

Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?

Are the municipalities obliged to use a climate impact factor in flood hazard assessment?

Steinar Taubøll

Taubøll er dosent ved Fakultet for landskap og samfunn ved NMBU.
steinar.tauboll@nmbu.no

Abstract

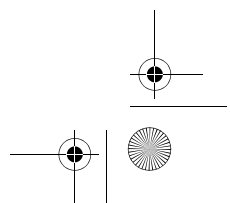
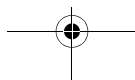
Climate change is causing greater precipitation. The Planning and Building Act and technical regulations control flood safety requirements, but in recent years the specialist authorities have recommended an additional climate impact factor to minimize future damage. County-level climate profiles incorporate a climate impact factor, and a new national planning guideline bolsters the impression that the climate impact factor should be a mandatory part of the flood hazard assessment. This change has consequences for municipal case processing, both in terms of enforcement of the rules and in the event of any claims for damages. The article briefly discusses the legal significance of technical guides and national planning guidelines, and assesses the use of a climate impact factor in flood hazard assessment in relation to these.

Keywords

flood mapping, spatial planning, climate change adaptation, liability

1. Innledning

Flomfarevurderinger har lenge vært regulert i plan- og bygningsloven § 28-1 og teknisk forskrift kapittel 7, og vi har mange flomsonekart som relaterer seg til de lovbestemte sikkerhetskravene. De siste årene har det imidlertid kommet nye klimaprognoser, og fagmyndighetene anbefaler et påslag på toppen av de dimensjonerende verdiene for at skadeomfanget ikke skal øke. Bruk av klimapåslag i flomberegningene vil i praksis føre til færre bebyggelige arealer og økte sikringskostnader for flere av dem som skal bygge. I og med at skjerpede krav kan få økonomiske konsekvenser for noen aktører, er det stor sannsynlighet for at det oppstår tvister der de rettslige grensene må klarlegges. Kommunene har hovedrollen i slike saker, men de skal bygge sine lovbestemte avgjørelser på data og veiledninger fra andre etater.



Fagmyndighetene har over flere år anbefalt å legge de fylkesvise klimaprofilene til grunn for framtidig flomfarevurdering. Regjeringen kunngjorde 28. september 2018 statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.¹ Der heter det blant annet at «[n]år konsekvensene av klimaendringene vurderes, skal høye alternativer fra nasjonale klimaframskrivninger legges til grunn. Dette er nærmere forklart i veiledere og i de fylkesvise klimaprofilene som er utarbeidet. Klimaprofilene vil være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget».

Et viktig spørsmål er hvilken effekt den nye planretningslinjen har for vurderingen av flomfare, særlig med tanke på at den direkte viser til de fylkesvise klimaprofilene og dermed til flomberegning med klimapåslag. Dette kan i tillegg til virkning i plan og byggesak ha betydning for innsigelsespraksis og erstatningsrettslig aktsomhetsvurdering. For å skille mellom virkningen av planretningslinjen og andre faktorer er det nødvendig først å klarlegge hvilke normer som gjaldt før denne ble gitt. Et vesentlig underspørsmål blir derfor om bruken av klimapåslag i flomfarevurderingen var påkrevet i 2018.

Forenklet og unyansert kan man formulere problematikken slik: Teknisk forskrift har i mange år sagt at for flom gjelder det en grense på 200 års gjentaksintervall ved bygging av boliger. Denne teksten er pr. i dag ikke endret, men meningsinnholdet kan tenkes å være endret til å bety 200 år regnet ut på ny måte. I det fysiske terrenget vil flomhøyden for 200 «nye år» ofte tilsvare mellom 500 og 1000 «gamle år». Hvis 200 «nye år» nå har blitt det rettslige kravet, vil godkjenning av 200 «gamle år» kunne anses som et ugyldig og kanskje uaktsomt vedtak. Det kan oppfattes som problematisk at en forskrift og korresponderende lovtekst skifter meningsinnhold uten at ordlyden er endret. I denne situasjonen blir det også vanskelig å skille mellom materiell sikkerhetsnorm og prosessuelle krav til godkjenning av sikkerhetsnivå.

2. Normen for sikkerhet etter pbl § 28-1

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl) av 27. juni 2008 nr. 71 § 28-1 første ledd bestemmer at «grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold». I denne artikkelen gis det bare et kort overblikk over sikkerhetsnormen da dette er behandlet i annen litteratur.²

Pbl § 28-1 er plassert i lovens byggesaksdel, men sikkerhetskravet er det samme i planleggingen, selv om man i tidlige faser av planleggingen ikke alltid har gode nok data til å avgrense fareområdene nøyaktig. I praksis vil bestemmelsen bare komme direkte til anvendelse i de tilfellene faren ikke var hensyntatt i plan, eller at plan ikke foreligger. Dette må ses i sammenheng med kravet til risiko- og sårbarhetsanalyse i

1. Fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018 (FOR-2018-09-28-1469).

2. For en mer detaljert analyse av pbl § 28-1, se Steinar Taubøll, «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder», *Kart og plan* 2015 nr. 1, s. 35–50.

pbl § 4-3, som sier at alle risikoforhold av betydning skal vises i analysen og avmerkes som hensynssoner. Lovens systematikk på dette punktet understrekes også i rundskriv H-5/18 kapittel 2.11.1, der det sies at «[v]ed siste plannivå er det ikke mulig å skyve nærmere avklaring av reell fare til byggesaken ved å sette vilkår for å innvilge byggesøknad. Kravet til ROS-analyse i lovens § 4-3 vil da ikke være oppfylt».³ Spesielt kan man merke seg at det i LNFR-områder tillates bebyggelse uten krav om reguleringsplan. I disse tilfellene må kommunen sikre at risikovurdering blir gjort i kommuneplanprosessen. Denne vurderingen må også foretas der tiltak i landbruket kan innebære fare for eksisterende bebyggelse, jf. pbl § 28-1 første ledd annet punktum som bestemmer at sikkerhetskravet også gjelder for «grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak».

