.

Departementet fant det særlig nødvendig å presisere fremgangsmåten for hvordan *grunnforhold* (kvikkleireskredfare) bør håndteres i planarbeidet, med særlig vekt på oversiktsplaner. Kun ett år senere utarbeidet samme departement et nytt rundskriv, 3/69, *Om retningslinjer for geotekniske vurderinger i forbindelse med generalplanarbeid*. Bakgrunnen for rundskrivet var nok vel så mye at man ville finne et fornuftig og forsvarlig nivå på kartleggingen, som at det hadde betydning for samfunnets sikkerhet som sådan (som i stor grad ble ivaretatt i det første rundskrivet).

2.3 Plan- og bygningsloven av 1985

Veien frem til plan- og bygningsloven av 1985 var lang og sammensatt, og her gjengis kun noen hovedtrekk. Det kan allerede nå avsløres at det ikke har skjedd noen revolusjonerende nyvinninger med særlig relevans for naturfareområdet gjennom 70- og 80-årene. I disse tiårene var det først og fremst regelforenkling og samordning, både regelteknisk og administrativt, som stod i fokus.

Det bør likevel nevnes at plan- og bygningsloven av 1985 innførte en ny formålsparagraf, jf. lovens § 2. Tilsvarende bestemmelse fantes ikke i bygningsloven av 1965 eller tidligere lovgivning. Av bestemmelsens andre ledd gikk det frem at det gjennom planlegging og særskilte krav til det enkelte byggetiltak skulle legges «til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Dette kan forstås dithen at felleskapets interesser vektet sterkere enn tidligere. Håndteringen av relevante naturfarehensyn må trolig kunne sies å falle innenfor en slik målsetting.

I forberedelsen av bygningsloven av 1965 ble det opprettholdt at bygningsloven skulle bygge på et byggerettsprinsipp.²⁶ Prinsippet var allerede, som vi tidligere har vært inne på, godt etablert i 1924-loven og i de tidligere spredte bygningslovene som 1924-loven bygde på. Gjennom 70-årene ble debatten om et generelt plankrav, og hvorvidt plan- og byggesaksbestemmelsene i loven burde fremgå av egne separate lover, en stor diskusjon. Gjennom en egen – i praksis – enkeltmannsutredning²⁷

26 Se NUT 1960: 2 s. 52 og Ot.prp. nr. 1 (1964–65) s. 53.

27 Utarbeidet av ekspedisjonssjef Odd Hansson med bistand fra konsulent Tom Hoel.

(NOU 1977: 1) ble det fremmet et nokså kontroversielt lovforslag, som blant annet innførte det såkalte speilvendingsprinsippet (generelt plankrav). Lovforslaget ble vedtatt med knapt flertall våren 1981 og fikk navnet planleggingsloven.²⁸ Samme år var det stortingsvalg, og resultatet av valget innebar at partiene som tidligere var i knapt mindretall²⁹ da planleggingsloven ble vedtatt, etter hvert var kommet i posisjon. Allerede ved inngangen til sommerferien ble det fremsatt en ny proposisjon (Ot.prp. nr. 13 (1981–82)) med anmodning om å oppheve loven. Anmodningen ble fulgt opp av det nye stortingsflertallet, og det før loven i det hele tatt hadde rukket å tre i kraft.

Det ble satt ned et nytt utvalg (Planlovutvalget) som skulle forberede et alternativt lovutkast. Dette skulle i større grad legge opp til en effektiv, klargjørende og forbedret plan- og byggesaksprosess. Resultatet av dette arbeidet fremgikk av NOU 1983: 15. Utredningen, sammen med NOU 1977: 1 og Ot.prp. nr. 22 (1980–81), dannet grunnlaget for Ot.prp. nr. 56 (1984–85) *Plan- og bygningslov*. Ved første øyekast kan dette synes noe paradoksalt ettersom NOU 1983: 15 og Ot.prp. nr. 56 (1984–85) var et direkte motsvar på det innholdet som fremgikk av NOU 1977: 1 og Ot.prp. nr. 22 (1980–81). Uenigheten var imidlertid begrenset til utvalgte prinsipielle forslag, herunder det generelle plankravet (speilvendingsprinsippet). På andre punkter var det tvert imot nokså stor oppslutning om forslagene, og den nye plandelen av plan- og bygningsloven av 1985 bygger derfor i stor grad på arbeidet som ble lagt ned i det forutgående lovarbeidet.

Miljøverndepartementet uttrykte endringene i den nye loven på følgende måte:

Den planlegging som i dag skjer med hjemmel i bygningsloven vil naturlig kunne videreføres med hjemmel i den nye loven. Det er imidlertid gjort en del endringer i planbestemmelsene for å gjøre dem mer tjenlige i dagens situasjon. Dessuten er det foreslått viktige nye prinsipper, i første rekke ved at arealdelen av kommuneplanen gis direkte rettsvirkninger. Nytt i forhold til bygningsloven er bestemmelsene om økt samråd og medvirkning. Det foreslås også endringer i en del sektorlover med sikte på bedre samordning.

28 Se blant annet Ot.prp. nr. 22 (1980–81) Lov om lokal og regional planlegging.

29 Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

Forslaget bygger på at oversiktsplanleggingen ikke skal være begrenset til areal- og ressursforvaltning, men også omfatte hele den sosiale, kulturelle og økonomiske utvikling.³⁰

Nyvinningene lå derfor i økt vektlegging av overordnet planlegging og et bredere planperspektiv. Byggesaksbestemmelsene ble på dette tidspunktet i all hovedsak videreført slik de fremgikk av bygningsloven av 1965, herunder § 68 (jf. tilsvarende i 1965-loven). Formuleringen «viktige nye prinsipper» rommer mye mer enn at kommuneplanens arealdel gis direkte rettsvirkning. Det ville imidlertid sprengt artikkelens ramme om jeg skulle foreta en fullstendig gjennomgang av alle de nye endringene.

Vi stod nok en gang overfor nye forbedringer og utbygninger av det tidligere lovsystemet – denne gangen hovedsakelig i lovens plandel. La oss se nærmere på noen relevante endringer med hensyn til naturfareaspektet.

