
Kommuners plikt til å undersøke konsekvenser av klimaendringer ved planlegging etter plan- og bygningsloven

*Eivind Junker**

Abstract

Information about expected climatic changes and their possible consequences is a prerequisite to prevent damages and adapt the society. The first part of this article demonstrates that climate change adaptation is a mandatory consideration for Norwegian municipalities' decisions under the Planning and Building Act of 2008. Subsequently, the article discusses whether the municipalities also have a duty to assess how climate change consequences can affect the planning area, and if so, how thorough and detailed this assessment ought to be. Both general requirements stemming from the Administrative Procedures Act and specific demands according to the Planning and Building Act are discussed. The conclusion is that municipalities in most cases are supposed to review possible climate change effects. However, the demand for details varies depending on the type of plan or decision, as well as other aspects. Finally, some short remarks are made about documentation of the mandatory reviews, and possible consequences of not performing them.

* Ph.D.-student tilknyttet Forskergruppen for naturressursrett ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo. Artikkelen er skrevet som en del av arbeidet for Ph.D.-graden. Jeg takker mine veiledere Hans Christian Bugge og Ole Kristian Fauchald for verdifull hjelp med grunnlaget for artikkelen, og for innspill til tidlige utkast. Også stor takk til redaktør Gabriel Michanek og en anonym fagfelle for innsiktsfulle kommentarer og nyttige forslag til forbedringer. Gjenværende feil og mangler er naturligvis utelukkende mitt eget ansvar.

1. Innledning

1.1 Emne og disposisjon

Arealplanlegging har blitt identifisert som et sentralt verktøy for samfunnets arbeid med klimatilpasning.¹ I denne artikkelen vil jeg vurdere og beskrive hvordan ett aspekt ved rettsreglene for arealdisponering støtter opp om denne forventningen, nemlig i hvilken grad kommuner har plikt til å undersøke mulige konsekvenser av klimaendringer under arbeidet med planer.

Klimatilpasning er et omfattende begrep², og det kan nevnes mange relevante forutsetninger for å skulle lykkes med dette (ressurstilgang, myndighet, motivasjon mv.) Aller viktigst er likevel informasjon om hva man eventuelt kan, bør eller må tilpasse seg til. Dette er et nødvendig premiss og et naturlig utgangspunkt: Uten en viss formening om hvilke farer som truer (eller muligheter som kan oppstå), er det meningsløst å treffe tiltak med sikte på å avverge eller benytte seg av dem.

Temaet for denne artikkelen er derfor behovet for kjennskap til mulige effekter av klimaendringer, og spørsmålet jeg søker å besvare er om kommunen i det hele tatt har rettslig plikt til å skaffe seg slik informasjon. Allerede her kan

¹ Noregs offentlege utgreiingar 2010: 10, Tilpassing til eit klima i endring: Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane (NOU 2010: 10), 17.

² Tilpasningsutvalget benyttet definisjonen «[j]usteringar i biofysiske eller sosiale system som følgje av faktiske eller venta klimaeffektar for å redusere skade eller dra nytte av moglegheit. ...», NOU 2010: 10, 237.

jeg røpe at svaret er ja, og jeg vil komme tilbake til grunnlaget for det nedenfor. Mer interessant og praktisk viktig er imidlertid hvilke konkrete plikter dette medfører for kommunenes planarbeid. Når kreves en selvstendig undersøkelse av emnet, og hvor grundig skal den være? Innebærer klimatilpasning særskilte krav til kommunens saksforberedelse før bestemte plantyper, planverktøy eller andre beslutninger?

Straks nedenfor definerer jeg innholdet av noen sentrale uttrykk i artikkelen, samt redegjør for hvordan jeg har avgrenset emnet. Videre er artikkelens innhold delt i tre. I kapittel 2 vil jeg utdype påstanden om arealmyndighetenes rettslige plikt til å søke informasjon om klimaendringer. Dernest vil hoveddelen av artikkelen (kapittel 3) gå med til å drøfte konkrete krav til slike undersøkelser i ulike deler av planarbeidet. Avslutningsvis (i kapittel 4) vil jeg kort drøfte hvilke følger brudd på pliktene kan få.

1.2 Avgrensning og definisjoner

Av hensyn til omfanget er artikkelens innhold begrenset til kommunens plikt til å undersøke hvordan klimaendringer kan innvirke på planobjektet. Begrensningen til kommunenivået skyldes at de fleste beslutninger i arealdisponeringen faktisk tas på dette nivået. (Som jeg vil komme tilbake til nedenfor kan riktignok beslutninger fra andre nivåer innvirke på kommunens plikt.³ Jeg går ikke nærmere inn på arbeidet med de ikke-kommunale beslutningene.) Dessuten omhandler artikkelen bare plikten til undersøkelse, og krav dens til grundighet. Detaljer om *hvordan* slike undersøkelser skal utføres, hva *resultatet* skal inneholde, og hvorvidt kommunen har plikt til å *handle* på en bestemt måte grunnet forventede endringer faller utenfor artikkelens rammer.

³ Jf. eksempelvis punkt 3.1.2 nedenfor om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Når det gjelder forståelsen av klima og klimaendringer, samt potensialet for tilpasning gjennom arealplanlegging, baserer jeg meg i hovedsak på rapporten fra Tilpasningsutvalget og dens underlagsdokumenter. Med *klima* menes dermed systematiserte observasjoner av vær over en lengre tidsperiode, vanligvis 30 år.⁴ *Klimaendringer* er følgelig forskjeller mellom slike sett med observasjoner.

Basert på observasjoner og modeller for videre utvikling mener klimaforskere at den globale middeltemperaturen er i ferd med å stige.⁵ Mulige effekter av slike endringer i middeltemperatur er mange og varierte. Hvis man begrenser perspektivet til arealplanlegging i Norge, mener ekspertene at det særlig er fire relevante konsekvenser, nemlig økende hyppighet av elveflom, skred og overvann i urbane områder, samt havnivåstigning.⁶ Når jeg i det følgende henviser til konsekvenser av klimaendringer, er det slike negative, potensielt skadevoldende effekter jeg sikter til.⁷

I arbeidet med tilpasning til klimaendringer støter man før eller siden på spørsmålet om behovet (og i så fall muligheten) for et skille mellom

⁴ NOU 2010: 10, 39.

⁵ NOU 2010: 10, 15.

⁶ Inger-Lise Saglie og Kjell Harvold, «Arealplanlegging», i *Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer*, Kjell Harvold (red.), (Samarbeidsrapport NIBR/CICERO/NIVA/TØI, 2010), (http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/Klimatilpasning/underlagsrapporter/ciens_rapport.pdf), 30.

⁷ Her avviker jeg litt fra definisjonen i Tilpasningsutvalgets rapport, siden denne også inkluderer positive endringer som mindre behov for oppvarming, lengre vekstsesong mv. Jeg mener det er minst to gode grunner til å behandle positive og negative effekter separat. Den ene er at de to kategoriene som oftest har liten gjensidig relevans: Lavere oppvarmingsbehov kan eksempelvis ikke nøytralisere en skredrisiko. For det andre antar jeg at kravet om tilpasning i form av å hindre skade er sterkere enn kravet om tilpasning i form av å fremme positive effekter. En nærmere drøftelse av denne forskjellen går jeg imidlertid ikke inn på her.

hendelser og effekter knyttet til klimaendringer, og de som skyldes naturlig klimavariabilitet.⁸ I enkelte tilfeller mener forskere allerede å kunne skille mellom «menneskeskapte» og andre ekstremværhendelser.⁹ Etterfølgende analyser av den typen er imidlertid utilstrekkelige hvis målet er å rette tiltak bare mot menneskeskapte klimaendringer, og ikke naturlig forekommende variasjon.

På den annen side er det vanskelig å forestille seg tiltak som bare beskytter mot visse flommer, og ikke andre av samme omfang og art. Skillet synes dermed lite hensiktsmessig, og jeg ser ingen grunn til å forfølge det videre her. Det sentrale poenget er om planmyndigheten tar hensyn til den *forventede økning* av de fire nevnte effekter, uavhengig av om den enkelte hendelse skyldes naturlig variasjon eller klimaendringer.

Nok en viktig klargjøring vedrørende forståelsen av samfunnets tilpasning til klimaendringer er skillet mellom *proaktive* tiltak («ex ante», før hendelsen) og *reaktive* tiltak («ex post», etter hendelsen). I denne sammenheng har skillet betydning for hva som er gjenstand for kommunens undersøkelse. Jeg anser klimatilpasning gjennom arealdisponering som en primært proaktiv øvelse – altså noe som gjøres før en hendelse inntreffer. Dessuten inneholder uttrykket tilpasning etter min mening et fremoverskuende aspekt, i den forstand at det er noe man gjør med tanke på kommende hendelser.¹⁰

⁸ NOU 2010: 10, 237.

⁹ Thomas C. Peterson, Peter A. Stott, Stephanie Herring: «Explaining Extreme Events of 2011 from a Climate Perspective» i *Bulletin of the American Meteorological Society*, 2012, 1041–1067, (doi: <http://dx.doi.org/10.1175/BAMS-D-12-00021.1>), 1063.

