

Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer – velmente råd med lav gjennomslagskraft?

Eivind Junker

Nord universitet

Abstract: Central government planning guidelines (SPR) are planning tools with high ambitions: Through these formalized decisions, the national government aims to provide clear guidelines for municipal planning based on selected considerations. However, the guidelines on climate adaptation and natural damage are general in content and leave significant discretion to the local authorities.

This chapter briefly describes the history and intention behind the SPR tool and analyses the content about natural damage prevention in current guidelines. The aim is to examine the extent to which the SPRs contribute to municipal efforts to avoid natural damage, considering the framework for the tool, efficiency and expediency. Finally, the chapter provides some reflections on whether alternative measures could be more suitable.

Keywords: national planning guidelines, municipal planning, climate adaptation, natural damage

1 Innledning – lokal autonomi vs. nasjonale hensyn

Kommunen er den sentrale aktøren når det gjelder arealplanlegging i Norge, og det lokale selvstyret er en viktig politisk målsetting, både

Sitering: Junker, E. (2024). Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer – velmente råd med lav gjennomslagskraft? I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 10, s. 357–380). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch10>
Lisens: CC-BY 4.0

innenfor arealforvaltningen og på andre områder. Samtidig er arealbruk den viktigste faktoren for å oppnå en rekke overordnede mål. Selv om vi har en egen lov om naturmangfold, regnes plan- og bygningsloven gjerne som den viktigste loven for ivaretagelse av naturen. Lovene om veier og veitrafikk stiller krav til infrastrukturen, men det er arealplanleggingen som skaper behov for veier. Klimaloven setter mål om begrensning av utslipp, men praksis henger i stor grad sammen med hvordan aktiviteten i samfunnet er fysisk fordelt.

Gjennom plan- og bygningsloven¹ er kommunal planlegging en sentral premissgiver på en rekke områder. Planleggingen har betydning for kommunale tjenester som skole, helse og beredskap, og den påvirker private forhold som naborett og utnyttelse av eiendom, sosiale forhold som barns oppvekstmiljø og den generelle tryggheten i samfunnet. Mange bedrifter og næringsdrivende er avhengige av arealforvaltningen for å kunne drive sin virksomhet. Og sist, men ikke minst har planleggingen betydning for regionale, nasjonale og globale hensyn som beskyttelse av naturmiljø, klimatilpasning og forebygging av naturskader.

Et vesentlig spørsmål når det gjelder kommunal planlegging, er i hvilken grad kommunens autonomi skal begrenses for å tilgodese slike overordnede mål. Hovedtemaet i boken er forebygging av naturskader, og dette kapittelet omhandler følgende:

Hvilken plikt har kommunene til å følge statlige planretningslinjer, og i hvilken grad bidrar gjeldende statlige planretningslinjer til å hindre utbygging i risikofylte områder?

2 Statlige planretningslinjer som verktøy

2.1 Rettslig status og funksjon

Plan- og bygningsloven gir staten flere virkemidler til å påvirke lokal arealdisponering. Noen er knyttet til den kommunale prosessen, som veiledning og deltakelse (se plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd om deltakelse i planlegging og § 5-4 om innsigelse), mens andre er separate verktøy.

¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lovens kapittel 6 om nasjonale planoppgaver oppgir fire distinkte virkemidler som statlige organer kan bruke for å påvirke arealbruk – nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlige arealplaner. Av disse er planbestemmelser og arealplaner juridisk bindende for private og offentlige på samme måte som kommunale arealplaner og planbestemmelser. Den styrende effekten av nasjonale forventninger befinner seg derimot i den mildeste ende av skalaen og skal etter loven kun «følges opp» i kommunal planlegging (se § 6-1). Nærmere behandling av statlige planbestemmelser, statlige arealplaner og nasjonale forventninger faller utenfor dette kapittelets rammer.

Statlige planretningslinjer er en mellomvariant med hensyn til hvilken plikt kommuner og andre har til å rette seg etter innholdet i retningslinjene. Betegnelsen *statlige planretningslinjer* ble introdusert med 2005-loven som en erstatning for den tidligere betegnelsen *rikspolitiske retningslinjer*. De rikspolitiske retningslinjene var hjemlet i plan- og bygningsloven 1985 § 17-1, og de var mindre formaliserte enn dagens retningslinjer.

Planlovutvalget og departementet mente det var hensiktsmessig å videreføre og styrke denne muligheten for nasjonal samordning.² Det var imidlertid nødvendig å oppdatere betegnelsen og skille retningslinjene tydeligere fra de mer overordnede forventningene. Departementet understreket forskjellen og fremhevet målet med samordning slik:

De statlige planretningslinjene vil være mer avgrensede og konkrete enn de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Departementet er enig i at det vil styrke samhandlingen og øke forutsigbarheten mellom statlige myndigheter og kommunale og regionale planmyndigheter dersom dette virkemidlet brukes mer aktivt til å formidle nasjonale interesser som skal ivaretas i planleggingen.³

2 NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning* s. 156; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 83 og 87.

3 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 87.

De statlige planretningslinjene var altså en videreføring av retningslinjer fra forvaltningen, som gjerne var basert på stortingsmeldinger, men uten spesifikke krav til prosess eller innhold. Med 2005-loven innførte Stortinget separate saksbehandlingsregler i § 6-2 tredje ledd: Forarbeidene forutsatte at statlige sektormyndigheter og andre departementer kunne ta initiativ til å utarbeide slike retningslinjer. Videre skulle Miljøverndepartementet være ansvarlig for å fremme forslaget. (Da 2005-loven ble forberedt og vedtatt, var Miljøverndepartementet ansvarlig for plandelen av loven. Etter regjeringsskiftet i 2013 ble loven flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁴ Selv om forarbeidene uttrykkelig navngir Miljøverndepartementet, var trolig intensjonen at ansvarlig departement – nå Kommunal- og distriktsdepartementet – skal fremme forslaget.)