Aller først kan vi slå fast at de største endringene angår kommuneplanen (tidligere generalplan). Bestemmelsene knyttet til fylkesplaner og reguleringsplaner ble hovedsakelig videreført, riktignok med flere små endringer, tilføyelser og presiseringer. Det interessante i naturfaresammenheng er at beslutningen om å gi kommuneplanens arealdel direkte rettsvirkning også medførte et behov for å gi nærmere føringer for kommuneplanarbeidet. De nokså åpne bestemmelsene i bygningsloven av 1965 ble erstattet av bestemmelser som på flere måter slekter på det systemet som var innført for reguleringsplanene i bygningsloven av 1965, jf. også tidligere lovhistorikk.

I Planlovutvalgets utredning, NOU 1983: 15 s. 37, ble det dessuten uttrykkelig sagt at «[u]tvalget finner ingen grunn til å bryte med intensjonene bak bygningsloven (§ 20) og planleggingsloven av 1981 (§§ 25-30) når kommuneplanen skal defineres». Hensynet til naturfarer ble derfor videreført som en sentral del av kommuneplanarbeidet, men riktignok kraftig nedtonet. Miljødepartementet sluttet seg i hovedsak til Planlovutvalgets utredning, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–85). Miljødepartementet uttalte blant annet følgende:

30 Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 9.

Kommuneplanlegging i medhold av de bestemmelser som foreslås her vil derfor ikke bety noe brudd med generalplanleggingen slik kommunene i dag driver den, men vil være en konsolidering av denne. For en viktig del av kommuneplanleggingen vil imidlertid forslaget innebære en endring i forhold til dagens ordning. Det gjelder den rettslige virkningen av arealdelen.³¹

Deler av den nye ordlyden i kommuneplankapittelet § 20-4 (arealdelen av kommuneplan) ble lydende som følger:

Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi:

[...]

4. Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.

[...]

Dersom man stod overfor et område som var utsatt for naturfare, skulle man heretter som hovedregel markere berørte areal som båndlagt med hjemmel i §20-4 første ledd nr. 4. Det sies ikke med rene ord i lovens ordlyd eller i lovens forarbeider, men det følger implisitt av de uttalelsene som er referert fra Miljøverndepartementet ovenfor. Det ble samtidig bestemt at slik båndleggelse var tidsbegrenset til fire år med mulighet for forlengelse med to år, jf. § 20-6 andre ledd tredje og fjerde punktum. Til dette uttalte Miljødepartementet følgende:

Områder kan bare legges ut i medhold av § 20-4 første ledd nr. 4 dersom det er en stor grad av sikkerhet for at båndleggingen blir gjennomført. Det forutsettes at dette skjer i løpet av planperioden.³²

Dersom kommunen avdekket områder som var utsatt for naturfare, og som dermed ikke var egnet til utbyggingsformålet, skulle den altså, ifølge 1985-lovens system, følge opp slike forhold innenfor planperioden med en ny reguleringsplan som endelig fastsetter arealet som fareområde, jf. § 25 første ledd nr. 5 (jf. tilsvarende paragraf i 1965-loven). Dersom dette ikke ble gjort, måtte man uansett forholde seg til faremomentene i byggesaksomgangen, jf. § 68 (som vi straks kommer tilbake til).

³¹ Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 47.

³² Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 49.

Ifølge Carl August Fleischer er det som fremgår av § 68, «i realiteten ikke stort annet enn det man i alle fall ville måtte anta ut fra en forsvarlig fortolkning av loven – samt alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling».³³ Fleischer anfører videre på samme side:

Det følger også av at alle og enhver – inklusive offentlige myndigheter – har en generell plikt til å unngå handlinger som medfører alvorlig skade eller risiko for andre.

Plan- og bygningsloven må her suppleres med alminnelige forsvarlighetsbetraktninger. Selv om lovgiveren ikke hadde sagt noe spesielt om dette, kunne det selvsagt ikke være lovlig – rettmessig – og ansvarsfritt å tillate virksomhet som medfører en alvorlig risiko for skade på person eller eiendom.

En tilsvarende påpekning av et ulovfestet, alminnelig krav om forsvarlig opptreden finnes også i annen juridisk litteratur.³⁴ Til tross for et slikt ulovfestet prinsipp må det kunne konstateres at plan- og bygningslovgivningen på daværende tidspunkt (og tidligere) ikke fastsetter noen ubestridt *plikt* til å ta hensyn til naturfare i arealplanleggingen. Alle bestemmelser som angår planleggingsdelen av loven, bruker ordlyder som «kan» og «bør». Men ifølge juridisk litteratur følger altså slike hensyn allerede av et alminnelig forsvarlighetsprinsipp. En praktisk utfordring i så henseende er at plan- og bygningslovgivningen i stor utstrekning praktiseres av ikke-jurister. Slike ulovfestede prinsipper kan neppe antas å sitte fremst i bevisstheten hos den enkelte fag- eller planekspert.

Kun kort tid etter at vi fikk en ny plan- og bygningslov, ble det fremsatt en ny proposisjon med forslag til endringer i lovens byggesaksdel, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86). Proposisjonen bygde på to utredninger, henholdsvis NOU 1984: 9 og NOU 1985: 13 – begge med det mål for øyet å sørge for forenklinger i lovens byggesakssystem, herunder en mer tidsriktig og klargjørende lovtekst.³⁵ Ett av disse grepene gjaldt arven fra 1965-loven § 68.

³³ Fleischer (1992) s. 278.

³⁴ Se f.eks. Andenæs og Fliflet (2017) delkapittel 59.14 s. 562, riktignok i en litt annen kontekst.

³⁵ Utredningene ble utarbeidet og fremsatt av det såkalte Byggesaksutvalget. Det er særlig NOU 1985: 13 som er av interesse i vår sammenheng.

Ny § 68 ble lydende slik:

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

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

I utgangspunktet hadde Byggesaksutvalget (NOU 1985: 13) ingen intensjon om å gjøre større endringer i byggesaksdelen. «Utvalget har likevel funnet grunn til å gå litt dypere i problemene når det gjelder bygningslovens §§ 68 [...]».³⁶ Formuleringen «å gå litt dypere i problemene» sikter først og fremst til nye utbygninger, utover det som allerede fremgikk av tidligere rett. Fra nå av skulle bestemmelsen også fange opp miljøforhold, altså menneskeskapte farer og ulemper (veier, flyplasser, spesiell industri mv.).