¹⁰ Riktignok kan man tilpasse seg til en ny normaltilstand som allerede har inntrådt, men det er likevel med tanke på fremtiden. Motsetningsvis vil en «ren» etterhåndsreaksjon uten tanke på fremtiden (reparasjon av skadet bygning på nøyaktig samme sted og måte) vanskelig kunne kalles tilpasning.

Endelig bygger min forståelse på aspekter ved klimaendringer som fenomen. *Hendelsen* man søker å tilpasse samfunnet til, er endringen i klimaet, siden denne endringen antas å ville medføre større hyppighet av bestemte negative effekter. Denne hendelsen er gradvis og langvarig, og kan dermed ikke tidfestes til et enkelt tidspunkt. I utgangspunktet kan man si at hendelsen allerede har startet, siden den globale gjennomsnittstemperaturen er høyere nå enn i førindustriell tid. Forskere har som nevnt også begynt å identifisere ekstremvær forårsaket av endringen. Samtidig er det forventet at endringen vil vedvare lenge, og dagens tilpasning vil følgelig ikke kunne regnes som «ren» ex post. I denne artikkelen viser uttrykket tilpasning derfor til proaktive tiltak.

2. Klimatilpasning som faktor i arealplanlegging

Dette kapitlet utdyper svaret på det innledende spørsmålet om hvorvidt klimatilpasning er relevant i arbeidet med arealplanlegging. Svaret følger dels av lovens ordlyd, dels av forarbeidene. Dessuten er det forutsatt i andre lover og diverse relevante dokumenter, som NOU'en om klimatilpasning¹¹ og veiledere knyttet til planarbeidet. Konklusjonen er neppe særlig kontroversiell: Potensielle effekter av klimaendringer er en relevant og potensielt avgjørende faktor for arealdisponering, og må således undersøkes og vurderes. Lovteksten mangler imidlertid en fullstendig og utvetydig anvisning om klimatilpasning. Jeg vil derfor kort underbygge påstanden, før jeg i neste kapittel går over til å drøfte hvilke konkrete undersøkelsesplikter dette medfører for kommunen.

¹¹ NOU 2010: 10.

2.1 Plan- og bygningsloven med forarbeider og teori

Spørsmålet er altså om kommunen ved areal-disponering skal ta hensyn til konsekvenser av klimaendringer. Den overordnede kilden til planregimets tiltenkte funksjon og innhold er plan- og bygningslovens¹² egen formålsparagraf. Formålet skal legges til grunn ved planlegging og vedtak etter loven. For klimatilpasning er det første ledd som er mest relevant: Der oppstilles at loven skal fremme bærekraftig utvikling «til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner».¹³ Uttrykket bærekraftig utvikling er et vidt begrep¹⁴, og vil formodentlig også omfatte klimatilpasning. Siden dette alene ikke avgjør kommunens plikt, unnlater jeg å gå nærmere inn på spørsmålet om bærekraftig utviklingsformålrets rekkevidde. Poenget å ta med seg fra formålsparagrafen er den omfattende målgruppen («samfunnet»), og det lange tidsperspektivet («framtidige generasjoner»).

Loven regulerer både arealplanlegging og byggesaksbehandling. For planleggingens del suppleres formålsparagrafen av § 3-1, som angir såkalte oppgaver og hensyn planmyndighetene skal følge opp. Det tematiske spennet mellom oppgavene i paragrafens første ledd er stort, fra sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsliv, via kriminalitetsforebygging, til verdiskaping og samfunnssikkerhet. I denne sammenheng er det særlig to av punktene som er aktuelle, nemlig de som er angitt under bokstav g og h.

Pbl. § 3-1 (1) bokstav g krever at planmyndighetene skal «ta klimahensyn gjennom løsningsfor energiforsyning og transport». Ved før-

ste øyekast kan det virke som om dette punktet bare er knyttet til målet om å redusere utslipp av klimagasser: Transport og energibruk er jo sterke bidragsyttere til utslippsproblematikken. Imidlertid viser forarbeidene at oppgaven favner videre: Departementet fremhever at planlegging er et «viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimaendringer».¹⁵ Blant annet innebærer dette etter departementets mening å gjennomføre sårbarhetsanalyser og lage beredskapsplaner, samt å hindre at utsatte områder blir bebygget. Disse oppgavene knyttes sammen med kommunens ansvar for at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser.¹⁶

I kommentarutgaven av pbl. redigert av Frode Innjord drøftes først og fremst den utslippsreducerende siden av oppgaven i punktet.¹⁷ Det er verdt å merke seg poenget som trekkes frem om at uavhengig av denne bestemmelsen, vil hensynet til slik utslippsreduksjon være «blant de hensyn som har generell relevans på tvers av forvaltningssektorene, og som forvaltningen vil ha adgang – og til dels plikt – til å legge vekt på i beslutningsprosessene».¹⁸ Innjord viser som begrunnelse til Grunnlovens § 110 b og Lunner Pukkverk-dommen, samt plan- og bygningslovens egen formålsparagraf om bærekraftig utvikling. I hvilken grad dette også vil gjelde for tilpasning vil formodentlig avhenge av hvordan man forstår tilpasning. Siden utslipp av (poten-

¹⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), (<http://www.regjeringen.no/pages/2050963/PDFS/OTP200720080032000DDPDFS.pdf>), 180 (min utheving).

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 180.

¹⁷ Frode A. Innjord (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, plandelen (Oslo, Gyldendal akademisk, 2010), 56–57. Motsatt utgangspunkt synes forfektet av Odd Jarl Pedersen m.fl., *Plan- og bygningsrett, del 1, planlegging og ekspropriasjon*, 2. utg. (Oslo, Universitetsforlaget, 2010), 100–101, nemlig at utslippsreduksjon bare er et underpunkt av det mer omfattende «klimahensynet».

¹⁸ Innjord (2010), 57.

¹² Lov 26. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.).

¹³ pbl. § 1-1 (1).

¹⁴ Se eksempelvis Markus Jerkø, «Det norske formålet "bærekraftig utvikling"», i *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2009, 354–387.

sielt) skadelige gasser uansett er et mer snevert emne med sterkere historie for lovregulering, vil jeg være forsiktig med å uforbeholdent benytte Innjords standpunkt også på tilpasningssiden av bokstav g. En slik alminnelig plikt må i så fall gjelde en nærmere definert og avgrenset del av tilpasningsoppgaven, siden den kan tolkes svært omfattende.

Det andre konkrete punktet som er relevant i denne sammenheng, er bokstav h. Etter dette skal planmyndighetene «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.»¹⁹ Lovteksten setter ingen grenser for hvilke trusler som er relevante. Oppgaven gjelder dermed i utgangspunktet enhver fare som truer, herunder klimaendringsrelaterte effekter eller andre hendelser i naturmiljøet. Uttrykket samfunnssikkerhet medfører neppe heller noen begrensning av hvilke type farer planlegging skal beskytte mot – eksempelvis at bare trusler mot samfunnet som helhet skulle motvirkes.

Vedrørende forståelsen av begrepet samfunnssikkerhet viser forarbeidene til en stortingsmelding²⁰ hvor uttrykket ble definert som «samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger».²¹ Relevante konsekvenser av klimaendringer (elveflom, overvann, havnivåstigning og skred) har klart potensiale til å innvirke på samfunnets evne til å ivareta borgernes liv,

helse og grunnleggende behov. Derfor vil kontroll med og eventuell motvirking av disse være relevant under utøvelsen av oppgaven. Forarbeidene påpeker videre at planer og utbygging «skal bidra til den enkeltes trygghet for liv, helse og eiendom.»²² Dette trekker også i retning av at klimatilpasning er et relevant hensyn i arealplanleggingen.

Som det ovenstående viser er det klare holdpunkter i lov og forarbeider for at konsekvenser av klimaendringer er ment å være et relevant moment for kommunens arealplanlegging. Tidvis kan det sågar være et element som krever tiltak – eksempelvis for å beskytte borgernes liv, helse eller materielle verdier mot ekstremvær. Neste avsnitt viser kort hvordan andre lover og relevante dokumenter underbygger samme konklusjon.

2.2 Andre lover, veiledere mv.

Ved siden av plan- og bygningsloven er det særlig to andre lover hvor det forutsettes at potensielle farer og trusler knyttet til klimaendringer håndteres av kommunen. Dette gjelder naturskadeloven²³ og sivilbeskyttelsesloven²⁴. Dessuten følger det samme av veiledere og andre dokumenter som ikke har formell rettslig status, men som kan indikere forvaltningspraksis eller rett og slett ha gode argumenter (reelle hensyn, systembetraktninger) om hvordan ordningen er eller bør være.

Naturskadeloven gjelder primært etableringen av ordningen Statens naturskadefond, og regler for erstatning fra fondet. I tillegg oppstiller loven plikt til forebyggende tiltak. Hovedregelen følger av § 20: «Kommunen plikter å treffe for-

¹⁹ pbl § 3-1 (1) h).

²⁰ St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn (<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20012002/017/PDFA/STM200120020017000DDDPDFA.pdf>), 4.

²¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 180. Uttrykket «viktige samfunnsfunksjoner» er i seg selv verdt en drøftelse, men plass og problemstilling utelukker det i denne sammenheng. Se for øvrig Erik Furevik, *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder*, (Oslo, Universitetsforlaget, 2012), 32–33.