Loven innførte videre krav om at forslag til planretningslinjer skulle legges ut på høring i minst seks uker, og at berørte kommuner, fylkeskommuner og andre interesserte skulle ha mulighet til å fremme sine synspunkter. Kravene om offentlig høring og om at de berørte skal få mulighet til å uttale seg, er utformet etter kravene til forskrifter. Planlovutvalget mente det var hensiktsmessig at statlige planretningslinjer også hadde formaliserte saksbehandlingsregler siden dette kunne bidra til å styrke ordningen.⁵

Statlige planretningslinjer er dermed en nokså unik type vedtak – de følger behandlingsreglene for forskrifter og skal i prinsippet være førende for kommunale beslutninger (de statlige planretningslinjenes bindende kraft drøftes nærmere i punkt 2.3). Stokstad beskriver statlige planretningslinjer som en form for instruksjon med «særlige formkrav», hvor forskriftsformen kan benyttes uten at den er påkrevd for å oppfylle lovens krav.⁶ Synspunktet deles av Vedvik.⁷ Jeg mener dette er treffende. På den annen side er det klart at statlige planretningslinjer ikke automatisk er forskrifter, og at de dermed er uten den samme iboende rettslige statusen

4 Se Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelingen mellom departementene, fastsatt ved kgl.res. 13. desember 2013, <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2013-12-13-1455>

5 NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning* s. 157.

6 Stokstad (2012) s. 85.

7 Vedvik (2023) s. 117.

som slike vedtak har.⁸ Derfor må planretningslinjenes form vurderes konkret, og planretningslinjer vedtatt uten forskrifts form vil formodentlig også ha mindre vekt enn ordinære forskrifter ved en eventuell motstrid. I de følgende punktene går jeg nærmere inn på de statlige planretningslinjenes virkeområde og betydning for prosesser og vedtak.

2.2 Hvilke planprosesser og -vedtak omfattes av statlige planretningslinjer?

Plan- og bygningsloven § 6-2 første ledd er hjemmelen for å gi statlige planretningslinjer. Ordlyden sier lite utover at Kongen kan gi planretningslinjer for hele eller deler av landet. Innholdet i planretningslinjene vil variere – og yttergrensene for regjeringens mulighet til å fastsette føringer faller utenfor dette kapittelets rammer.

Ordlyden er derimot mer konkret når det gjelder hvor retningslinjene skal påvirke planer og annen forvaltningsvirksomhet. Bestemmelsens andre ledd oppgir at planretningslinjene skal legges til grunn ved «statlig, regional og kommunal planlegging etter loven her [og] enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning». Et eget tolkningsspørsmål er hva det innebærer at retningslinjene «skal legges til grunn» – dette kommer jeg tilbake til i neste punkt. Det er hensiktsmessig først å vurdere hvilke vedtak som er omfattet.

Etter plan- og bygningsloven § 6-2 andre ledd bokstav a gjelder planretningslinjer for «planlegging». En naturlig forståelse av ordlyden er at prosessen rundt alle typer planer omfattes, det vil si statlige arealplaner

8 Stokstad (2012) nevner at planretningslinjene for forvaltning av strandsonen ble vedtatt som forskrift i 2011 (s. 85). Vedvik (2023) skriver det samme om planretningslinjene for klima m.m. fra 2018 (s. 117). Forfatterne utdyper ikke nærmere hvorfor de mener disse var vedtak med forskrifts form. Til sammenligning ble sistnevnte omtalt som statlige planretningslinjer i Instruks 10. desember 2021 nr. 3466 om endringer i diverse instruks som følge av innføring av kjønnsnøytral tittel på fylkesmannen. (Instruksen ble dessuten brukt til å fjerne leddet «Forskrift om» fra den tidligere tittelen på Rikspolitistiske retningslinjer for vernede vassdrag.) En av grunnene til at de statlige planretningslinjene oppfattes som forskrifter, kan være at Lovdata sorterer dem under registeret «Sentrale forskrifter». (I gratisversjonen av Lovdata havner de i kategorien «Sentrale forskrifter mv.», som både inneholder forskrifter og delegerings- og ikrafttredelsesvedtak, instruks m.m., se <https://lovdata.no/register/forskrifter>.)

etter § 6-4, regional planstrategi og regionale planer og planbestemmelser (§§ 7-1, 8-1 og 8-5) samt kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunns- og arealdel og reguleringsplaner (§§ 10-1, 11-1, 11-2, 11-5 og 12-1). En slik generell tolkning har støtte i forarbeidene, som særskilt understreker at også statlige arealplaner vil måtte legge planretningslinjene til grunn.⁹

Lovens ordlyd favner imidlertid videre enn bare selve planvedtaket og planens innhold. Gjennom uttrykket «planlegging» signaliserer loven at også saksbehandling frem mot ferdige planer er et viktig virkeområde. Retningslinjene vil for eksempel kunne påvirke tolkningen av plankravet etter § 12-1.¹⁰ Videre vil retningslinjene i prinsippet også ha betydning for forberedende behandling, som oppstartsmøter med private forslagsstillere (§ 12-8 første ledd), behandling av planprogram (§ 4-1) og medvirkning i andre organers planlegging (§ 3-2).

Videre fastsetter § 6-2 at planretningslinjene skal legges til grunn for enkeltvedtak som offentlige myndigheter treffer etter loven. Her er loven enda mer generelt utformet: Den omfatter både enkeltvedtak i planprosessene og ellers. Dermed vil statlige planretningslinjer i prinsippet gjelde alt fra avgjørelser om midlertidige forbud mot tiltak etter kapittel 13, konsekvensutredninger etter kapittel 14, erstatning og ekspropriasjon etter kapittel 15 og 16, utbyggingsavtaler under kapittel 17, dispensasjoner etter kapittel 19 samt alle enkeltvedtak under lovens byggesaksdel.

Siden arealforvaltning er en tverrsektoriell oppgave som også setter premisser for virksomhet regulert av andre lover, og målet med statlige planretningslinjer er å samordne innsatsen rundt nasjonale interesser, fastslår loven at retningslinjene også gjelder enkeltvedtak «etter annen lovgivning». Jeg kommer tilbake til spørsmålet om de statlige planretningslinjenes virkning utenfor plan- og bygningslovens vedtak (se punkt 2.5) etter å ha diskutert hvordan de påvirker planlegging og vedtak innenfor loven.

9 *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 196.