I et naturfareperspektiv ble det hovedsakelig gjort to endringer av betydning. For det første skulle bestemmelsen også gjelde for deling av eiendom dersom delingen gjelder eiendom som er aktuell for utbygging. Her er det viktig å merke seg forutsetningen for endringen. Byggesaksutvalget uttaler følgende:

Deling etter § 63 dekkes ikke i dag av bygningslovens § 68. I den utstrekning deling gjelder eiendom som er aktuell for utbygging, mener utvalget at kravet til byggegrunn også bør gjelde for søknad om deling på lik linje med kravene til atkomst og avløp [...].³⁷

Her har det etter mitt syn utviklet seg en svært uheldig rettsoppfatning hos dagens jurister (og ikke-jurister), særlig tatt i betraktning at senere lovarbeid ikke eksplisitt har fraveket dette grunnsynet. Dette gjelder til tross for tilsynelatende klar ordlyd i plan- og bygningsloven av 2008 § 28-1. Endringen var ikke ment å ramme enhver form for deling. Våre folkevalgte på Stortinget (lovkonsipistene) har aldri tatt stilling til eller gitt signaler om at det skal gjøres endringer av denne absolutte karakter.

³⁶ NOU 1985: 13 s. 36.

³⁷ NOU 1985: 13 s. 37.

Saker hvor denne uheldige rettsoppfatningen settes på spissen, kan for eksempel være fradeling til uendret bruk.

For det andre foreslår Byggesaksutvalget at det heretter fremgår direkte av lovteksten at eventuelle sikringstiltak kan muliggjøre bygging, selv om det er på det rene at byggetomten er utsatt for fare. Forutsetningen er naturligvis at sikringstiltaket bringer tiltaket innenfor minstekravene som følger av lov og forskrift.³⁸

Det er også viktig å huske på at endringene kun var rettet mot enkeltsaker. Lovens grunnleggende system for øvrig bestod, herunder den grunnleggende forutsetningen om at naturfarer skal tas i betraktning i arealplanleggingen. I denne sammenheng ble det også etter mitt syn gitt en noe uheldig uttalelse i NOU 1985: 13. Byggesaksutvalget uttalte nemlig følgende på side 36:

Bedre regelverk for enkeltsaker vil gi mulighet for enklere håndtering av disse problemene i det det ikke lenger vil være nødvendig å gjennomføre en tidkrevende reguleringsplanlegging for å fastsette nødvendige krav. Bedre bestemmelser for enkeltsaker vil også kunne forhindre en utstrakt detaljering av reguleringsplan siden regelverket for enkeltsaker supplerer reguleringsbestemmelsene.

At byggesaksreglene etter omstendighetene kan gi sentrale føringer også for planarbeidet etter plandelen, er nokså åpenbart. Her formulerer utvalget seg etter mitt syn likevel på en uheldig måte som i verste fall kan misforstås dithen at man underminerer planleggingens funksjon. Det har alltid vært lovgivers intensjon at naturfarer skal avklares så tidlig som mulig og helst på oversiktsplannivå (fylkesplaner og kommuneplanens arealdel). Uttalelsen må derfor forstås slik at man ønsket å åpne for en raskere prosess dersom kommunen – i den enkelte sak – blir oppmerksom på ny kunnskap om natur- og miljøforhold som tilsier skjerpede krav for tiltaket, jf. ordlyden i utkastet til § 68 andre ledd.

38 Vi fikk etter hvert – og for første gang – egne sikkerhetskrav for skred i byggeforskrift 1985 kap. 51:3 (FOR 1984-11-15 nr. 1892), fastsatt med hjemmel i bygningsloven av 1965 § 6, jf. § 68. Konkrete minstekrav for flomutsatte områder kom først i TEK10 (FOR-2010-03-26-489), jf. § 7-2, men flom var nevnt under de generelle sikkerhetskravene fra og med byggeforskrift av 1997 (FOR-1997-01-22 nr. 0033) § 7-32 nr. 1.

Kommunal- og arbeidsdepartementet ga sin tilslutning til utvalgets anbefalinger i Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 66 og bemerket følgende i sin sluttkommentar:

Kravene til byggegrunn og sikring av miljøet skal i prinsippet være de samme som i dag, men resultatet oppnås enklere ved at krav heretter kan stilles direkte i medhold av § 68 istedenfor å gå veien om reguleringsplan eller dispensasjon på vilkår.³⁹

På sett og vis er denne formuleringen bedre. Lovgivers intensjon og bygningslovverkets systeminnretning er uansett på det rene. Vi kan dermed slå oss til ro med at Byggesaksutvalgets uttalelse var noe uheldig formulert.

Videre skal vi merke oss at departementet presiserte følgende: «Det kan ikke settes krav om absolutt sikkerhet til plasseringen av bebyggelsen.»⁴⁰ Dette er en viktig og god presisering ettersom det alltid vil være en *rest-risiko* involvert når samfunnet klargjør hva det aksepterer av farer ved ulike typer tiltak – såkalt risikoaksept. Videre presiserte departementet:

Utgangspunktet er at det ikke må bygges på steder hvor det [er] *markert risiko* for at fare kan oppstå. Vedrørende ras er dette nærmere bestemt i byggeforskrift 1985 kap. 51:3. Vedrørende andre farer er det ikke satt noe tallbestemt krav.

Ordet «markert» sikter her til to forhold. For det første, og dette er den klare hovedregelen, sikter formuleringen til den innarbeidelsen som forventes utført som del av et pågående arealplanarbeid (arealplankart og bestemmelser). For det andre sikter formuleringen til andre tilfeller der faren er brakt på det rene, for eksempel en utført skredrapport med konkrete angivelser av faremomentene (fortrinnsvis vist på kart eller tilsvarende). Dette henger igjen sammen med at ikke hvilken som helst fare er av betydning for de materielle kravene som følger av § 68. Det må være snakk om en kvalifisert fare. Vi må også huske på at aktsomhets- og faresonekart på denne tiden ikke var utviklet i samme grad som dem vi har til rådighet i dag.

Departementet ga samtidig en kortfattet, men likevel treffsikker, veiledning om hvordan plan- og byggesaksmyndighetene skal håndtere tematikken:

39 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 67.

40 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 67.