²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 181.

²³ Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven, natskl.).

²⁴ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven, sivbl.).

holdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven §§ 11-8 tredje ledd bokstav a og 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak.» Henvisningene til plan- og bygningsloven går til reglene om hensynssoner og krav til byggegrunn.²⁵ Naturskadeloven viser dermed uttrykkelig at forebygging av naturskader er en del av kommunens ansvar etter plan- og bygningsloven. Som nevnt ovenfor gir det ved forebygging lite mening å differensiere mellom naturskader på grunnlag av årsak (eksempelvis mellom naturlige og menneskeskapt farer). Regelen må dermed også gjelde forventede klimaendringer.

Sivilbeskyttelsesloven gjelder blant annet kommunens plikt til beredskapsarbeid. De sentrale kravene i denne sammenheng er at kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse («ROS-analyse»), og utarbeide og øve på gjennomføringen av en beredskapsplan.²⁶ Ved siden av å være grunnlag for beredskapsarbeidet fastsetter lovens § 14 (2) at ROS-analysen skal legges til grunn for kommunens planarbeid etter plan- og bygningsloven.

Spørsmålet er derfor om ROS-analysen også vil omfatte de forventede klimaendringene. Etter loven skal analysen kartlegge hvilke «uønskede hendelser» som kan inntreffe i kommunen. Uttrykket er definert i § 3 a), og skal forstås som «hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.» Dette er en bevisst vid definisjon som legger opp til at analysen skal favne mange typer hendelser.²⁷

²⁵ Naturskadeloven er eldre enn dagens plan- og bygningslov. Tidligere henviste regelen til pbl. 1985 §§ 25 (1) nr. 5 og 68 om henholdsvis *reguleringsformål* og krav til byggegrunn.

²⁶ sivbl. §§ 14 og 15.

²⁷ Prop. 91 L (2009-2010). Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), (<http://www.regjeringen.no/pages/2477428/PDFS/PRP200920100091000DDDPDFS.pdf>), 79. Departementet nevner som eksempler på uønskede

Omfanget av analysen er heller ikke tidsmessig begrenset. Ventede effekter av klimaendringer må derfor regnes innenfor rammen av hva som skal undersøkes, og dermed også bli en del av grunnlaget for arealplanlegging.

I tillegg til disse lovfestede forutsetninger om å inkludere klimaendringer i planarbeidet, er det en rekke offisielle dokumenter (rapporter, veiledere, brev mv.) som bygger på samme forståelse. Her nevnes bare to av de mest sentrale. I rapporten fra Tilpasningsutvalget, NOU 2010: 10, trakk utvalget særlig frem arealplanlegging som et viktig verktøy for å tilpasse samfunnet.²⁸ Likeledes har Klimatilpasningssekretariatet i 2012 laget en veileder, primært med henvisning til planlegging etter plan- og bygningsloven, om hvordan klimatilpasning kan integreres på kommunalt og regionalt nivå.²⁹

Henvisningene fra andre lover og relevante dokumenter støtter konklusjonen om innholdet av plan- og bygningsloven: Konsekvenser av klimaendringer og muligheter for tilpasning er et relevant og tidvis påkrevd hensyn ved arealplanlegging. Hensynet kan umulig få noen praktisk relevans uten en viss kjennskap til forventede endringer. I følgende kapittel går jeg derfor over til å drøfte når og hvor grundig kommunene må undersøke hvilke effekter klimaendringer kan medføre.

hendelser «ekstreme værforhold, ras, flom, dambrudd, fjellskred, akutt forurensning, atomulykker mv.» Furevik (2012, 67) påpeker at definisjonen ikke setter noe krav om at hendelsen skal være større eller «vesentlig».

²⁸ NOU 2010: 10, 17.

²⁹ Klimatilpasningssekretariatet (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB), Miljøverndepartementet og Justisdepartementet). *Klimatilpasning veileder*. (Tre deler: 1:Hva bør du vite, 2: Fra plan til tiltak, 3: Verktøy) (Tønsberg, august 2012), (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpasning-norge-2/veileder-til-klimatilpasning.html?id=614277>).

3. Krav til undersøkelse av mulige klimaendringer

En nødvendig forutsetning for å kunne ta hensyn er informasjon om fenomenet man forventes å ta hensyn til. Informasjon om lokale effekter av klimaendringer krever vanligvis en viss innsats. Dette kapitlet behandler derfor spørsmålet om kommunene har ansvar for å skaffe denne informasjonen – altså om det foreligger en prosessuell plikt til undersøkelse av klimaendringer.

Gjennomgangen i dette kapittel er delt i fire. Jeg tar utgangspunkt i felles, grunnleggende krav til forvaltningens saksbehandling generelt og arealforvaltningen spesielt (punkt 3.1). I punkt 3.2 drøfter jeg kravene ved utarbeidelse av planprogram, siden dette verktøyet legger grunnlaget for mange av de andre planene jeg drøfter i avsnitt 3.3. Til slutt nevner jeg kort krav til dokumentasjon.

3.1 Grunnleggende utredningskrav

3.1.1 Alminnelig plikt til saksopplysning

Arealplanlegging er underlagt forvaltningsloven og alminnelige normer for offentlig virksomhet med de særbestemmelser som følger av plan- og bygningsloven.³⁰ Sentralt i denne sammenheng er kriterier for saksopplysning: Hva kreves av planmyndigheten med tanke på undersøkelser av faktiske forhold? Forvaltningslovens krav til utredning fremgår av §§ 17 og 37 (henholdsvis i kapitlene om enkeltvedtak og forskrifter). I begge tilfeller fastsetter loven at forvaltningsorganet har plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Hovedforskjellen mellom de to typene vedtak består i plikten (og den faktiske muligheten) til å involvere berørte parter.

Forvaltningslovens kategorier enkeltvedtak og forskrifter synes i noen tilfeller vanskelige å

overføre direkte til plan- og bygningsloven. Reguleringsplaner har klare trekk av enkeltvedtak, men er likevel eksplisitt underlagt klageadgang³¹ (som tilsynelatende ville vært overflødig hvis avgjørelsene likevel falt inn under reglene om klager på enkeltvedtak i fvl. § 28). I teorien er det uttalt at reguleringsplaner «ialfall delvis utgjør en forskrift».³² Tidligere var det også uenighet om kommuneplanens arealdel var å anse som enkeltvedtak eller forskrift. Nå er det imidlertid utvetydig slått fast i forarbeidene at kommuneplanens arealdel (sammen med statlige og regionale planbestemmelser) er forskrifter. Reguleringsplan og midlertidige forbud mot tiltak er enkeltvedtak. For øvrig er (plandelens) vedtak å regne som prosessledende beslutninger.³³

Uansett hvordan plan- og bygningslovens avgjørelser kategoriseres, gir de likelydende lovreglene uttrykk for en allmenn norm. Utgangspunktet er at forvaltningen skal sørge for å avklare det faktiske grunnlaget for avgjørelsen. Spørsmålet er så hvor langt denne plikten går – for nærværende tema; hvor nøye kommunen må undersøke mulige klimaendringer. Lovens ordlyd antyder en omfattende plikt («så godt opplyst som mulig»), men uten nærmere holdpunkter kan ikke dette forstås bokstavelig. Kravet til hvor grundig utredningen skal være må blant annet avveies mot hensynet til tidsbruk, betydning for partene, organets organisering og økonomi og så videre.³⁴

Plan- og bygningsloven har dessuten egne fellesregler som påvirker rekkevidden av utredningsplikten. Nasjonale forventninger og planstrategi omtales i egne avsnitt nedenfor. I tillegg inneholder lovens § 3-1 (ved siden av de nevnte oppgavene) en del generelle hensyn og prinsip-

³¹ pbl. § 12-12 (3).

³² Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave (Oslo, Universitetsforlaget, 2010), 491.

³³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 176.

³⁴ Eckhoff og Smith (2010), 286–287.

³⁰ Se pbl. § 1-9 og lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven, fvl.) § 1.

per som skal ivaretas. Mest relevant i denne sammenheng er at planarbeidet kun skal være så omfattende som nødvendig.³⁵ Dette innebærer blant annet at arbeidet må bygge på reelle økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring, slik at det ikke planlegges bare for planleggingens skyld. Nødvendighetskriteriet er i forarbeidene eksemplifisert med konfliktpotensiale – jo større mulighet for konflikt, dess mer omfattende bør planen være.³⁶

Målet om å unngå unødvendig planlegging vil i hovedsak virke som en begrensning av plikten til å utrede mulige klimaendringer: Undersøkelser skal bare være så omfattende som det er nødvendig for å få gjennomført planen på riktig måte. (Samtidig skal planen bare være så ambisiøs at det er mulig å få den gjennomført.) Siden klimaendringer og ventede effekter er omfattende emner, vil man lett kunne bruke mer ressurser på å undersøke dem enn hva som strengt tatt er nødvendig for å gjennomføre planen.