10 Myklebust og Schütz (2012) s. 104.

2.3 Hva innebærer kravet «legges til grunn»?

Virkeområdet for de statlige planretningslinjene er altså omfattende – både planprosessen og etterfølgende vedtak faller innenfor. Et avgjørende spørsmål blir derfor hvilke føringer innholdet i retningslinjene gir for disse prosessene og vedtakene. Lovens ordlyd er at retningslinjene skal «legges til grunn», jf. § 6-2. En tilsvarende formulering er benyttet både i Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning¹¹ (*SPR klima og energi*) pkt. 2, Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging¹² (*SPR BATP*) pkt. 2 og Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen¹³ (*SPR strandsonen*) pkt. 5.

I seg selv er formuleringen om at retningslinjene skal legges til grunn, nokså uforpliktende. Planlovutvalget kommenterte den tilsvarende bestemmelsen i 1985-loven på følgende måte: «Ifølge loven skal riks-politiske retningslinjer 'legges til grunn' for planleggingen etter denne loven. Men hva betyr egentlig det?»¹⁴ Utvalget drøftet deretter noen av erfaringene med tidligere retningslinjer og muligheter for å styrke virke-middelet, blant annet gjennom saksbehandlingsregler.

Kontrasten til ordlyden i paragrafene om statlige planbestemmelser og statlig arealplan illustrerer at retningslinjene ikke utgjør bindende krav. Etter § 6-3 kan Kongen (departementet) «nedlegge forbud» mot bestemte tiltak, og § 6-4 gir departementet adgang til å utforme arealplaner ved å tre inn i kommunestyrets rolle etter kapittel 11 og 12. Slike planer er bindende for både offentlige og private, jf. §§ 11-6 og 12-4. Inntrykket av retnings-linjenes veiledende karakter forsterkes også av at virkemiddelet betegnes som *retningslinjer*. Det er vanskelig å argumentere for at lovteksten i seg selv tilsier at retningslinjene har bindende virkning for aktørene.

11 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018, endret ved instruks 10. desember 2021.

12 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014, endret ved instruks 10. desember 2021.

13 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. 28. mai 2021.

14 NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* – Planlovutvalgets første delutredning s. 156.

Forarbeidene gir imidlertid et mer nyansert inntrykk. Proposisjonens kommentarer til bestemmelsen utdyper intensjonen bak retningslinjene og den tilsiktede virkningen. Departementet nevner (som Planlovutvalget) at det har vært uklart om kommuner og fylkeskommuner har hatt plikt til å følge retningslinjene etter 1985-loven, og målet med § 6-2 var derfor å klargjøre statusen. På den ene side skriver departementet uttrykkelig at retningslinjene ikke er bindende for private. Dermed kan ikke retningslinjene alene brukes som grunnlag for å avslå søknader om tiltak. På den annen side understreker departementet at statlige organer, regionale myndigheter og kommunene «er pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde».¹⁵

Lovens forarbeider forutsetter altså en strengere virkning enn loven selv gir uttrykk for. Denne forståelsen er også lagt til grunn i juridisk teori.¹⁶ Taubøll påpeker at det avgjørende for retningslinjenes bindende virkning vil være de spesifikke retningslinjenes innhold: Dersom retningslinjer inneholder ord som *skal* eller *må*, er det større grunn til å regne innholdet som instruksjoner enn om de inneholder ord som *kan* eller *bør*.¹⁷ Vedvik bemerker at retningslinjene ofte er ment å gi kommunene et handlingsrom.¹⁸

Eventuelle konsekvenser ved brudd på retningslinjene kan også bidra til tolkningen av om virkningen er bindende. Eksempelvis krever *SPR klima og energi* at planer for utbygging *skal* inneholde en vurdering av hvordan hensynet til et endret klima kan ivaretas. Hvis en slik vurdering mangler, vil (trussel om) innsigelse fra andre offentlige organer være den mest aktuelle reaksjonen. Innsigelse kan medføre at avgjørelsen overføres til departementet (med visse unntak eller forbehold som beskrives nærmere i punkt 2.4). Dette taler for at kommuner har plikt til å etterleve retningslinjene. Å reise søksmål om ugyldighet utelukkende med utgangspunkt i at planretningslinjene ikke er fulgt, er trolig mindre

¹⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 196.

¹⁶ Myklebust og Schütz (2012); Taubøll (2019); Vedvik (2024).

¹⁷ Taubøll (2019) s. 189.

¹⁸ Vedvik (2024) note 3.

praktisk.¹⁹ Ved manglende vurdering vil det være mer hensiktsmessig å knytte et søksmål til de alminnelige utredningsreglene, som forvaltningsloven²⁰ § 17 eller plan- og bygningsloven § 4-2.

Manglende etterlevelse av planretningslinjene i et planvedtak vil ikke gjøre retningslinjene irrelevante for senere vedtak. Hvis en plan for eksempel er vedtatt uten en vurdering av klimaendringer, kan kommunen fortsatt bruke det retningslinjene sier om konsekvensene av klimaendringene, når den vurderer midlertidige forbud (ved behandling av byggesøknader) eller søknader om dispensasjon.

2.4 Statlige planretningslinjer som grunnlag for innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4

I tillegg til at statlige planretningslinjer fungerer som instruks til organet som avgjør saker, kan de ifølge plan- og bygningsloven brukes som grunnlag for innsigelse. Hjemmelen for å fremme innsigelser er § 5-4, og det vil da være tale om en formell innvending mot kommunale arealplaner fra andre offentlige organer. Hvis den planleggende kommunen unnlater å ta hensyn til innsigelsen, må det gjennomføres mekling, og en avgjørelse må eventuelt tas av departementet.

Grunnvilkåret for at et statlig eller regionalt organ kan bruke innsigelse, er at det dreier seg om et spørsmål som har nasjonal eller vesentlig regional betydning – eller som på annen måte har vesentlig betydning for organets saksområde (se § 5-4 første ledd). Dette skjønnsmessige vilkåret om betydning er presisert i fjerde og femte ledd. Siste punktum i femte ledd krever at innsigelser fra statlig eller regionalt hold alltid skal være basert på vedtatte (nasjonale/regionale) mål, rammer og retningslinjer. Formuleringen ble lagt til i 2017.²¹ Formålet var ifølge departementet å kodifisere tilstanden som allerede gikk frem av eksisterende rundskriv

19 Dette er dels knyttet til at private normalt ikke kan påberope brudd på instruks som grunnlag for ugyldighet. I tillegg vil en konklusjon om ugyldighet bero på at domstolene tolker lovens ordlyd strengt.