I vurderingen av hvorvidt tomten kan bebygges eller ikke må bygningsrådet i nødvendig utstrekning legge vekt på ekspertuttalelser. Men dette utelukker ikke at bygningsrådet til slutt skal foreta en selvstendig totalvurdering av risikomomentene.⁴¹

Det avgjørende for den endelige beslutningen må nødvendigvis være hvilken risikoaksept som skal gjelde på det enkelte område. På enkelte områder følger dette allerede av forskrift, slik som for skred, mens det på andre områder må besluttes konkret av den enkelte kommune i forbindelse med arealplanarbeidet (dvs. i planen). For å sikre innbyggerne og lokalt næringsliv nødvendig forutberegnelighet legger lovgiver her, som i dag, opp til at slik egendefinert risikoaksept i størst mulig grad fastsettes på overordnet plannivå, før det deretter følges opp i senere reguleringsplaner og i den enkelte byggesak.

Hvordan gikk det med praktiseringen av loven etter endringene i 80-årene? Erfaring viste atter en gang at det ikke gikk så bra. Det hele toppet seg utover i 90-årene, særlig etter den store flommen på Østlandet i 1995. Stortingsmeldingene som fulgte, er et godt eksempel på det, jf. St.meld. nr. 37 (1995–96) *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred* og St.meld. nr. 42 (1996–97) *Tiltak mot flom*. Den førstnevnte stortingsmeldingen medførte en radikal endring i måten vi forholder oss til beredskap på – i fredstid. Den sistnevnte stortingsmeldingen var på mange måter første steg på veien mot et strammere grep om naturfarer i offentlig forvaltning generelt og i praktiseringen av plansystemet i plan- og bygningsloven av 1985 spesielt.

Et konkret produkt som kom ut av St.meld. nr. 42 (1996–97), var det daværende Miljøverndepartementets og Kommunal- og arbeidsdepartementets reviderte rundskriv, T-5/97, *Arealplanlegging og utbygging i fareområder*. Rundskrivet avløste Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv, 5/68, *Flom og raskatastrofer i bebygde områder*. Rundskrivet brakte i utgangspunktet lite nytt, men det fremstår utvilsomt som mer fyldig (fra 2 sider i rundskriv 5/68 til 26 sider i rundskriv T-5/97).

Forordet i det nye rundskrivet åpner i samme baner som det tidligere: «I de siste år har det vist seg at ikke alle bygninger og anlegg i Norge er

41 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 67.

plassert eller konstruert for de belastninger natur- og miljøforhold kan utsette dem for.» Dette er egentlig en ganske påfallende konklusjon, tatt i betraktning det arbeidet som har vært lagt ned i stadige forbedringer av loven og tilhørende sentrale forskrifter. Rundskrivet fungerer utover dette mest som en sammenfatning av sentrale føringer som har kommet til uttrykk gjennom årenes løp (uttalelser i forarbeider, en gjennomgang av sentrale rettsavgjørelser, oppdatert ordlyd i tråd med gjeldende lov, mv.). Virkemidlene i plan- og bygningsloven av 1985 som gjelder naturfarer, er nærmere redegjort for i NOU 1996: 16 *Tiltak mot flom*, punkt 11.4 s. 160 f.

3 Plan- og bygningsloven av 2008

Plan- og bygningsloven av 1985 hadde ikke vært praktisert i mer enn tolv år før regjeringen så behov for nok en revisjon. Initiativet stammer formelt fra St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, men ulike behov for revisjon fremgikk også av andre dokumenter. St.meld. nr. 29 (1996–97) la primært vekt på samfunnsutvikling og arealforvaltning i form av hensyn til miljø (naturmangfold), næringsutvikling, demokrati/medvirkning og samarbeid. For naturfaretemaets vedkommende kan det vises til de nevnte stortingsmeldingene om flommen på Østlandet i 1995 ovenfor. I St.meld. nr. 37 (1995–96) ble det blant annet uttalt følgende:

Det er i tillegg vesentlig at kommunene tar hensyn til sikkerhets- og beredskapsmessige forhold i sin langsiktige planlegging. Årsakene til naturkatastrofer kan vi gjøre lite med, men sårbarhet er generelt et resultat av menneskelige beslutninger, for eksempel gjennom reguleringsvedtak og arealplaner. Lokalsamfunnets og enkeltvirksomheters sårbarhet for ekstraordinære påkjenninger kan imidlertid reduseres gjennom bevisste valg og langsiktig planlegging. Det er derfor viktig å styrke planleggenes og beslutningstakernes bevissthet om hvordan ulike valg bidrar til økt eller redusert sårbarhet.⁴²

Til tross for at naturfarehensyn har ligget inne i plan- og bygningslovverket store deler av 1900-tallet, og det faktum at plan- og bygningsloven

42 St.meld. nr. 37 (1995–96) s. 33–34.

av 1985 innførte innsigelsesinstituttet som en motvekt til kommunenes egengodkjenning, var det først høsten 1995 at fylkesmannen (nå statsforvalteren) fikk myndighet til å fremme innsigelse om beredskapshensyn, herunder forebygging av naturfare, i arealplansaker.

Planlovutvalget pekte i sin første delutredning (NOU 2001: 7) på noen sentrale utviklingstrender og utfordringer. En av disse var «risikosammenfunnet». Utvalget uttalte følgende:

Det har i den siste tiden vært rettet større oppmerksomhet mot kriseberedskapen i fred. Det henger sammen med at det i forbindelse med flere større naturkatastrofer og ulykker er avdekket til dels mangelfull planlegging og beredskap. Dagens beredskapssystem er reaktiv i sin natur. I altfor stor grad innebærer beredskap opprydding etter en hendelse, i stedet for at det satses på tiltak for å unngå hendelsen.⁴³

Videre ble det sagt:

Når det gjelder overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven, er ikke kravet til sikkerhet like framtreddende. Det blir derfor blant annet påpekt at det er nødvendig med et sterkere engasjement for forebygging i den kommunale planlegging.

Samfunnsutviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen, som et sårbarhetsreducerende tiltak, og at sårbarhetsvurderinger bør inngå som et sentralt element i all planlegging.⁴⁴

Som gjennomgangen til nå har vist, er dette egentlig en veldig interessant utvikling. Naturfare har, som vi har sett, vært en del av lovverket i lang tid, og det har hele tiden vært forutsatt at slike farer skulle ivaretas i plan delen av loven – særlig etter at bygningsloven av 1965 ble vedtatt. Kan lov arbeidet gjennom 70-, 80- og 90-årene ha bidratt til at naturfarehensynet druknet blant andre viktige hensyn? Det er i hvert fall ukontroversielt å påstå at naturfarehensynet ikke har hatt den fremtredende plasseringen

43 NOU 2001: 7 s. 52.

44 NOU 2001: 7 s. 52.

i lovteksten som det i sin tid hadde i lovutkastet til Bygningslovkomiteen av 1954. Intensjonen har like fullt vært der, bare mer skjult.

Lenger ut i den samme delutredningen listet Planlovutvalget opp noen viktige samfunnsoppgaver og interesser som burde danne grunnlag for det endelige lovforslaget til ny plan- og bygningslov. Én av dem går under benevnelsen «Sivilt beredskap». Aller først ble det innledet med følgende: «Kommunens ansvar for innbyggernes sikkerhet er et viktig tema for planleggingen. Store flom- og skredulykker har i den senere tid gitt økende oppmerksomhet omkring sårbarheten i samfunnet.»⁴⁵ Videre gikk utvalget inn på hvilket verktøy som burde utnyttes til formålet:

Risiko- og sårbarhetsanalysen er første steg i en prosess hvor formålet er å klarlegge alle risikoforhold som kan være av interesse i arealbrukssammenheng. Neste steg er å legge disse resultatene inn som premisser i planleggingsprosessen i kommunen. Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser er i liten grad utnyttet som premiss i den ordinære samfunnsplanleggingen.⁴⁶

Risiko- og sårbarhetsanalyser var ikke et ukjent fenomen, men var inntil da (2001) kun benyttet i den delen av kommunen som jobbet spesifikt med beredskap, uavhengig av samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven av 1985. Risiko- og sårbarhetsanalysene var heller ikke på denne tiden et obligatorisk element, slik at variasjonene mellom kommunene kunne være til dels betydelige.

Om forholdet til plan- og bygningsloven ble det videre sagt:

Regjeringen ønsker en strategi som innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen som et sårbarhetsreducerende tiltak. Risiko- og sårbarhetsanalyser bør gjennomføres som ledd i prosessen med de ordinære kommuneplanene. Arbeidet hører naturlig hjemme på dette nivået, og vil trolig også styrke den allmenne oppmerksomheten om beredskapsoppgaver i lokalsamfunnet.⁴⁷

Denne tilnærmingen – at *kommuneplanen* er det fornuftige nivået å ivareta naturfarer på – føyer seg inn i rekken blant de mange uttalelsene

45 NOU 2001: 7 s. 212.

46 NOU 2001: 7 s. 212.

47 NOU 2001: 7 s. 213.

som er gitt om temaet de siste tiårene, jf. for eksempel premissene som lå til grunn for bygningsloven av 1965, og føringene som fremgikk av ulike rundskriv om temaet i årene som fulgte. Utvalget mente likevel at det på det daværende tidspunktet var uklart hvorvidt det krevde (materielle) lovendringer, eller om en endring av forvaltningspraksis var tilstrekkelig. Samtidig ble det vist til Sårbarhetsutvalgets utredning (NOU 2000: 24), som på dette tidspunktet lå ute på høring.

Sårbarhetsutvalget gikk aldri inn på særskilte drøftelser av naturkatastrofer. Utvalget trakk imidlertid opp noen viktige prinsipper som lå til grunn for deres øvrige drøftelser og anbefalinger. Ett av disse prinsippene ble formulert på følgende måte:

Skadeforebyggende tiltak skal prioriteres for å redusere sannsynligheten for å begrense omfanget av nye store ulykker og krisesituasjoner. Samfunnet vil kunne unngå betydelige kostnader ved å innarbeide sårbarhetsreduserende tiltak i plan- og utbyggingsfasen av nye prosjekter.⁴⁸

Videre understreket utvalget betydningen av omverdensanalyser (blant annet risiko- og sårbarhetsanalyser). I den oppfølgende stortingsmeldingen, St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn*, ble mangelen på særskilte drøftelser knyttet til naturkatastrofer rettet opp. I innledningen til kapittel 6 sa daværende Justis- og politidepartement:

Kapitlet inneholder eksempelvis en fremstilling av beredskapen i forhold til naturkatastrofer, herunder skred. Dette temaet er kommet til på bakgrunn av mottatte høringsuttalelser.⁴⁹

Stortingsmeldingen gikk hovedsakelig inn på overordnede ansvarsforhold og ga for øvrig en kort orientering om ulike prosjekter som er igangsatt for å klarlegge uklare ansvarsforhold, utvikle verktøy, kartleggingsprogrammer for skred, samt ulike sider av sikringstiltak og erstatningsordninger. Forholdet til plan- og bygningsloven ble ikke særskilt belyst.

⁴⁸ NOU 2000: 24 s. 15.

⁴⁹ St.meld. nr. 17 (2001–2002) s. 33.

Planlovutvalgets andre delutredning (NOU 2003: 14) kom etter hvert med konkrete anbefalinger til hvordan den nye plan- og bygningsloven på en bedre måte kunne ivareta naturfarehensyn. Innledningsvis uttalte utvalget følgende:

Erfaringer viser at det er behov for å formalisere og tydeliggjøre kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. Ansvar et må derfor synliggjøres i forslaget til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Dagens plan- og bygningslov gir ingen slik generell plikt til å kartlegge risikoforhold.⁵⁰

Videre sa utvalget:

Økt fokus på sikkerhet i samfunnsplanlegging vil bidra til færre naturkatastrofer og ulykker med færre negative konsekvenser for menneskers liv og helse, kritisk infrastruktur, miljø og materielle verdier. Det vil også gi bedre trygghet at en kartlegger alle relevante risiko- og sårbarhetsforhold i det arealet en har tenkt å bygge ut. Samfunnet legger for stor vekt på å reparere skader istedenfor å forebygge. Rent samfunnsøkonomisk vil videreføring av denne praksis ikke være den mest gunstige. Fra en etisk synsvinkel er heller ikke en slik mangelfull praksis akseptabel når en indirekte og direkte utsetter menneskers liv og helse for fare.