I resten av kapitlet drøftes hvor grundig undersøkelsen skal være i de ulike stadiene av planleggingen. På kommunenivået er de sentrale verktøyene planstrategi, planprogram, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, reguleringsplan, samt byggetillatelse.³⁷ Noen av planverktøyene er grundigere regulert enn andre, både vedrørende prosess og resultat. Problemstillingen er i denne omgang begrenset til prosessuelle krav. I mangel av spesifikke regler for prosess, mener jeg det er hensiktsmessig å se hen til hvilke krav som stilles til det materielle innhold. Som nevnt innledningsvis er informasjon en nødvendig forutsetning for å kunne ta hensyn. Hvis

planmyndigheten har ansvar for å klarlegge det faktiske grunnlaget for en avgjørelse, og et materielt krav til avgjørelsen er at det tas hensyn til klimaeffekter, er det nærliggende å anta at dette også medfører en viss plikt til utredning.

3.1.2 Nasjonale forventninger, § 6-1

I henhold til pbl. § 6-1 skal nasjonale planmyndigheter hvert fjerde år lage et dokument med forventninger til regional og kommunal planlegging. Innholdet er formelt sett bare veiledende for kommuner («skal følges opp»), men vil i praksis kunne ha betydelig innvirkning, blant annet gjennom statlige innsigelser til planer i strid med forventningene.

Gjeldende forventninger³⁸ ble vedtatt i 2011, som grunnlag for regional og kommunal planlegging etter valget samme år. Dokumentet dekker et bredt spekter emner, herunder energi og klima. Når det gjelder tilpasning til klimaendringer, er regjeringens eneste spesifikke forventning at

... kommunene kartlegger områder som er sårbare for klimaendringer og utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser som vurderer konsekvenser av klimaendringer. Det vises stor aktsomhet med å planlegge for utbygging i fareområder og andre områder som kan berøres negativt av klimaendringer. Det legges vekt på å redusere faren for tap av menneskeliv, samt forebygge skader på bygninger, infrastruktur, natur, kulturmiljøer og kulturminner.³⁹

Forventningen tilsvarer den plikt som allerede følger av loven, både med hensyn til undersøkelse av farer, restriksjoner for utbygging i om-

³⁵ pbl. § 3-1 (3).

³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 181.

³⁷ Det kan diskuteres om byggetillatelse strengt tatt er en del av planarbeidet, men jeg har valgt å ta med også denne vedtakstypen siden det er nær funksjonell sammenheng mellom planlegging og byggetillatelse – både generelt, og når det gjelder klimatilpasning.

³⁸ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011, T-1497, (<http://www.regjeringen.no/pages/16723462/T-1497.pdf>).

³⁹ T-1497, 14.

råder preget av farer eller ulemper, og mål om beskyttelse av liv, helse og så videre.⁴⁰ For denne artikkelens del er det derfor unødvendig å gå nærmere inn på hvilken selvstendig betydning den nasjonale forventning har. Imidlertid er det verdt å notere seg at også regjeringen trekker frem klimatilpasning som en sentral oppgave for kommunenes planarbeid.

3.1.3 Planstrategi, pbl. § 10-1

Planstrategi er en metode for å effektivisere det videre planarbeidet, og er således ikke en egen plantype.⁴¹ Ordningen ble innført med 2008-loven.⁴² Meningen er at kommunestyret skal vurdere hvilke behov det er for planlegging i kommunen i tiden fremover, og deretter lage en strategi for oppfylging av behovene. Tidsmessig er kravet at kommunen skal gjennomføre arbeidet med en planstrategi (minst) én gang hver valgperiode, og senest ett år etter konstituering.⁴³ Ordningen med fireåring syklus er kun et minstekrav – kommunestyret kan utarbeide en ny strategi når som helst.

Så til spørsmålet om hvor nøye mulige konsekvenser av klimaendringer skal undersøkes som del av arbeidet med planstrategien. Det konkrete formålet med planstrategien følger av paragrafens tredje avsnitt: Ved behandlingen skal kommunestyret avgjøre om hele eller deler av gjeldende kommuneplan skal revideres, og om det er behov for å igangsette arbeid med nye planer.⁴⁴ Vurderingen av gjeldende planer er det eneste kravet til strategiens innhold.

Loven gir ingen direkte føringer for utredningsprosessen. Som grunnlag for vurderingen

oppgir imidlertid lovteksten en del retningslinjer i første ledd, andre punktum, nemlig at planstrategien «bør» inneholde en drøfting av «kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer ...».⁴⁵ Ordlyden tyder på at dette ikke er absolutte krav. (Forarbeidene bruker riktignok formuleringen «skal»⁴⁶, men her må formodentlig lovteksten veie tyngst.) Videre følger det av ordet «herunder» at listen for hvilke deler av samfunnsutviklingen strategien kan omhandle ikke er uttømmende ment.⁴⁷

Endringer i naturmiljøet, eksempelvis forårsaket av klimaendringer, nevnes ikke eksplisitt. Koblingen mellom langsiktig arealbruk og miljøutfordringer gir imidlertid god foranledning til å ta opp emnet. Departementets omtale av begrepet miljøutfordringer nevner «utslipp av klimagasser, støy og lokal luftforurensning, avfall og energiforbruk, biologisk mangfold og kultur og kulturminner»⁴⁸, men heller ikke dette kan anses å være en absolutt avgrensning.

Kravene til innholdet av en strategi må trolig sees i sammenheng med de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging⁴⁹, og andre relevante signaler fra sentrale myndigheter, eksempelvis veiledere. Klimatilpasningssekretariatet påpeker at planstrategien kan være et egnet medium for å signalisere behov for nye utredninger av områder tidligere lagt ut til bebyggelse, men som grunnet klimaendringene kanskje ikke egner seg til dette lenger.⁵⁰

Likevel kan det nok ikke stilles noe rettslig krav om at klimaendringer vurderes i arbeidet med planstrategien. Siden strategien ikke er

⁴⁰ Se bl.a. pbl. §§ 3-1, 4-3 og 28-1, samt resten av denne artikkelen.

⁴¹ Innjord (2010), 191.

⁴² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 207.

⁴³ Plandelen av den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft før kommunevalget i 2011, og således skal alle kommuner ha laget en slik strategi senest høsten 2012.

⁴⁴ pbl. § 10-1 (3).

⁴⁵ pbl. § 10-1 (1) (2).

⁴⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 206.

⁴⁷ Innjord (2010), 192.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 206.

⁴⁹ Innjord (2010), 191.

⁵⁰ Klimatilpasningssekretariatet (2012) Del 2: Fra plan til tiltak, 4.

formelt bindende hverken for private⁵¹ eller for kommunen⁵² får det neppe stor betydning uansett. Hvorvidt klimaendringer er vurdert i planstrategien kan imidlertid være et relevant argument for hvilken plikt som påhviler kommunen i senere planarbeid.

3.2 Krav ved utarbeidelse av planprogram, pbl. § 4-1

Planprogrammet er et planverktøy som i stor grad ligner planstrategien.⁵³ Kravet til planprogram svarer omtrent til kravet om konsekvensutredning – det dreier seg om planer av en viss størrelse, som oftest med rammer for utbygging. Regionale planer og reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn omfattes alltid av begge ordninger. Kommunale planer omfattes alltid av krav til planprogram, og av krav til konsekvensutredning hvis den inneholder rammer for utbygging.⁵⁴ Andelen kommuneplaner uten rammer for utbygging er formodentlig lav, så i praksis vil de stort sett sammenfalle.

Reglene om planprogram finnes i pbl. § 4-1, og gjelder altså alle regionale og kommunale planer, samt reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Forslag til planprogram skal sendes ut på høring og gjøres tilgjengelig for offentligheten samtidig med varsel om planoppstart (§ 11-12 (2)). Kravene til innhold fremgår av § 4-1 (2): Planprogrammet skal inneholde opplysninger om planarbeidets formål, en beskrivelse av prosessen, inkludert frister og deltakere, muligheter for medvirkning

(spesielt med hensyn til grupper som antas å bli særlig berørt), hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger.

Innholdskravet til planprogram er følgelig rettet mot de prosessuelle sidene av den senere planleggingen, særlig ønsket om medvirkning fra berørte offentlige instanser og private. Likevel vil kommunen ved utarbeidning av planprogram være nødt til å vurdere om klimaendringer kan få innvirkning på innholdet i planen, siden programmet også skal angi behovet for utredninger.

Spørsmålet er hvor grundig klimaendringer skal utredes i dette arbeidet. Lovens ordlyd er at planprogrammet skal «gjøre rede for» behovet for utredninger.⁵⁵ Det behøves ikke særlig mye informasjon om mulige konsekvenser for å fastslå hvorvidt det er nødvendig å utrede videre. Minstekravet må formodentlig være at planprogrammet kan gi en anvisning på *hvilken farekilde* som skal undersøkes videre, og *hvorfor*. Skal kommunen eksempelvis legge inn et nytt boligfelt i planen, kreves relativt lite informasjon om mulige klimarelaterte naturfarer før behovet for en videre utredning kan fastslås. Kommunen behøver dermed ikke gjøre særlig grundige undersøkelser i forbindelse med selve planprogrammet. Her kommer begrensningsplikten etter § 3-1 inn.

Det ville faktisk være mer påfallende om kommunen kom frem til at det *ikke* var behov for videre utredning av klimarelaterte konsekvenser i et nytt byggeområde. Et slikt resultat ville derfor trolig måtte begrunnes bedre enn det motsatte, og dermed også fremtvinge grundigere undersøkelser. Men det er på ingen måte et utenkelig scenario: Hvis området er godt kjent, og man har pålitelig informasjon om de relevante trusler, kan kommunen godt komme til at en ytterligere utredning vil være overflødig.