20 Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

21 Lov 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.).

om bruk av innsigelser.²² Nødvendigheten av å koble innsigelser og statlige styringsdokumenter var også understreket i de opprinnelige forarbeidene til bestemmelsen.²³

Statusen for statlige planretningslinjer forble imidlertid uendret ved lovendringen. Fjerde ledd presiserte allerede at innsigelser alltid kan fremmes i strid med «loven, forskrift, statlig *planretningslinje*, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan» (min utheving). Dermed vil innsigelser fra statlige og regionale organer som er begrunnet i statlige planretningslinjer, oppfylle vilkåret i femte ledd tredje punktum.

Bruk av statlige planretningslinjer som grunnlag for innsigelser er imidlertid underlagt de samme utfordringene som virkningen som instruks: En eventuell konflikt er avhengig av innholdet i retningslinjene. Hvis retningslinjene oppstiller et klart krav til innhold, er det enklere å vurdere om planen er «i strid med» retningslinjene. Forarbeidene til fjerde ledd forutsetter at det skal foreligge «klar motstrid» for å bruke innsigelse, av hensyn til kommunenes handlingsrom.²⁴ Når retningslinjene inneholder anbefalinger om og plikt til vurdering, er det dermed vanskeligere å avgjøre om grunnlaget for innsigelse er til stede. Forholdet mellom planretningslinjenes innhold og adgangen til å bruke dem som begrunnelse er grundig drøftet av Vedvik, som mener kravet om klar motstrid neppe kan oppfylles når planretningslinjer inneholder ord som *bør* og *kan*.²⁵

Samtidig med presiseringen i § 5-4 femte ledd (2017) ble det innført en mulighet for å reise søksmål mot innsigelser, jf. § 5-7. Kommuner som mener en innsigelse mangler hjemmel, kan kreve gyldigheten vurdert av domstolene. Per november 2024 er det ingen publiserte rettsavgjørelser som behandler gyldigheten av innsigelser.

22 Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)* s. 39

23 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 192.

24 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 193.

25 Vedvik (2023) s. 225.

2.5 Virkning utenfor plan- og bygningslovens område

Et særlig spørsmål knyttet til statlige planretningslinjer er hvilken betydning retningslinjene skal ha utenfor planlegging, byggesaksbehandling og andre vedtak etter plan- og bygningsloven. Loven og planretningslinjene selv sier at de skal «legges til grunn ved [...] enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning», jf. lovens § 6-2 andre ledd bokstav b, *SPR BATP* pkt. 2 andre avsnitt, *SPR klima og energi* pkt. 2 første avsnitt og *SPR strandsone* pkt. 5 første avsnitt. (De to siste någjeldende retningslinjene²⁶ ble vedtatt før 2008-loven, som innførte formuleringen om virkeområde utover plan- og bygningsloven).

Den interessante formuleringen her er «annen lovgivning» – altså at *SPR klima og energi* også skal ha betydning for vedtak etter andre lover. Spørsmålet om virkning utenfor plan- og byggesaksreglene kan for eksempel være aktuelt ved avgjørelser om dispensasjon fra driveplikt etter jordlova²⁷ § 9 andre ledd. Jordlova selv gir departementet anledning til å legge vekt på samfunnsmessige fordeler, men *SPR BATP* gir en ekstra oppfordring til å balansere jordvernet «mot storsamfunnets behov» (pkt. 4.3 tredje avsnitt). Som en kontrast påpeker *SPR klima og energi* (pkt. 4.3 femte avsnitt) at «[f]orvaltningen av skog og jord [også kan] bidra med forsyvende og opprettholdende tjenester som er viktige å ivareta».

Retningslinjene i *SPR klima og energi* er noe mer overordnede enn i *SPR BATP*, men dermed kan de ha betydning for flere vedtak. Innenfor naturfare og klimatilpasning kan for eksempel kravet om å bruke høye fremskrivninger (*SPR klima og energi* pkt. 4.3 andre avsnitt²⁸) være relevant for kommunens arbeid etter sivilbeskyttelsesloven²⁹ §§ 14 og 15. Den samme delen av retningslinjene kan også være aktuell som ledd i

26 Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging og Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

27 Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).

28 Med «høye fremskrivninger» menes høye alternativer (de mest alvorlige alternativene) fra de nasjonale klimafremskrivningene, nærmere utdypet i de fylkesvise klimafremskrivningene.

29 Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.

vurderingen av om det skal gis tillatelse etter akvakulturloven³⁰ § 4 (jf. § 6) eller forurensningsloven³¹ § 11. Det er en forutsetning at loven gir rom for skjønn. Hvis kompetansen etter en regel er lovbundet, kan ikke krav i de statlige planretningslinjene endre på utfallet. For eksempel kan ikke *SPR BATPs* punkt om å bidra til å styrke sykkel og gange som transportform (pkt. 4.4 tredje avsnitt) brukes som grunnlag for å avslå en ellers gyldig søknad om førerkort.

At de statlige planretningslinjene, et forskriftslignende vedtak etter én lov, skal ha betydning for utøvelsen av andre lover, kan synes å være i konflikt med sektorprinsippet i forvaltningen – at hver gren kan (og skal) håndtere sitt fagområde. Innenfor offentlig saksbehandling er det likevel rettslig uproblematisk at et overordnet organ (her regjeringen) gir instruks om hvordan underliggende organer (departementer og andre) skal utøve skjønnsmyndighet. De statlige planretningslinjene vedtas av Kongen i statsråd og kan dermed regnes som en gyldig instruks innenfor respektive fagområder.

Overfor private må imidlertid den samme begrensningen gjelde utenfor plan- og bygningslovens virkeområde som innenfor. Dette innebærer at det ikke er anledning til å avslå en søknad fra private alene basert på innholdet i statlige planretningslinjer.³² Planretningslinjene kan derimot inngå som en del av skjønnsutøvelsen.

Kort oppsummert vil kommuner dermed ha plikt til å følge statlige planretningslinjer både på plan- og bygningslovens område og ellers forutsatt at avgjørelsen inkluderer rom for skjønn, at innholdet i retningslinjene er tilstrekkelig klart, og at ingen andre føringer med større vekt tilsier et annet resultat.