Utvalget mener det er behov for økt bevissthet om risiko og sårbarhet i samfunnet generelt, og ved planlegging i et konkret geografisk område, og at det må brukes tid til å kartlegge hvilke risikoutfordringer en kan stå overfor. I dagens plan- og bygningslov er det ikke synliggjort noen slik direkte plikt til å kartlegge risikoforhold, selv om det framgår av lovens § 68 at visse risikoforhold skal vurderes og varetas. Plan- og bygningsmyndigheten har i den forbindelse en plikt til å unngå utbygging i risikoområder. Konsekvensene av lovens manglende krav, og planmyndighetens begrensede oppfølging, er at mange planer får en mangelfull planprosess. Det finnes en del eksempler på at manglende kartlegging har ført til situasjoner hvor menneskers liv og helse har blitt skadelidende og der planmyndigheten har fått krav om erstatning fra de som berøres. I så måte vil en plikt til å vurdere risiko- og sårbarhet forut for godkjenning av planvedtak redusere risikoen både for de som skal bygge og bo på arealet, og for plan- og bygningsmyndighetene som skal godkjenne utbyggingen.⁵¹

⁵⁰ NOU 2003: 14 s. 183.

⁵¹ NOU 2003: 14 s. 184.

Utvalget viste også til plan- og bygningsloven av 1985 § 25 nr. 6 (arealformålet fareområde i reguleringsplan) og presiserte følgende:

Dette er et grunnleggende prinsipp som må videreføres. Med en sterkere plikt til å kartlegge risiko og sårbarhet som del av planprosessen vil en lettere kunne identifisere områder som har en eller annen risiko og sårbarhet knyttet til seg.

Erfaringene fram til nå viser at kommunene i for liten grad ivaretar samfunnssikkerhetshensyn i planleggingen. Det viser seg også at fylkesmennenes praktisering av innsigelsesinstituttet på området samfunnssikkerhet er varierende fra fylke til fylke. Det er derfor behov for en formalisering av kommunens ansvar for samfunnssikkerhet i planleggingen ved at dette tas inn i plan- og bygningsloven.⁵²

Utvalget føyde oppsummeringsvis til at de «mener fylkes- og kommuneplanleggingen kan bli mer egnede virkemidler for problemstillinger rundt [...] hele det samfunnssikkerhetspolitiske perspektivet».⁵³ Vi ser altså nok en gang at naturfarehensyn bør ivaretas på et så høyt plannivå som mulig.

For å sikre de hensynene som er nevnt ovenfor, valgte Planlovutvalget å foreslå en pakke med bestemmelser. Den mest sentrale bestemmelsen varplikten til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse av arealplaner for utbygging (§ 1-10 i utkastet, senere § 4-3 i plan- og bygningsloven av 2008, supplert med ny § 3-1). Videre la forslaget opp til et helt nytt system, slik at det som tidligere utgjorde selvstendige arealformål, nå skulle vises i plankartet som hensynssoner med tilhørende bestemmelser. Det betyr blant annet at man forlot systemet fra plan- og bygningsloven av 1985 med bruk av arealformålet fareområde. Nå skulle dette synliggjøres som faresone (hensynssone) med tilhørende bestemmelser om hvilke krav og hensyn som skal gjelde innenfor sonen.

Det daværende Miljøverndepartement fulgte opp innholdet i forslagene, men med flere redaksjonelle endringer.⁵⁴ Innledningsvis sa departementet følgende: «Hensyn som miljø, helse og samfunnssikkerhet har fått sterkere fokus.»⁵⁵ Deretter ble det presisert slik:

⁵² NOU 2003: 14 s. 185.

⁵³ NOU 2003: 14 s. 187.

⁵⁴ Dette er noe av årsaken til at jeg holder meg på et minimum med hensyn til paragrafnumre.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 5.

Samfunnssikkerhet er et område som blir stadig mer fokusert. Utviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Sårbarhetsvurderinger og sårbarhetsreduserende tiltak bør inngå som et sentralt element i all planlegging.⁵⁶

Utover disse presiseringene viste Miljøverndepartementet hovedsakelig til uttalelsene i Planlovutvalgets utredninger, eller det gjenga så godt som ordrett (i en mer kortfattet form) det som stod i de ovennevnte NOU-ene.

Bestemmelsen om risiko- og sårbarhetsanalyser i ny pbl. § 4-3 ble lydende slik:

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.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

En ting kan vi merke oss allerede nå. Paragraf 4-3 utgjør en selvstendig materiell bestemmelse. I tillegg er bestemmelsen *lex specialis*⁵⁷ i forhold til andre generelle bestemmelser i loven, blant annet de alminnelige føringene som fremgår av §§ 11-8 og 12-6 (om bruk av hensynssoner). De sistnevnte bestemmelsene sier at plankartet «i nødvendig utstrekning» skal angi hensynssoner.

Bruk av hensynssoner er altså som hovedregel tuftet på et faglig skjønn fra planmyndighetens side. Når det derimot gjelder avdekket fare, risiko eller sårbarhet, følger det av § 4-3 at man *skal* innarbeide slike hensyn som hensynssoner. Planmyndigheten kan derfor ikke velge bort bruk av

⁵⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 11.

⁵⁷ *Lex specialis* er et tolkningsprinsipp som gjelder ved motstrid mellom rettsregler av samme rang. Det betyr at spesielle regler går foran mer generelle regler, så fremt ikke noe annet fremgår av rettskildematerialet for øvrig. Resultatet vil alltid bero på en konkret tolkning.

hensynssoner i tilfeller hvor risiko- og sårbarhetsanalysene har avdekket hensyn som § 4-3 skal ivareta.

Videre presiserte Miljøverndepartementet samfunnssikkerhetshensynet i ny pbl. § 3-1:

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

[...]

h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

På den måten skulle det ikke lenger være noen tvil om at naturfarehensynet spiller en svært sentral rolle i planleggingsprosessene etter plan- og bygningsloven (uavhengig av plannivå), før man kommer til selve byggesaksstadiet.

Vi skal også merke oss uttalelsene fra komitébehandlingen i Innst. O. nr. 57 (2007–2008). På side 18 i innstillingen ble det sagt følgende:

Komiteen vil understreke betydningen av at hensynet til samfunnssikkerhet gjennomgående gis stor oppmerksomhet i all planlegging og utvikling. Gode rutiner knyttet til risiko- og sårbarhetsanalyser er derfor av største betydning.