Konklusjonen med hensyn til planprogram

⁵¹ Innjord (2010), 193.

⁵² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 206.

⁵³ I praksis kan behandling av planstrategi og planprogram for kommuneplan slås sammen, jf. § 10-1 (4). Eksempelvis kan planstrategien gis et innhold som også oppfyller kravene til planprogram, jf. Innjord (2010), 195. Dette forutsetter imidlertid at prosessen også oppfyller de særskilte bestemmelsene for planprogram.

⁵⁴ pbl. §§ 4-1 og 4-2.

⁵⁵ pbl. § 4-1.

er dermed at kommunen må undersøke klimaendringers mulige påvirkning av den påtenkte plan grundig nok til å avgjøre behov for videre undersøkelser. Hvis man kommer frem til at ytterligere informasjon er påkrevd, er det unødvendig med grundige undersøkelser på dette stadiet. Antar derimot kommunen at det ikke vil være behov for videre utredning, bør dette underbygges med betryggende undersøkelser og vurderinger.

3.3 Krav til undersøkelser ved planer og vedtak

3.3.1 *Kommuneplanens samfunnsdel, pbl. § 11-2*

Jeg går så over til prosessen med utarbeidelse av kommuneplanen. Som kjent skal kommunen ha en samlet kommuneplan bestående av samfunnsdel og arealdel.⁵⁶ Samfunnsdelen er primært et styringsverktøy for kommunen (jf. §§ 11-2 og 11-3), og er derfor ikke direkte bindende for private. Samfunnsdelen har likevel sentral betydning for arealdisponeringen, siden den skal legges til grunn ved utarbeidningen av arealdelen. Spørsmålet er om, og i så fall hvor grundig, kommunen må undersøke følger av klimaendringer i arbeidet med samfunnsdelen.

Plan- og bygningslovens prosesskrav til samfunnsdelen gjelder krav til varsel, høring osv., og gir ingen spesielle føringer for utredning og undersøkelser. Imidlertid kan krav til innhold av den ferdige planen kaste lys over hva kommunen forutsettes å ha undersøkt i planarbeidet.⁵⁷ Innholdskrav til kommuneplanens samfunnsdel følger av § 11-2 (1). Gjennom planen skal kommunen vurdere «langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.» Det gis altså ingen spesifikke føringer for vurdering av miljø-

messige trusler generelt eller klimarelaterte farer spesielt.

Omtrent som med planprogrammet vil formodentlig svaret på spørsmålet være at kommunen i alle fall har plikt til å gjøre en vurdering av om klimaendringer vil kunne utgjøre en «langsiktig utfordring» for kommunen som samfunn eller organisasjon. Finner kommunen at klimaet er en relevant langsiktig utfordring, følger det også en plikt til å drøfte mål og strategier knyttet til den. Er derimot kommunen overbevist om at tilgjengelig informasjon om mulige klimaendringer ikke gir grunn til bekymring, kan resultatet teoretisk være at temaet kan forbigås fullstendig. Imidlertid er klimaeffekter forventet de fleste steder, og usikkerhet forbundet med fremskrivninger gjør dem vanskelige å utelukke. Dermed er det neppe særlig praktisk å komme til en slik konklusjon. Uansett måtte den formodentlig følges av en grundig redegjørelse for hvorfor kommunen har konkludert som den har gjort. Og det vil jo i seg selv medføre behov for en grundig undersøkelse.

For øvrig skal samfunnsdelen være retningsgivende for sektorenes virksomhet. I loven er denne funksjonen ikke tematisk avgrenset, men forarbeidene nevner at det blant annet bør kunne gis retningslinjer om «miljømessige utfordringer, vurdering av fysiske konsekvenser for planens utviklings- og vernestrategier, [og] grunnlag for arealplan».⁵⁸

Uttrykket miljømessige utfordringer ligner det som brukes i regelen om planstrategi (miljøutfordringer, se § 10-1). Sistnevnte eksemplifiseres i forarbeidene med noe mer konkrete og direkte problemer enn klimaendringer. Imidlertid er det ingen grunn til å tolke uttrykkene snevert, siden begge bestemmelsene gjelder planverktøy uten direkte rettsvirkning for private. Det er bedre å få flest mulig potensielle problemer belyst

⁵⁶ pbl. § 11-1.

⁵⁷ Jf. ovenfor under punkt 3.1.1.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 209.

på disse nivåene, og så heller avveie hensyn og tiltak når man kommer til de konkrete, bindende planene. Begrensningen vil være at en undersøkelse blir så omfattende og/eller hypotetisk at den bryter med prinsippet i § 3-1 (3).

I tillegg til de plikter som følger av loven vil selvsagt krav som er stilt i det enkelte planprogram komme inn her: Har kommunen i planprogrammet forutsatt en grundig undersøkelse av klimaendringer i samfunnsdelen, vil kommunen være nødt til å gjennomføre den bestilte undersøkelsen. Siden kommunen selv vedtar planprogrammet, vil den selv regulere hvilke plikter som påløper.

3.3.2 Kommuneplanens arealdel, pbl. § 11-5

Kommuneplanens arealdel skal vise «sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk». ⁵⁹ En av funksjonene er å bidra til å oppfylle mål og strategier i samfunnsdelen. Sammenlignet med samfunnsdelen er imidlertid arealdelen strengere og mer detaljert regulert. Hovedgrunnen til dette er at den er bindende for både privat og offentlig virksomhet. Derfor skal arealdelen «angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk». ⁶⁰ Videre heter det at planen i nødvendig grad skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Spørsmålet er hvor grundig kommunen er nødt til å undersøke hvordan klimaendringer kan påvirke planområdet. Arealdelen er et av de sentrale, konkrete verktøyene for å oppfylle formålet og oppgavene drøftet ovenfor. Som vist er ikke nødvendigvis kravet til grundighet av undersøkelser så stort i alle deler av planarbeidet. For kommuneplanens arealdel vil imidlertid utredningsplikten være noe strengere. Skal kom-

munen oppfylle innholdskravene i planen er den nødt til å vurdere potensielle klimaendringer. ⁶¹

Arealdelen skal altså vise hovedformål (§ 11-7) og hensynssoner (§ 11-8) i nødvendig utstrekning (§ 11-5). Som benevnelsene tilsier, dreier formålene seg primært om hvilken bruk området er tiltenkt, mens hensynssoner skal vise særskilte forhold det må legges vekt på, uavhengig av formål. Forholdet mellom arealformål og hensynssoner kan kanskje virke unødig fragmentert, eksempelvis med at det både er et formål kalt LNFR ⁶² og en hensynssone for landbruk, reindrift og friluftsliv. Bakgrunnen er at de to kategoriene tjener ulike funksjoner, og til dels har ulik opprinnelse. Formålsangivelser er i utgangspunktet opp til kommunen å bestemme, ut fra hva som (innen lovens rammer) finnes hensiktsmessig. Hensynssoner er derimot knyttet til konkrete, eksterne forhold, slik at kommunens skjønn er mindre fremtredende. Ofte gjelder hensynssoner forhold eller beslutninger utenfor kommunens kontroll (eksempelvis målinger av flystøy, geologiske undersøkelser, statlig plan osv).

Denne funksjonelle delingen må imidlertid ikke forstås dithen at kommunen er fritatt fra å undersøke og legge vekt på emner som kan grunngi hensynssoner. Arealformål må i utgangspunktet oppfylle lovens formål og oppgaver. Kommunen kan derfor naturligvis ikke legge ut et område til bebyggelse i visshet om at det er svært rasutsatt. Heller ikke tilføyelse av en hensynssone vil være tilstrekkelig – kommunens valg av formål vil være i strid med oppgaven om samfunnssikkerhet i § 3-1. Derimot vil det kanskje være mulig å avmerke en mindre del av et gitt byggefelt som *potensielt* rasutsatt, med tilhø-

⁵⁹ pbl. § 11-5 (1).

⁶⁰ pbl. § 11-5 (3).

⁶¹ Om materielle krav som retningslinje for utredningsplikt, jf. bl.a. punkt 3.1.1.

⁶² Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.

rende retningslinjer for sikring eller bestemmelser om videre undersøkelser.

Arealformål skal altså angi formål for fremtidig arealbruk i tråd med oppgavene kommunen har. For å kunne avgjøre om et område er egnet til fremtidig bebyggelse (eller andre formål), vil kommunen være nødt til å undersøke hvordan klimautviklingen kan eller vil påvirke naturforholdene. Forskning viser at klimaendringer kan medføre at nye områder blir utsatt for flom og skred, og at hendelsene kan inntreffe på uvante tider av året.⁶³ Områder som hittil har vært ansett som trygge, kan i fremtiden bli utsatt. Dette skjerper undersøkelsesplikten ved rullering av planer.

Plikten til selvstendig vurdering og undersøkelse innebærer likevel ikke at kommunen er nødt til å gjennomføre detaljerte undersøkelser for hele arealet. Igjen er det normen i § 3-1 (3) som er relevant: Planleggingen skal begrenses til det som er nødvendig. Det avgjørende for hvor nøye kommunen må undersøke virkningene, er hvilket formål den ønsker å avsette området til. Eksempelvis vil arealer avsatt til grøntområder kreve mindre undersøkelser enn områder som ønskes bebygget, siden grøntområder vil være mye mindre utsatt.