30 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

31 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

32 Vedvik (2024) note 4.

3 Gjeldende planretningslinjers innhold om naturfare

3.1 Naturfare i de statlige planretningslinjene – et overblikk

Av dagens statlige planretningslinjer er det bare *SPR klima og energi* som inneholder krav som er direkte knyttet til naturfare. Forebygging mot skader fra naturfarer er ikke eksplisitt nevnt i noen av de andre retningslinjene, og dette punktet handler derfor om *SPR klima og energi*. Først følger en oversikt over de relevante punktene, deretter en tematisk gjennomgang av de enkelte punktenes betydning for planlegging og vedtak.

Formålsbestemmelsen i *SPR klima og energi* nevner målet om tilpasning til klimaendringene og viktigheten av å velge løsninger som både «reduserer utslippene og reduserer risiko og sårbarhet som følge av klimaendringer» (pkt. 1 andre avsnitt). Punktet om virkeområde (2) er diskutert ovenfor, og innholdet knyttet til klima- og energiplanlegging i retningslinjenes punkt 3 er mindre relevant for naturfarer.

I retningslinjenes punkt 4 er det derimot mange formuleringer som kan relateres til naturfarer. Punkt 4.1 presiserer formålet fra pkt. 1, og retningslinjene slår fast at «klimatilpasning skal bidra til at [...] kommuner og fylkeskommuner unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper [...] som følge av endringer i klimaet». Punkt 4.2 (andre avsnitt) fremhever kommunens rolle som «særlig viktig» for klimatilpasningen siden kommunen er planmyndighet. Videre stiller tredje avsnitt krav om at kommuner og andre offentlige organer skal «anvende tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvenser av disse, i tillegg til kunnskap om tiltak for tilpasning».

Punkt 4.3 er delt inn i ti avsnitt. Alle punktene kan knyttes til forebygging av naturskadehendelser, men de er til dels generelle og forutsetter tolkning. *Første* og *andre* avsnitt dreier seg om kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for planene, og kravene til fremskaffing og behandling av denne kunnskapen. I *tredje* avsnitt stilles det krav til innholdet i planstrategier, mens *fjerde* avsnitt inneholder anbefalinger om hva fylkeskommunene bør ta med i planene sine.

Femte avsnitt inneholder krav om at kommuneplanens samfunnsdel skal inneholde en overordnet vurdering av hvordan klimaendringer vil påvirke kommunen. I tillegg anbefales det at visse forhold av betydning for tilpasningsarbeidet kartlegges. *Sjette* avsnitt kan leses som en presisering av femte avsnitt. Her står det hvilke hensyn det er relevant å ta i betraktning i kommuneplanens samfunnsdel.

Syvende avsnitt er dels en erklæring om behovet for å bruke kommuneplanens arealdel aktivt, dels et krav om at man i planprogrammet for planen skal vurdere om gjeldende reguleringsplaner skal oppheves eller revideres.

De tydeligste formuleringene om flom og annen naturfare finner vi i *åttende* avsnitt. Her påpekes det at flom og skred kan påvirke sikkerheten i utbyggingsområder, samt at utbygging kan endre forholdene (øke påkjenning) i andre. Retningslinjenes formulering på dette punktet er noe diffus – den har preg av å være en faktisk opplysning, men kan også tolkes som et krav.

I de to siste avsnittene i *SPR klima og energi* pkt. 4.3 dreies oppmerksomheten mot økosystemer og naturbaserte løsninger. I *niende* avsnitt står det at klimaendringer skal vurderes ved planlegging av nye utbyggingsområder. Hensynet til åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer og forsvarlig overvannshåndtering nevnes spesifikt. I *tiende* avsnitt står det at naturbaserte løsninger bør vurderes, og at avgjørelsen skal begrunnes når slike løsninger velges bort.

De enkelte delene i *SPR klima og energi* utdypes og drøftes nedenfor, og jeg ser også nærmere på hvordan de bidrar til målet om forebygging av naturskader.

3.2 Målet om å redusere, begrense eller unngå risiko og sårbarheter

Det går tydelig frem av *SPR klima og energi* at planlegging skal redusere (pkt. 1), begrense eller unngå (pkt. 4.1) risiko og sårbarheter – som naturlig inkluderer skader som følge av naturforhold. I begge punktene står det imidlertid at planlegging skal «bidra til» hensynet. Det er ikke mulig å lese noen direkte føringer ut av retningslinjene. Når det gjelder

naturskade som hensyn i planer, kan de samme oppgavene utledes av plan- og bygningsloven § 3-3 første ledd bokstav g, h og i. Når det gjelder behandlingen av byggesaker, inneholder plan- og bygningsloven § 28-1 og byggteknisk forskrift kapittel 7 krav til trygg byggegrunn.

Isolert sett er det dermed ikke noe avvik mellom lovens og de statlige planretningslinjenes formål på området naturfarer, og som de følgende avsnittene vil vise, er også krav og forventninger til dels overlappende. Hensyn og oppgaver i lovens plandel er ikke rangert, og de vil tidvis være motstridende. Planretningslinjene kan dermed være et signal om at interessene de fremhever, skal prioriteres.

Til målet om å redusere, begrense og unngå risiko hører også planretningslinjenes punkt om at kommunen har en særlig viktig rolle som planmyndighet (*SPR klima og energi* pkt. 4.2 andre avsnitt). I saker hvor kommunen tar beslutninger som bidrar til å redusere samfunnets eksponering mot naturskadehendelser, hviler det dermed et ekstra ansvar på kommunen. Det er imidlertid vanskelig å operasjonalisere denne forventningen på selvstendig grunnlag. Det vil være utfordrende å hevde at en plan er mangelfull fordi kommunen har unnlatt å ta sin rolle på alvor.

3.3 Kravene til kunnskapsgrunnlag

SPR klima og energi nevner krav til kunnskap i tre avsnitt, henholdsvis pkt. 4.2 tredje avsnitt og pkt. 4.3 første og andre avsnitt. Alle avsnittene inneholder forpliktende formuleringer (med ord som *skal* eller *må*) og vil derfor kunne utgjøre konkrete krav til offentlige aktører. Utformingen er likevel noe ulik både med hensyn til virkeområde og betydning.