Komiteen er av den formening at lovbestemmelsen gir en formalisering av planmyndighetens ansvar for samfunnssikkerhet i planleggingen. Komiteen vil påpeke at i områder der hensynet til samfunnssikkerhet er uavklart eller under avklaring, må det legges til grunn en særskilt aktsomhetsadferd.

Det var med andre ord bred enighet om viktigheten av et risiko- og sårbarhetskrav. Samtidig skal vi merke oss innvendingene fra medlemmene i Fremskrittspartiet og Høyre:

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre peker på at det er uklart hvor omfattende kravet er til å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen ved utarbeidelse av arealdelen til kommuneplanen. Analysen bør i tilfelle gjelde for begrensede temaer og områder.

Disse medlemmer mener at det vil være behov for å få utarbeidet forskrift om temaet sårbarhets- og samfunnssikkerhet, gjerne inneholdende metode for å utføre en slik oversikt på oversikts- og detaljplannivå. Også her må det være

kommunen som avgjør hva som er nødvendige analyser for det plannivået som velges.⁵⁸

Et stykke på vei er disse innvendingene forståelige. Den som leter i forarbeidene etter svar på hva som faktisk ligger i kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser, må evne å lese mellom linjene. Forarbeidene er knappe i sin beskrivelse, og det finnes nærmest ingen kobling til Bygningslovutvalgets utredningsarbeid om den materielle bestemmelsen som nå følger av § 28-1 (tidligere § 68 i plan- og bygningsloven av 1985). Utfordringen må imidlertid ikke overdrives, all den tid ordlyden i § 4-3 et stykke på vei klargjør innholdskravene. Ordlyden er riktignok tilpasset planarbeidet, men den samsvarer nokså godt med innholdet til ny § 28-1. Bestemmelsene skiller blant annet tydelig mellom risiko- og faremomenter utenfra (naturforhold) og risiko- og faremomenter som skyldes tiltaket selv (menneskelig aktivitet) og dets påvirkning på omgivelsene (miljøforhold).

Bygningslovutvalget gjorde ingen endringer i forhold til tidligere § 68 i plan- og bygningsloven av 1985. Det var i stor grad en ren videreføring. Vi skal likevel merke oss en sjelden kobling mellom §§ 28-1 og 4-3. Utvalget uttalte nemlig følgende:

I utgangspunktet vil arealplanleggingen langt på vei sikre at fareområder reguleres slik at bygging hindres, eller at bygging på slike steder skjer på nærmere angitte vilkår. Der arealplanleggingen ikke holder tritt med ny og økt kunnskap om de nevnte forhold, kan det likevel være behov for å nedlegge byggeforbud ved enkeltvedtak etter andre ledd.⁵⁹

Vi ser slik sett en stor tiltro til at det nye kravet i § 4-3 ville fange opp de fleste praktiske tilfeller av avdekt risiko. Videre ser vi tydelig at § 28-1 var ment som en sikkerhetsventil. Den skal i utgangspunktet kun anvendes i særlige tilfeller. Forslaget ble i hovedsak fulgt opp av det daværende Kommunal- og regionaldepartement, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008).

Videre skal vi merke oss at det kom inn et forslag til tilføyelser i ordlyden til § 28-1 helt på tampen av stortingskomitébehandlingen, jf. Innst. O. nr. 50 (2008–2009). Årsaken var anbefalinger fra det såkalte

⁵⁸ Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 18.

⁵⁹ NOU 2005: 12 s. 351.

Ålesundsutvalgets rapport, datert 17.11.08.⁶⁰ Ordlyden til ny § 28-1 ble som følger:

Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak.

Videre ble det gjort en ordlydsendring fra «kan» til «skal» i andre ledd. Vi ser altså at ordlyden samsvarer godt med innholdet i § 4-3, slik vi var inne på ovenfor.

Kun kort tid etter at loven trådte i kraft, kom det daværende Olje- og energidepartementet med en ny stortingsmelding om flom og skred, jf. Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. På side 42 i meldingen skrev departementet følgende:

Nåværende krav til sikkerhet mot naturfarer er koblet til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Kravene gjelder derfor i utgangspunktet bare for det enkelte bygg med tilhørende uteareal. Krav om ROS-analyse og planvirkemidler (planformål, hensynssoner og bestemmelser) tilhører plandelen, og gjelder derfor arealbruken, ikke bare det enkelte bygg. Sikkerhetskravene bør formuleres til også mer direkte å gjelde for arealplaner, og slik synliggjøre at hensynet til samfunnssikkerhet/sikkerhet mot naturpåkjenninger i plan- og bygningsloven § 28-1 og TEK10 kapittel 7 er gjennomgående, og at plan er forberedende til byggesak. Det innebærer at det avklares på planstadiet om et utbyggingsområde tilfredsstiller kravene til sikkerhet etter TEK10 eller ikke, eventuelt om det kan oppnås tilstrekkelig sikkerhet gjennom sikringstiltak. Det vil være en fordel for alle som skal vurdere planen, og gi utbyggere en bedre avklaring av rammene

60 Se Innst. O. nr. 50 (2008–2009) s. 27, samt vedlegg 3.

for utbyggingen. Olje- og energidepartementet, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Miljødepartementet, tar sikte på å utarbeide en statlig planretningslinje etter plan- og bygningsloven § 6-2. Retningslinjene vil blant annet bygge på aktuelle deler av NVEs retningslinjer nr. 2-2011, Flaum- og skredfare i arealplanar.

Det som fremgår her, er imidlertid mangelfullt og til dels misvisende, jf. gjennomgangen av lovens historikk ovenfor. For det første nevner ikke departementet § 4-3, som altså innførte en plikt til å ivareta de samme innholdsmessige kravene som følger av § 28-1. Risiko- og sårbarhetskravet var nå blitt hovedregelen (en plikt), mens § 28-1 fungerer som sikkerhetsventil. For det andre får stortingsmeldingen det til å høres ut som om samfunnssikkerhet *ikke* har vært et gjennomgående tema i plan- og bygningsloven tidligere. Som artikkelen forhåpentligvis har vist, har dette vært gjeldende rett siden bygningsloven av 1965. For det tredje skaper stortingsmeldingen et inntrykk av at denne mangelen (at samfunnssikkerhet/sikkerhet mot naturpåkjenninger er gjennomgående) skal rettes opp ved at det utarbeides en statlig planretningslinje om temaet.