Differensiert utredningsplikt avhengig av formål fremgår direkte av § 4-3 om risiko- og sårbarhetsanalyser. Kravet om ROS-analyser etter plan- og bygningsloven gjelder bare ved utarbeidelse av «planer for utbygging». Andre typer planer utløser altså ikke det samme kravet til grundig analyse. I praksis vil det formodentlig alltid være områder satt av til utbygging i en kommuneplans arealdel, som dermed vil utløse plikt til ROS-analyser.

Ordlyden i paragrafen om ROS-analyse kan for øvrig virke litt forvirrende. Det fremgår at resultatet av undersøkelsen (områder med fare,

risiko eller sårbarhet) skal inntegnes som hensynssoner i planen, uten hensyn til valg av formål. Inngangsvilkåret (utbygging) og resultatet (hensynssoner) kan dermed gi inntrykk av at ROS-analysen ikke har noen innvirkning på formålet. Dette kan dog ikke være meningen. Hvis analysen viser store farer forbundet med bebyggelse av et gitt område, vil det være i strid med den almenne plikten til å fremme samfunnssikkerhet om kommunen legger det ut som byggegrunn. Den riktige løsningen må være at kommunen endrer formålet så snart den oppdager at kravet om tilstrekkelig sikkerhet ikke kan oppnås.

Et viktig moment vedrørende reglene om ROS-analyser er om analysen må utføres for *hele* planområdet, eller bare for den delen som skal bygges. Ordlyden i bestemmelsen viser til «planer for bebyggelse»⁶⁴, hvor det for eksempel kunne stått «områder» for bebyggelse. For de fleste kommuner vil det imidlertid være store områder hvor ROS-analyser har liten betydning, fordi det er lite bebyggelse og ferdsel der. Kommunen er ikke engang nødt til avsette formål for alt arealet i planen – det skal kun settes av det som er nødvendig. Dermed må meningen være at ROS-analyser etter § 4-3 bare er påkrevd for de *deler* av planen som faktisk har relevans for ønsket utbygging.

Som for kommuneplanens samfunnsdel vil eventuelle krav i planprogram også måtte følges opp i arbeidet med arealdel. Et separat spørsmål kan være om eventuell plikt til undersøkelse og vurdering vil endres etter hvilke undersøkelser som er gjort i tidligere ledd (f.eks. slik at en grundig undersøkelse i forbindelse med samfunnsdelen reduserer kravet for arealdelen). *Begrensede* eller *svake* undersøkelser i tidligere ledd vil være et sterkt argument for ekstra omhyggelighet i arbeidet med arealdelen. Grunnet dens viktige funksjon bør arealdelen bygge på en selvstendig

⁶³ NOU 2010: 10, 52.

⁶⁴ pbl. § 4-3.

undersøkelse og vurdering. Derfor kan neppe tidligere grundige undersøkelser lempe kravet tilsvarende som manglende undersøkelser vil skjerpe kravet. Imidlertid er det ikke noe galt med å bruke tidligere utredninger som grunnlag – poenget er at arealdel-undersøkelsen må ha et selvstendig preg.

Kommunen har altså plikt til å undersøke klimaendringseffekter ved utarbeidelse av arealdelen. Plikten gjelder (særlig grunnet § 4-3) i samme omfang selv om trusler tidligere er evaluert, og sågar avskrevet. Undersøkelsen må være grundig nok til å avmerke formål og hensynssoner i nødvendig grad. Vurderingen av nødvendighet må bygge på generelle formål og oppgaver i loven: For å oppfylle forarbeidenes krav om å beskytte innbyggerne mot ekstremvær og andre konsekvenser av klimaendringer, og beskytte borgernes liv, helse og materielle verdier på en tilfredsstillende måte, må kommunen undersøke hvilke farer og trusler klimaendringene kan medføre.

3.3.3 *Reguleringsplan, § 12-1*

Sammen med kommuneplanens arealdel er reguleringsplaner kommunens sentrale verktøy i arealforvaltningen.⁶⁵ I mange tilfeller er prosessen med en reguleringsplan svært lik arbeidet med arealdelen, bare for et noe mindre geografisk område. Ved fastsettelse av reguleringsplan er kommunens primære oppgave å angi hvilke arealformål grunnen skal utnyttes til. Oppregningen av mulige arealformål i reguleringsplan (§ 12-5) tilsvarer formålene i arealdelen (§ 11-7). I reguleringsplanen kan de imidlertid kombineres innbyrdes. Videre skal reguleringsplanen følge opp hensynssonene fastsatt i kommuneplanens arealdel, enten ved å videreføre hensynssonene,

eller gjennom å innarbeide hensynet de representerer i formålene.⁶⁶

En vesentlig forskjell mellom de prosessuelle kravene til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er at alle kommuneplaner fordrer planprogram, mens reguleringsplaner bare omfattes av dette kravet hvis de «kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn».⁶⁷ Vilkåret er ikke nærmere spesifisert, men det samme skillet benyttes i § 4-2 om konsekvensutredninger. I følge forskriften om konsekvensutredninger⁶⁸ er noen reguleringsplaner etter art og innhold automatisk omfattet (bl.a. områderegulering med nye arealer for utbygging). I andre tilfeller skal behovet for konsekvensutredning vurderes konkret.

Ett moment som skal vektlegges ved vurderingen av om en reguleringsplan kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn er om planen «medfører risiko for alvorlige ulykker, ras, skred og flom».⁶⁹ Typiske konsekvenser av klimaendringer er altså relevante faktorer for vurdering av krav til konsekvensutredning, og bør også kunne vektlegges ved vurdering av om planprogram skal kreves. Konsekvensutredninger og planprogram gjør beslutningsgrunnlaget bedre, men gjør også prosessen dyrere og mer omfattende. Verktøyene forbeholdes derfor planer av en viss størrelse. Hvis reguleringsplanen fordrer planprogram vil dette medføre en særskilt vurdering av behovet for utredninger i planarbeidet (som beskrevet ovenfor). Mangel av planprogram kan dermed være grunn til skjerpet oppmerksomhet om klimaeffekter.

Konklusjonen med hensyn til kommuneplanens arealdel var at kommunen må undersøke mulige effekter av klimaendringer for å op-

⁶⁵ Hvor ikke annet er presisert, viser uttrykket reguleringsplan til detaljregulering.

⁶⁶ pbl. § 12-6.

⁶⁷ pbl. § 4-1.

⁶⁸ Forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften, kuf.).

⁶⁹ kuf. § 4 (1) h), jf. § 3.

pfylle sin plikt i henhold til lov og forarbeider. Spørsmålet her blir om kommunen (eller den som utarbeider planen) har plikt til å gjøre selvstendige undersøkelser, eller om man i arbeidet med reguleringsplan kan bygge på utredninger og vurderinger gjort i forbindelse med kommuneplanens arealdel.

I utgangspunktet gjelder det samme hovedformål (§ 1-1) og de samme oppgaver og hensyn (§ 3-1) ved reguleringsplaner som ved annet planarbeid. Den som utarbeider en reguleringsplan må derfor også ta hensyn til at innbyggere skal beskyttes, materielle tap avverges og så videre. På den annen side er også hensynet til effektivitet viktig, samt normen om å ikke gjøre planleggingen mer omfattende enn nødvendig. Derfor vil det formodentlig være i strid med lovens ordning hvis reguleringsplan-arbeidet medfører en unødvendig repetisjon av arealdel-arbeidet.

En annen side av saken er at forslag til reguleringsplaner kan utarbeides av private, og i praksis ofte blir det. Denne gruppen aktører kan variere mye, fra store entreprenørfirmaer til enkeltpersoner med planer om å selge hyttetomter i skogeiendommen sin. Å pålegge større undersøkelser i forbindelse med reguleringsplanen vil dermed kunne slå forholdsmessig veldig ulikt ut for de forskjellige private forslagsstillerne.⁷⁰

Det går også an å resonnerer motsatt – at undersøkelsene på arealdel-nivå bør begrenses så mye som mulig for å unngå repetisjon i reguleringsomgangen. Grunnet kostnadene forbundet med undersøkelser kan det tenkes at kommuner ville sett dette som en velkommen anledning til å skyve utgifter til planlegging over på private.

⁷⁰ Riktignok er det også svært stor forskjell mellom landets kommuner, med innbyggertall som varierer fra noen få hundre til storbyene med over hundre tusen. Ressurser og kompetanse til planfaglig arbeid varierer tilsvarende. Regelen i pbl. 12-3 (4) om at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige gjelder uavhengig av forslagsstiller.

Til en viss grad vil en slik praksis være tillatt. Kravet til grundighet i undersøkelsene knyttet til arealdelen er som nevnt knyttet opp mot begrepet «nødvendig», som ikke utgjør noen sylskarp grense. Dermed kan kommuner begrense utredningen for arealdelen, og for eksempel gi krav i planbestemmelser om videre undersøkelser.⁷¹ Flere argumenter antyder at dette neppe er noen optimal løsning.