Det mest spesifikke av kunnskapskravene finnes i pkt. 4.3 første avsnitt. Her angis virkeområdet som «alle planer etter plan- og bygningsloven», og kravet går ut på at planene skal opplyse om hvilket kunnskapsgrunnlag som legges til grunn for planleggingen. I praksis innebærer dette kravet lite nytt: For planer gjelder det allerede et krav om planbeskrivelse (plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd). For å oppfylle lovens krav om å redegjøre for «planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer» vil det være nødvendig med en viss beskrivelse av det faktiske grunnlaget planen bygger på.

Reguleringsplaner – som regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven – vil dessuten være omfattet av den generelle begrunnelsesplikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25. I tråd med § 25 andre ledd skal vedtaket (reguleringsplanen) opplyse om «de faktiske forhold som vedtaket bygger på». Selv om første del av pkt. 4.3 første avsnitt dekkes av andre regler, kan det argumenteres for at det har en pedagogisk funksjon ved å presisere hvilke forhold som skal beskrives.

Andre del av pkt. 4.3 første avsnitt har større selvstendig betydning. Hvis kunnskapsgrunnlaget er heftet med usikkerhet som har betydning for utfallet av planen, skal dette ifølge denne delen «tydelig framgå». Selv om det kan hevdes at relevant usikkerhet også bør være del av det alminnelige kravet til begrunnelse, vil retningslinjenes krav bidra til bevisstgjøring.

Kravene i pkt. 4.2 tredje avsnitt og pkt. 4.3 andre avsnitt er mer generelle. Førstnevnte gjelder etter ordlyden «kommunale, fylkeskommunale og statlige organer [...] innenfor sine ansvarsområder» og kan dermed tolkes som en universell instruks. Det går frem at aktørene «skal [...] anvende tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvenser av disse, i tillegg til kunnskap om tiltak for tilpasning». I pkt. 4.3 andre avsnitt spesifiseres kravet om klimakunnskap. Der går det frem at høye alternativer fra nasjonale fremskrivninger skal brukes når konsekvensene av klimaendringene vurderes. Dette har trolig lettet arbeidet for mange planleggere og saksbehandlere i møte med alternative klimamodeller mv.

Bruken av klimakunnskap må naturligvis tilpasses den enkelte sakens type og omfang. En reguleringsplan for et tidligere ubebygde område i en dalside vil naturligvis stille mye høyere krav til informasjonsinnhenting og -bruk enn en byggetillatelse innenfor et veletablert boligområde langt fra både fjellsider, vassdrag og sjø. Den siste setningen i det andre avsnittet i pkt. 4.3 illustrerer dette: «Planmyndigheten må selv vurdere behovet for å supplere nasjonal og regional informasjon med kunnskap om lokale forhold, herunder tidligere uønskede naturhendelser.» (Også pkt. 4.3 sjette avsnitt inneholder en anbefaling om å ta hensyn til lokale forhold.)

Etter ordlyden og systemet er disse tre avsnittene dels myntet på planer og planmyndigheten, men hovedinnholdet følger også av plan- og

bygningsloven og generell forvaltningsrett. Dessuten passer kravene også godt for saker utenfor plan- og bygningslovens område (se punkt 2.5 ovenfor). Når offentlige aktører skal forberede saker, må relevant informasjon om klima og klimaendringer innhentes, eventuelt suppleres og synliggjøres i resultatet.

3.4 Kravene om å vurdere hvordan klimaendringer kan påvirke

Klimaendringene vil påvirke naturskadehendelser på ulike måter. Noen typer skred og flom kan bli vanligere, mens andre kan oppstå sjeldnere. Også andre naturfenomener som kan føre til skader (stormflo, styrtregn som fører til overvann, mv.), har sammenheng med klimautviklingen. Når det gjelder forebygging av naturskader, er det derfor direkte relevant når det i *SPR klima og energi* pkt. 4.3 tredje, fjerde, femte, sjette, syvende, åttende og niende avsnitt anmodes om at klimaendringene vurderes. Hvert avsnitt har sitt spesifikke fokus, og formuleringene er litt forskjellige, men hovedbudskapet er felles: Fremtidens klima er relevant for nåtidens beslutninger.

For å unngå unødige gjentakelser går jeg nokså summarisk gjennom de fleste av de nevnte avsnittene her. Kravene i tredje, syvende og niende avsnitt er noenlunde like. De er knyttet til ulike prosesser eller vedtak. Hensynet til klimaendringer skal vurderes i kommunal og regional planstrategi (tredje avsnitt), i planprogrammet for kommuneplanens arealdel (syvende avsnitt) og ved planlegging av nye områder for utbygging, foretting eller transformasjon (niende avsnitt). Ifølge fjerde avsnitt, et av retningslinjenes mildeste, bør fylkeskommunen vurdere hvordan den kan tilrettelegge for klimatilpasning – noe som nødvendigvis også vil innebære en vurdering av selve klimaendringene. Innholdet i åttende avsnitt kommer jeg tilbake til nedenfor (punkt 3.5).

I femte avsnitt stilles det krav om at kommuneplanens samfunnsdel «skal inkludere en overordnet vurdering av om klimaendringer vil påvirke langsiktige utfordringer, mål og strategier». I denne brede bestillingen vil det være nødvendig å ta med en rekke faktorer. Neste setning i avsnittet spesifiserer at vurderingen skal skille mellom påvirkning

som har betydning for arealdelen, ting som gjelder kommunesamfunnet som helhet, og kommunen som organisasjon. Særlig den førstnevnte kategorien er relevant for forebyggingen av naturskadehendelser. Hvis kunnskap om klimaendringene (se punkt 3.3 ovenfor) tyder på at sannsynligheten for naturhendelser med skadepotensial øker, skal kommunen vurdere dette i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Sammen med kravene til kunnskapsgrunnlag settes det i femte avsnitt et tydelig krav til kommunalt planarbeid.

Sjette avsnitt i *SPR klima og energi* kan leses som en utfylling av femte avsnitt siden det også henviser til samfunnsdelen, men er mer spesifikt med hensyn til hva vurderingene bør inneholde. Her oppfordrer regjeringen kommunen til å vurdere hvordan klimaendringer kan påvirke «samfunnssikkerhet, kritisk infrastruktur, natur- og kulturmiljø, befolkningens helse, samt forutsetninger for berørte næringer». Alle disse interessene kan berøres av naturskader, og avsnittet kunne dermed ha styrket retningslinjenes naturskadeforebyggende funksjon ytterligere. Imidlertid svekkes forventningen noe av ordlyden, nemlig at kommunen *bør* gjennomføre disse vurderingene i planleggingen.