Den statlige planretningslinjen ble aldri en realitet, og det tok noen år før departementets intensjon munnet ut i det nåværende rundskrivet, H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* – det tredje i rekken. Dette har nok også bidratt til at forvaltningen i dag i stor grad viser til rundskrivet som en slags autoritativ rettskilde på området, i stedet for å følge lovens ordlyd og tilhørende forarbeider. Innholdsmessig er imidlertid rundskrivet godt, all den tid det på en oversiktlig måte får frem lovens system, herunder hva som kan utledes av § 4-3 i lys av valgt plannivå, og hvilke senere plannivåer det legges opp til (jf. også den usikkerheten som fremgikk av Innst. O. nr. 57 (2007–2008)).⁶¹

61 På ett gjennomgående punkt er rundskriv H-5/18 nokså upresist, ettersom det i liten grad er konsekvent når det gjelder bruken av skal/må og kan/bør. Dette er etter mitt syn en svakhet som bør rettes opp.

4 Avslutning

Hva er status i dag? Rundskriv H-5/18 gir lite veiledning om status på naturfareområdet sammenlignet med sine forgjengere. Energidepartementet har imidlertid nylig offentliggjort sin oppdaterte stortingsmelding om arbeidet med flom og skred, jf. Meld. St. 27 (2023–2024). Meldingen bygger blant annet på NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikk-leirerisiko*, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring (Dokument 3:6 (2021–2022)) samt Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*. Det samlede materialet tegner fortsatt et utfordringsbilde som, dersom man tar forhistorien i betraktning, kan få en til å heve øyenbrynene. Samtidig er ikke bildet så nedslående som man først får inntrykk av.

Samfunnet har kommet langt når det gjelder å ta hensyn til naturfare i plan- og byggesaksarbeidet etter plan- og bygningslovgivningen. Hver dag legger Norges mange kommuner ned et imponerende arbeid med å ivareta samfunnssikkerheten. Det kan nok også argumenteres for at problemet i mindre grad handler om å ha forståelse for at naturfare er et viktig hensyn. Dagens utfordringer handler nok mer om hvordan man kan forsikre seg om at naturfarehensynet er tilstrekkelig ivaretatt, og på hvilket tidspunkt dette må skje. Det er med andre ord i mindre grad behov for ytterligere lovreformer. Det handler snarere om å påse at de som skal praktisere lovverket, faktisk forstår hvilke krav som stilles, og når farehensynene er godt nok utredet og innarbeidet i arealplanene.

Det er det siste – forståelsen av lovverket og av når farehensynene er godt nok utredet og innarbeidet – som vektlegges i Meld. St. 27 (2023–2024). Meldingen foreslår ingen vesentlige endringer når det gjelder selve planleggingen og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven av 2008. Den er snarere rettet mot å styrke og tydeliggjøre de eksisterende virkemidlene i loven. Ulike former for risiko- og sårbarhetsanalyser får økt oppmerksomhet, og det legges stor vekt på å klargjøre hvordan de ulike formene skal forstås og brukes avhengig av hvilken sektor og hvilket lovverk det er tale om. Risiko- og sårbarhetsanalyser i medhold av plan- og bygningsloven § 4-3 er én av dem.

Etter hundre år med lovarbeid kan vi med stor grad av sikkerhet si at plan- og bygningslovverket omsider har fått de nødvendige virkemidlene. Fremover vil graden av måloppnåelse avhenge av at de som er satt til å ivareta lovverket, faktisk forstår innholdet. Tiden vil vise, men det kan nok allerede nå slås fast at eventuell mangel på etterlevelse neppe skyldes et utilstrekkelig lovverk, men snarere mangel på kompetanse, kapasitet og ressurser.

Kilder

Litteratur

Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg.,

Universitetsforlaget 2017.

Fiskaa, Helge, «Med lov skal land byggast. Bygningsloven av 1965 – planleggingas 'grunnlov' i Norge» *Kart og plan* 74 (2014) nr. 1, s. 32–45.

Fleischer, Carl A., *Plan- og bygningsretten*, Universitetsforlaget 1992.

Stang, Emil, *Norsk bygningsrett*, Johan Grundt Tanum 1943.

Fagrapporter

Norges vassdrags- og energidirektorat, *Forvaltningsregimer for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, rapport 21, NVE 2023.

Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, dokument 3:6 (2021–2022), 2022.

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 37 (1995–96) *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred.*

St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk.*

St.meld. nr. 42 (1996–97) *Tiltak mot flom.*

St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn.*

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

Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn.*

Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førenudd på flaum og skred.*

Rundskriv

Rundskriv 5/68 *Flom og raskatastrofer i bebygde områder.*

Rundskriv 3/69 *Om retningslinjer for geotekniske vurderinger i forbindelse med generalplanarbeid.*

Rundskriv T-5/97 *Arealplanlegging og utbygging i fareområder.*

Rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling.*

Offentlige utredninger

NUT 1960: 2 *Utkast til Lov om bygningsvesenet med motiver.*

NOU 1977: 1 *Ny planleggingslov.*

NOU 1983: 15 *Planlov.*

NOU 1984: 9 *Forenklinger i bygningsloven m.v. II.*

NOU 1985: 13 *Forenklinger i bygningsloven mv. III.*

NOU 1996: 16 *Tiltak mot flom.*

NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn.*

NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.*

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.*

NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag.*

NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.*

Forarbeider

Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner.*

Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) *Om ny bygningslov.*

Ot.prp. nr. 22 (1980–81) *Lov om lokal og regional planlegging.*

Ot.prp. nr. 13 (1981–82) *Om opphevelse av lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging.*

Ot.prp. nr. 56 (1984–85) *Plan- og bygningsloven.*

Ot.prp. nr. 57 (1985–86) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.*

Innst. O. nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*

Innst. O. nr. 50 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*

Lover og forskrifter

Lov 19. mai 1904 om forbud mod oppførelse av træbygninger i landets byer mv. [murtvangloven].

Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet (bygningsloven) [opphevet].

Lov 18. juni 1965 nr. 7 (bygningsloven) [opphevet].

Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) [opphevet].

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).