I tillegg til å unngå dobbeltarbeid og hensynet til private, er det et argument for å ha hovedansvaret for undersøkelsen på kommuneplannivå at det bidrar til en mest mulig enhetlig vurdering innad i kommunen. Hvis det blir opp til hver enkelt initiativtaker å gjøre undersøkelser for sitt planområde, er det større risiko for at planene vil bygge på ulike vurderinger. Det er neppe en ønskelig ordning. Derfor bør reguleringsplaner i utgangspunktet kunne bygge på den informasjon kommunen allerede har fremskaffet gjennom arbeidet med arealdelen. En slik ordning vil skjerpe kravet til grundighet ved utarbeidelse av kommuneplanen.

Imidlertid kan det også tenkes tilfeller hvor det vil synes utilfredsstillende å bare bygge på tidligere undersøkelser. Et eksempel er at inntrufne hendelser tilsier revurdering av eksisterende kunnskap. Blir et område som er avsatt til boligformål uventet rammet av flom, bør det utløse krav om en ny, særskilt vurdering før området tillates bebygget.

Et annet tilfelle er situasjoner hvor kommuneplanens formål ikke har utløst krav om undersøkelse, men at det i arbeidet med reguleringsplanen likevel anses nødvendig.⁷² Her er det trolig nok å søke løsningen i de generelle hensyn og oppgaver: Hvis den som utarbeider planen mener det er behov for undersøkelser, er det

⁷¹ pbl. § 11-9 (1) nr. 8.

⁷² Se uten sammenligning for øvrig kuf. § 3 (1) d), hvor endring av formål er et vilkår for å utløse plikt til konsekvensutredning.

gode grunner til at det også er den riktige forståelsen av regelen. Konflikter vil kunne oppstå der (privat) forslagsstiller ikke mener det er behov for ytterligere undersøkelser, mens kommunen (eller andre) krever slike gjennomført. I så fall står man overfor spørsmålet om kommunen kan pålegge den som utarbeider reguleringsplan å undersøke hvilke konsekvenser klimaendringer vil kunne medføre i planområdet.

Undersøkelser av denne typen skal gjøres av kommunen i forbindelse med arealplanen. Hvis kommunen i ettertid finner kunnskapsgrunnlaget utilstrekkelig, bør kommunen først vurdere om den like gjerne bør gjøre undersøkelsen selv, istedenfor å pålegge andre oppgaven.⁷³ Likevel er det jo også mulig å se for seg grensetilfeller hvor det kan være mer naturlig at tiltakshaver står for utredningen – for eksempel hvis et ubebygde område med hensynssone for mulig ras- eller flomfare foreslås bebygget. I slike tilfeller vil kommunen neppe ha plikt til å gjøre grundige undersøkelser i kommuneplan-prosessen, ei heller senere under sivilbeskyttelsesloven. Dermed er det større grunn til å kreve at den som ønsker å bygge sørger for nødvendige undersøkelser.

Den mest hensiktsmessige forståelsen av kravet til undersøkelse synes å være at den som utarbeider reguleringsplan – enten det er planmyndigheten selv, eller en privat aktør – i utgangspunktet kan støtte seg til kommunens vurdering i forbindelse med kommuneplanen. Visse unntak kan likevel forekomme, da særlig knyttet til nye hendelser etter vedtakelse av kommuneplanen, og for tiltak som ikke utløste utredningsplikt da arealdelen ble utarbeidet.

3.3.4 Byggetillatelse, pbl. § 28-1

Hovedspørsmålet denne artikkelen drøfter er kommunens plikt til å undersøke effekter av klimaendringene i arbeidet med *planarbeid* etter plan- og bygningsloven. Som nevnt ovenfor har jeg likevel valgt å ta med spørsmålet om kommunen har plikt til å vurdere slike farer og trusler i behandlingen av *byggesaker*. I utgangspunktet er byggetillatelse lovboundne vedtak: Hvis en søknad oppfyller lovens krav og følger aktuelle planer, skal den godkjennes.⁷⁴ Hvis et område eksempelvis er lagt ut til boligformål, og det søkes om å bygge bolig i tråd med gjeldende normer, skal søknaden godkjennes.

Imidlertid er det minst to argumenter for at kommunen likevel har en selvstendig plikt til å undersøke og vurdere klimaendringer ved behandling av byggesøknader. Den ene grunnen er hvordan hensynssoner benyttes i planarbeidet. Hensynssoner fastsettes i kommunenplanens arealdel basert på kjente og antatte farer og trusler, som en «tilleggsforanstaltning» til kommunens vurdering av arealformål.⁷⁵ Konseptet legger dermed opp til at det er usikre eller variable fenomener som skal avmerkes som hensynssoner: Man er ikke sikker på hvordan det aktuelle moment vil påvirke et konkret tiltak i fremtiden, men mener det må vurderes nærmere.

Videre skal hensynssoner legges til grunn i reguleringsplaner. Dette kan enten skje ved at det bakenforliggende moment innarbeides i arealformålet, eller ved at sonen ganske enkelt videreføres. Hvis hensynssonen inkorporeres (tilfredsstillende) i reguleringsplanens formål, faller dette argumentet bort. Men i tilfeller hvor hensynssonen bare videreføres, samt i saker hvor byggesøknader baseres direkte på arealdelen,

⁷³ Kommunen må uansett forholde seg til saken når den skal gjennomføre den pliktige, helhetlige ROS-analysen etter sivilbeskyttelsesloven.

⁷⁴ pbl. § 11-6 (3), pbl. § 12-4 (3), Innjord (2010), 215.

⁷⁵ Kommunen kan som nevnt ikke legge ut et farlig område som byggefelt, og så «kjøpe seg fri» med en hensynssone.

oppstår spørsmålet: Hvordan skal kommunen i en byggesak forholde seg til en hensynssone vedrørende klimaendringsrelaterte trusler?

Det andre argumentet bygger på bestemmelsen i § 28-1. Denne paragrafen setter krav til området som planlegges bebygget: «Grunn kan bare bebygges ... dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.» Regelen utgjør en selvstendig avslagshjemmel.⁷⁶ Det innebærer at selv om arealplan (og eventuelt reguleringsplan) har avsatt et bestemt område til boligformål, må kommunen gjøre en selvstendig vurdering av hver byggesøknad for å avgjøre om grunnen er trygg. Vurderingen må i tillegg til nåværende farer og trusler også omfatte fremtidige.⁷⁷

Dermed er det to (tidvis overlappende) forhold som tilsier en individuell undersøkelse av klimaeffekter i byggesaksbehandlingen: videreførte hensynssoner, og kravet til trygg byggegrunn. Selv om kommunen har gjort vurderinger på et generelt nivå i forbindelse med kommuneplanen, er det ikke tilstrekkelig for å bedømme konsekvensene for enkeltprosjekter. Det kan være små geografiske variasjoner som tilsier at visse tiltak innenfor et større område er mer utsatt enn andre. Eksempelvis kan lokale forhold som tilsig og avrenning ha stor innvirkning på hvor utsatt en eiendom er for overvann i forbindelse med store nedbørsmengder. Med henblikk på kravet om effektivitet og begrensning, vil det være galt om kommunen gjorde alle disse un-

dersøkelsene og vurderingene i forbindelse med arealdelen. Dessuten ville mye av behandlingen bli hypotetisk, siden påvirkning og konsekvenser til en viss grad avgjøres av tiltaket selv, og omkringliggende utvikling.

Dermed har kommunen også plikt til å undersøke hvilke konsekvenser klimaendringene kan medføre i byggesaksbehandlingen.⁷⁸ Dette innvirker også på forståelsen av kravet til de foregående deler av prosessen. Vurderingen i tilknytning til arealdelen behøver ikke være fullstendig ned til minste detaljnivå, siden de konkrete effekter likevel skal vurderes ved behandling av søknader etter § 20-1.

3.4 Dokumentasjon av gjennomførte undersøkelser

Klimatilpasning er altså et relevant og påkrevd tema for kommunens planleggingsarbeid, og kommunen (eller andre aktører) har plikt til å undersøke hvordan klimaendringene kan innvirke på planområdet og tiltak innenfor dette. Her vil jeg kort drøfte om, og i så fall hvor nøye, undersøkelser og vurderingene skal dokumenteres.⁷⁹

Vedtak etter plan- og bygningsloven er som hovedregel underlagt forvaltningslovens krav til begrunnelse av vedtak.⁸⁰ Den aktuelle regel gjelder imidlertid bare for enkeltvedtak, altså reguleringsplan og avgjørelse av byggesøknader.⁸¹ Kravene til hva en begrunnelse må inneholde,

⁷⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), (<http://www.regjeringen.no/pages/2064029/PDFS/OTP200720080045000DDDPDFS.pdf>), 338.

⁷⁷ Jf. bl.a. levetidsbetraktningen reflektert i § 29-5 (3): Byggesaksbehandlingen skal også sikre at alle tiltak oppnår «forsvarlig og tilsiktet levetid». Derfor skal det «ved prosjektering og utførelse tas særlig hensyn til geografiske forskjeller og klimatiske forhold på stedet». Formålsparagrafens henvisning til fremtidige generasjoner er også et uttrykk for dette.