En annen utfordring med pkt. 4.3 sjette avsnitt er at det er noe upresist med hensyn til hvilke planer som omfattes. Det går frem at retningslinjene gjelder «kommuneplanens samfunns- og handlingsdel, samt andre relevante planer». Etter loven er kommuneplanen delt inn i en samfunnsdel og en arealdel, mens handlingsdelen inngår i samfunnsdelen. Arealplaner er ikke spesifikt nevnt, men «andre relevante planer» kan forstås som en henvisning til både kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og kommunedelplaner (både av tema- og arealtypen).

For helhetens skyld er det også verdt å nevne at femte avsnitt inneholder en anbefaling til kommunen om å kartlegge «økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning», slik som våtmarker og myrer mv. Dette er også formulert som noe kommunen *bør* gjøre og er dermed uten den samme instruerende kraften som første del.

Samlet sett gir likevel disse avsnittene i *SPR klima og energi* oss et godt grunnlag for å slutte at (konsekvensene av) klimaendringene og tilpasningen til disse er et hensyn som skal vurderes i alle deler av planprosessen. Planretningslinjenes punkt 4.3 har overskriften «Krav til planprosess

og beslutningsgrunnlag», og alle avsnittene som er nevnt, er knyttet til ett eller flere ledd i planprosessen. Intensjonen bak vurderingskravene er å gjøre beslutningstakinge organ oppmerksom på mulige konsekvenser, og kravene er generelt utformet. Til tross for de planspesifikke formuleringene er det gode grunner til å mene at de burde gjelde for alle offentlige vedtak. Jeg mener likevel at kombinasjonen av lovhjemmel, formatet med statlige planretningslinjer og de konkrete bestemmelsene er et for svakt grunnlag til å konkludere med at vurderingsplikten gjelder utenfor plan- og bygningsloven (se punkt 2.5 ovenfor). På andre områder vil det som står om å vurdere klimaendringer i *SPR klima og energi*, derfor gjelde som en mer generell anbefaling eller veiledning, i tråd med de statlige planretningslinjenes generelle formål og funksjon som et samordningsverktøy.

3.5 Fareutredning i utbyggingsområder

I *SPR klima og energi* er det særlig pkt. 4.3 åttende avsnitt som peker seg ut som naturfare-relevant. De to første setningene i avsnittet inneholder opplysninger om risiko knyttet til utbygging og er trolig tatt med primært av pedagogiske hensyn. Det står at påtenkte utbyggingsområder kan «være utsatt for farer, som for eksempel flom og skred». Dessuten kan utbygging «øke påkjenningen for nedenforliggende arealer». Ingen av disse formuleringene gir i seg selv grunnlag for å si at retningslinjene har instruksvirkning overfor kommuner eller andre.

Den tredje setningen i avsnittet er mer konkret knyttet til planprosessen, selv om formuleringen også her tilsynelatende er mer informativ enn instruerende: «For å kunne forebygge tap av liv, helse, kritisk infrastruktur og andre materielle verdier er det nødvendig at det, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser [ROS-analyser] tidlig i planprosessen, vurderes om klimaendringer gir et endret risiko- og sårbarhetsbilde.» Ut fra hensynet til lesbarhet kunne man nok ønsket færre leddsetninger, men det er likevel rimelig greit å få tak på ordlydens direkte budskap: Klimaendringer må vurderes i ROS-analyser tidlig i planprosessen for å unngå naturskade.

Spørsmålet er om dette avsnittet – i tillegg til å gi informasjon – også innebærer en særlig plikt til slik fareutredning? I lys av planretningslinjenes

øvrige krav om å vurdere klimaendringene (se punkt 3.3 og 3.4 ovenfor) kunne man hevdet at det åttende avsnittet medførte en plikt til å vurdere eventuelle virkninger på naturfarer som flom og skred. Hvis det var meningen å gi en slik instruks, burde plikten kommet tydeligere frem i formuleringen (jf. punkt 2.3 og 2.4 ovenfor). Flere utredninger har vist at kommuner opplever at det er vanskelig å bruke risiko- og sårbarhetsanalyser, og at resultatene derfor blir utilstrekkelige.³³ Det ville også vært naturlig om Energidepartementet tok opp et slikt krav fra planretningslinjene i beskrivelsen av ROS-analyser i den seneste stortingsmeldingen om naturfarer.³⁴ Både ordlyden, manglende praksis og tause etterarbeider taler for at en slik særskilt utredningsplikt neppe kan tolkes inn i *SPR klima og energi* pkt. 4.3 åttende avsnitt.

Samtidig er det grunnlag for å si at en slik plikt til utredning allerede følger av plan- og bygningsloven § 4-3, sett i sammenheng med § 3-1 første ledd bokstav g og h, samt sivilbeskyttelsesloven § 14. Det er hevet over tvil at samfunnssikkerhet, herunder forebygging av skader grunnet naturhendelser, er en del av kommunens obligatoriske hensyn etter plan- og bygningsloven og ansvar etter sivilbeskyttelsesloven. I tillegg spiller utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 og det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling inn: Det vil være ufullstendig og etter forholdene uforsvarlig å unnlate å vurdere klimaendringer.

Selv om kravet neppe kan utledes av *SPR klima og energi* alene, vil planmyndighetene dermed ha plikt til å vurdere om klimaendringene vil påvirke farenivået. På samme måte som når det gjelder det generelle kravet til kunnskapsgrunnlag, vil retningslinjene likevel kunne ha en relevant pedagogisk funksjon. Ettersom samfunnssikkerhet er et overordnet hensyn (på samme måte som natur- og miljøvern), vil det trolig også være mulig å konkludere med en tilsvarende plikt under andre sektorlover. Siden det i så fall må baseres på andre kilder enn de statlige planretningslinjene, faller det imidlertid utenfor rammen av dette kapittelet.

33 Gjerdrumutvalget (2021) s. 137; Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring, dokument 3:6 (2021–2022) s. 4.

34 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred* s. 58.