⁷⁸ Et separat spørsmål er i hvilken grad kommunen har anledning til å pålegge tiltakshaver disse undersøkelsene, og hvilket ansvar kommunen i så fall har for (mangelfullt) innhold. I utgangspunktet er kommunen ansvarlig for det faktiske grunnlaget for sine avgjørelser, uansett hvem som har gjennomført undersøkelsen. Hensynet til omfang hindrer en nærmere drøftelse av dette her.

⁷⁹ Nok et relevant spørsmål er kommunens plikt til faktisk handling grunnet resultatet av undersøkelsene, som ved å nedlegge forbud bygging. Av plasshensyn har jeg måttet avgrense mot dette (se punkt 1.2).

⁸⁰ fvl. §§ 23 ff.

⁸¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 176, og ovenfor.

følger av § 25: det juridiske grunnlaget, det faktiske grunnlaget og kommunens forvaltningsmessige skjønnsutøvelse. I denne sammenheng er det faktum som er det interessante – begrunnelsen skal nevne «de faktiske forhold som vedtaket bygger på»⁸².

Hvordan dette skal håndteres i praksis er en annen sak. Klimaendringer er et komplekst og omfattende tema, og deler av forståelsesmodellene og prognosene er omdiskuterte. Kommunens valg med hensyn til metodiske og faktiske usikkerheter egner seg neppe som allmenne krav til begrunnelser. (Dessuten vil valgene ofte lene seg tungt på råd fra en relevant fagmyndighet.) Kravet til detaljgrad vil trolig måtte differensieres, blant annet basert på hvor kontroversielt resultatet er⁸³, og hvor mye metode og data avviker fra det alminnelig aksepterte.⁸⁴ Nasjonale estimer⁸⁵ må antas å være relativt ukontroversielle, og kunne benyttes med kun en henvisning til den aktuelle publikasjon/kilde. I tilfeller hvor det foreligger konkrete, motstridende faglige synspunkter er det grunn til å redegjøre for valget av faktum som legges til grunn.⁸⁶

⁸² fvl. § 25 (2).

⁸³ Hvis klimaendringer kun er én av mange mulige grunner til avslag av en byggesøknad, behøves det neppe så fylldig redegjørelse for klimaendringene.

⁸⁴ Dess mer kommunens anvendte prognose avviker fra det som må antas å være gjengs oppfatning, dess større grunn til fylldig redegjørelse og begrunnelse.

⁸⁵ F.eks. beregninger i Inger Hanssen-Bauer m.fl., *Klima i Norge 2100. Bakgrunnsmateriale til NOU Klimatilpassing*, (Norsk klimasenter, Oslo, 2009), og «Temperatur- og nedbørendringer 2050 og 2100» på nettsiden <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/klimatilpassing-norge-2.html?id=539980>.

⁸⁶ Klimaeffekter er et eksempel på et generelt fenomen når det gjelder prognoser og beregninger som del av det faktiske grunnlaget for utøvelse av forvaltningsmyndighet. Fremtidige hendelser lar seg ikke undersøke empirisk, og man er dermed overlatt til ulike metoder for å beregne eller forutsi hva som kan komme til å skje. Resultatet av slike metoder (prognoser, beregninger, «forecasts», scenarier e.l.) vil variere ut fra hvilket modellgrunnlag man benytter, samt hvilke premisser og data som legges inn. Ved valg av modell og premisser gjør dermed bru-

De øvrige vedtakstypene som er nevnt ovenfor regnes ikke som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand,⁸⁷ og faller dermed formelt sett utenfor begrunnelseskravet. På den annen side kan noen av disse vedtakene anses for å bestå nettopp av begrunnelse. Spørsmålet er om kommunen har noen rettslig plikt til å opplyse om undersøkelse av mulige effekter av klimaendringer i slike. Svaret beror etter min mening først og fremst på om en undersøkelse faktisk er foretatt. Hvis man i prosessen har vurdert mulige effekter som kan inntreffe i planområdet, bør det også fremkomme i sluttproduktet. Dette gjelder uansett om undersøkelsen har innvirket på resultatet eller ikke. Hovedgrunnen bak dette standpunktet er hensynet til etterfølgende planer og vedtak. For å unngå dobbeltarbeid vil det derfor være viktig å vite hva som har blitt vurdert i foregående runder, slik at man eventuelt kan tilpasse nye utredninger.⁸⁸

Av samme grunn bør kommunen opplyse om det hvis den lar være å undersøke temaet, slik at man unngår feilaktige antakelser. På dette punkt er imidlertid rettskildebildet svakt – det er vanskelig å finne grunnlag for noe krav om å redegjøre for faktiske forhold som *ikke* har vært en del av saksforberedelsen. Dermed kan det neppe stilles et slikt krav.

keren potensielt viktige valg, uten at dette nødvendigvis kommer til uttrykk i konklusjonen. Variasjonsmulighetene på modell- og premiss-siden gjør at også resultat-siden kan varieres betydelig, bevisst eller ubevisst, i tråd med ønsker.

⁸⁷ fvl. § 2 (1) b).

⁸⁸ Riktignok skal det bemerkes at det som oftest vil være samme instans – kommunestyret – som behandler de ulike plantyper og -verktøy. Derfor vil organet ofte være kjent med tidligere vedtak. Imidlertid kan en arealplan være gjeldende over flere valgperioder, og deler av medlemmene kan være byttet ut. Det er også menneskelig å glemme.

4. Konsekvens av unnlattelser

Det avsluttende emnet jeg kort vil berøre i denne artikkelen er hvilke konsekvenser brudd på plikten til å undersøke klimaendringer kan få. Dette er et spørsmål som primært er aktuelt for de vedtakene hvor en feil kan benyttes til å angripe vedtaket med innsigelse, klage eller søksmål.

I saker hvor det er påkrevd vil unnlatt vurdering av mulige klimaendringseffekter være en saksbehandlingsfeil. Likeså vil unnlatt dokumentasjon av undersøkelsen, i de tilfeller dette er et krav. Forvaltningslovens regulering av ugyldighet begrenser seg til en regel om *gyldighet*, nemlig § 41: Vedtaket er likevel gyldig hvis det ikke er grunn til å regne med at feilen har virket inn på vedtakets innhold. Det er likevel ikke automatisk slik at ethvert vedtak hvor det er en viss tvil om en feil har virket bestemmende, må kjønes ugyldig. (Bestemmelsen i fvl. § 41 gir ikke grunn til antitetisk tolkning.⁸⁹) Det avgjørende spørsmålet vil være om det er grunn til å tro at innholdet ville blitt et annet hvis feilen tenkes bort: I så fall må det vurderes om vedtaket skal regnes som ugyldig.

Det kan også tenkes reguleringsplan-tilfeller hvor kommunen beviselig har undersøkt hvordan fremtidig klima kan påvirke planområdet, men ikke fått det med i begrunnelsen. Selv om dette må regnes som en feil ved saksbehandlingen, vil den neppe medføre at vedtaket kjønes ugyldig. Hvis planmyndigheten har tatt hensyn til fenomenet, er det vanskelig å tenke seg at manglende inkludering i begrunnelsen/planen kan ha hatt innvirkning på resultatet.

I tillegg kan unnlatt undersøkelse medføre at det faktiske grunnlaget for vedtaket blir uriktig – noe som vil være en separat feil ved beslutningen, og en selvstendig ugyldighetsgrunn.⁹⁰ Hvis kommunen har lagt til grunn en fremtid-

sprognose uten hensyn til klimaendringer, er det mulig at en slik feil hefter ved beslutningen. Problemet med vurderingen er knyttet til fastlegging av fremtiden: Siden fremtiden ikke kan undersøkes empirisk, er man overlatt til modeller og metoder for beregning av prognoser. Det kan være vanskelig å fastslå at en kommune har bygget på uriktig faktum, selv om den ikke har tatt eksplisitt hensyn til klimaendringer.⁹¹ Trolig vil det dessuten kunne oppstå tilfeller hvor kommunen har undersøkt klimaendringer, men hvor forutsetningene og konklusjonene den bygger på er så ekstraordinære at de må anses som faktumfeil. Terskelen for å kjenne vedtak ugyldig grunnet feil vedrørende faktagrunnlag er relativt lav.⁹²

En løsning på dette kunne være å stille spesifikke krav til hvordan kommuner undersøker temaet klimaendringer – hvilke modeller de skal bygge på, hvordan sannsynlighet beregnes osv. Man vil i så fall nærme seg grensen mot å diktere vurderingen. I praksis vil derfor det mest anvendelige grunnlaget for å angripe vedtakets gyldighet være mangel av selve vurderingen – altså saksbehandlingsfeilen. Siden konsekvenser av klimaendringer vil kunne være et viktig og tidvis avgjørende moment i arealplanleggingen, skal det neppe så mye til før en manglende vurdering av slike farer gjør at vedtaket må kjønes ugyldig.

⁸⁹ Eckhoff og Smith (2010), 489.

⁹⁰ Eckhoff og Smith (2010), 428 med videre henvisninger.

⁹¹ Det er eksempelvis mulig at kommunen har inntatt de samme farer og trusler som klimaendringene ventes å medføre, men på annet grunnlag. I så fall er det vanskelig å hevde at kommunen har planlagt ut fra «feil» forutsetninger om fremtiden.

⁹² Eckhoff og Smith (2010), 429.