3.6 Krav om risikodempende innhold i planer?

Det siste spørsmålet jeg drøfter, er i hvilken grad *SPR klima og energi* stiller krav til risikodempende innhold i planer. Niende avsnitt i pkt. 4.3 inneholder tre elementer – først et krav om å vurdere hensynet til klimændringer (se punkt 3.4), deretter en anbefaling om å vektlegge «økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning» og til sist et krav om å «ta hensyn til behovet for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering». Det er det sistnevnte som er interessant her – henvisningen til hva planer bør inneholde. Selv om resten av avsnittet gir assosiasjoner til naturmiljø og stedsutvikling, har nettopp overordnede blågrønne strukturer³⁵ stor betydning for eventuelle skader fra flom og styrtregn.

Kravet i planretningslinjene er likevel moderat. Kommunen skal i planer «ta hensyn til behovet» for blågrønne strukturer. Dette er et krav som allerede følger av de generelle oppgavene i plan- og bygningsloven § 3-1 (se særlig første ledd bokstav h) og av reglene om tiltak langs sjø og vassdrag i § 1-8. En plikt til å ta hensyn til dette innebærer dermed ikke noe nytt for kommunen som planmyndighet. Det er vanskelig å se hvilken effekt hensynet eventuelt skulle ha etter andre lovverk – og her mener jeg uansett at planretningslinjenes krav blir for planspesifikt til at det kan sies å gjelde generelt (se tilsvarende diskusjon i punkt 3.4 ovenfor).

Tiende avsnitt i *SPR klima og energi* gir uttrykk for en anbefaling i første setning og en plikt i andre setning: Kommunen *bør* vurdere bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger, men hvis de velger bort slike varianter, «skal det begrunnes hvorfor». Sett i sammenheng gir det best mening å forstå også første ledd som et krav: Ved planlegging skal kommunen vurdere naturbaserte løsninger. Eksemplene som nevnes i avsnittet (våtmarker, naturlige bekker, grønne tak og vegger mv.) henger sammen med både styrtregn, overvann og flom.

Kravet om å vurdere naturbaserte løsninger gir ingen direkte føringer på når slike løsninger skal velges, eller hvilken vekt ulike hensyn skal ha. Det er derfor opp til kommunen å avgjøre hvilke kriterier som skal være

35 Åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer og forsvarlig overvannshåndtering er langt på vei tre uttrykk for samme fenomen. For enkelhets skyld nevner jeg bare overordnede blågrønne strukturer, som synes å være det bredeste.

bestemmende, og resultatet kan dermed være at naturbaserte løsninger velges bort på grunn av økonomi, praktiske forhold eller andre forhold. Selv om dette kravet i utgangspunktet er generelt formulert, er innholdet så tett knyttet til arealbruk at det er lite sannsynlig at det får betydning for vedtak etter andre sektorlover.

4 Velmente, men vage krav - en oppsummering

Det uttalte formålet med de statlige planretningslinjene er å tydeliggjøre nasjonale og regionale interesser og hensyn og samordne innsatsen mellom ulike forvaltningsnivå (se punkt 2.1 ovenfor). Formålet med dette kapittelet har vært å undersøke hvilken plikt kommunene har til å følge retningslinjene, og i hvilken grad de bidrar til å hindre utbygging i risikofylte områder. Som analysen viser, kan planretningslinjene brukes som instruksjoner til forvaltningen, og disse er bindende for kommunen. Videre viser den at *SPR klima og miljø* har mye innhold som er relevant for forebygging av naturskader. Ulempen er at det i retningslinjene stilles mange krav om *vurdering*, og dermed overlates *resultatet* til kommunen. En del av kravene er også upresist eller vagt formulert, slik at det kan oppstå usikkerhet både med hensyn til virkeområde og med hensyn til om virkningen er bindende. At kommunene unnlater å bygge i fareområder, beror på at de gjennomfører vurderinger og lojalt tar hensyn til formålene. Form og innhold gjør dermed at *SPR klima og miljø* primært kan bidra til å oppfylle de overordnede målene på en indirekte måte.

I de tilfellene hvor planretningslinjene gir tydelige instruksjoner (plikt til omtale av usikkerhet, bruk av høye fremskrivninger, omtale av revisjonsbehov, innholdet i samfunnsdel og begrunnelse av eventuelt bortvalg av naturbaserte løsninger), vil kommunene enkelt kunne bidra til at de overordnede målene nås. Klare instruksjoner gir også staten mulighet til å følge opp at kommunene overholder pliktene sine. Derfor ville det trolig vært hensiktsmessig om de statlige planretningslinjene også inneholdt krav om bevaring av viktige elementer (våtmarker og andre naturlige fordryningsarealer, flomveier mv.) og krav til hvordan ulike hensyn skal vektes mot hverandre. I så fall ville retningslinjene ha oppfylt intensjonene om å

være et verktøy som bidrar til at samfunnet kan forberedes på og tilpasses klimaendringene.

Kilder

Litteratur

- Myklebust, Ingunn Elise og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona» *Tidsskrift for eiendomsrett* 2012, s. 87–119 (sitert fra Idunn.no).
- Stokstad, Sigrid, «Kommunene og statsforvaltningen – Selvstyre og underordning i særlovgivningen», i M. Reitan, J. Saglie og E. Smith (red.), *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt, 2012 (sitert fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018042448574).
- Taubøll, Steinar, «Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?» *Kart og Plan* 2019, s. 177–193. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-03-02>.
- Vedvik, Siv Elén Årskog. *Motsegn: Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*. Karnov Group, 2023 (sitert fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_pliktmonografi_000016778).
- Vedvik, Siv Elén Årskog, «Karnov lovkommentarer - Plan- og bygningsloven, § 6-2», 2024, https://lovdata.no/pro/COMMENT/karnov/2008-06-27-71_d2_u2_k6_p6-2.n1/4.

Lover og forskrifter

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).
- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- Lov 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.) (endringslov til forvaltningslova, tvistelova m.m.).

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

Gjerdrumutvalget, *Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020*, rapport til Olje- og energidepartementet, 2021.

Kgl.res. 13. desember 2013 nr. 1455 Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelingen mellom departementene.

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

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

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)*.

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

Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag, fastsatt ved kgl.res. 10. november 1994.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, fastsatt av Miljøverndepartementet 20. september 1995.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014, endret ved instruks 10. desember 2021.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018, endret ved instruks 10. desember 2021.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. 28. mai 2021.