Det går fram av forarbeidene⁴ til pbl § 28-1 at begrepet «tilstrekkelig sikkerhet» gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene. Lovens sikkerhetskrav må dessuten ses i sammenheng med tilhørende byggeteknisk forskrift.⁵ Den innledende bestemmelsen i forskriftens kapittel 7 regulerer i prinsippet det samme for byggverk som lovens § 28-1 gjør for byggegrunnen. Det heter i § 7-1 første ledd at «byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger». Det må ut fra dette antas at begrepet «tilfredsstillende sikkerhet» i forskriften er sammenfallende med begrepet «tilstrekkelig sikkerhet» i loven.

Når det gjelder sikkerhet mot flom, gir forskriften § 7-2 nærmere anvisning av hva som er tilstrekkelig sikkerhet. Annet ledd gjelder byggverk i områdene der faren ikke er lik null. Her skal det fastsettes en sikkerhetsklasse, og byggverkene må plasseres og bygges slik at største nominelle årlige sannsynlighet i forskriftens tabell ikke overskrides. For flom har man tre klasser av bygninger, med grenseverdier på 20, 200 og 1000 års gjentaksintervall.⁶ Videre bestemmes det at i de tilfeller «hvor det er fare for liv fastsettes sikkerhetsklasse som for skred, jfr. § 7-3». Dette innebærer at grensene legges på 100, 1000 og 5000 års gjentaksintervall.

For de faretypene der sikkerhetsnormen er kvantifisert i forskriften, er det ikke rom for tolkningstil eller skjønnsutøvelse når det gjelder selve gjentaksintervallet. All rettslig usikkerhet må dermed knyttes til normene for fareutredning, altså hvor sannsynlig er det at det er trygt nok.

Kravene til utredningsmetodikk for flomfare er ikke fastsatt i lov eller forskrift, men vi har en rekke veiledende rapporter fra NVE. Det skal understrekes at veiledere

3. Rundskriv H-5/18 Samfunnsikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4. Ot.prp. nr.45 (2007–2008) s. 338.

5. Forskrift om tekniske krav til byggverk (FOR-2017-06-19-840) kap. 7.

6. Regelen om 200 års gjentaksintervall for boliger kom inn i forskriften i 2010 (TEK § 7-32). 200-årsregelen synes å ha sin bakgrunn i NVEs retningslinjer fra 1999, hvor det også sies at kvantifiserte krav til sikkerhet har den fordel at både bygningsmyndigheter og fagpersonell forholder seg til det samme sikkerhetskrav. Tidligere var 100 år det vanlige dimensjonerende gjentaksintervallet.

ikke kan anses for å være en rettskilde på samme måte som lov og forskrift, på bakgrunn av hvordan disse blir til. Veilederne har i årenes løp endret seg i samsvar med den faglige utvikling og de regelsett som har vært relevante. Sett fra en juridisk synsvinkel er det vesentlig å avgjøre i hvilken grad de bidrar til å definere en norm som er bindende for kommunene.

3. Generelt om veilederes rettslige betydning

Som nevnt er normen for flomsikkerhet rimelig klart definert. Den vesentlige oppgaven for kommunen er dermed å kvalitetssikre farevurderingen, og dette ansvaret påligger kommunen uansett hvem som utfører analysen. Ordlyden i pbl § 28-1 og TEK17 kapittel 7 gir ikke føringer for utredningsmetodikken når flomfare skal vurderes. Veiledere og rundskriv utarbeides av aktuelle fagmyndigheter, og for flom er NVE viktigst.

I og med at departementer og direktorater på grunn av det lokale selvstyret ikke har adgang til å instruere kommunen direkte, kan man spørre hvilken rettslig betydning slike veiledere har for kommunens saksbehandling. En innfallsvinkel som kan bli aktuell under selve byggesaken, er at berørte statlige organer har anledning til å påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, herunder bygge- og deletillatelse, jf. pbl § 1-9 tredje ledd. Videre vil klagen kunne behandles av fylkesmannen eller det departement klagen faller inn under, og ved denne behandlingen er det nærliggende å anta at veilederne er representative for departementets oppfatning av hvilke krav som stilles til kommunens saksbehandling. Riktignok er ikke de sentrale myndigheter strengt bundet av foreliggende veiledningsdokumenter, men utøver et hensiktsmessighetsskjønn. På den annen side vil de antagelig føle seg bundet av sin egen praksis, gitt at det ikke har skjedd vesentlige endringer i politikken. Det samme gjelder for innsigelser fra fagmyndigheter. Man kan heller ikke se bort fra at en praksisendring hos sentral myndighet kunne føre til påstander om ugyldighet på grunn av usaklig forskjellsbehandling eller utenforliggende hensyn. På denne bakgrunn er det sannsynlig at sentrale myndigheters praksis etter veilederne vil kunne virke førende for kommunens praktisering. Likevel kan det by på utfordringer å vekte kravutsagn i veilederne mot utsagn som bare er anbefalinger.

I de tilfellene man i ettertid skal vurdere et mulig erstatningsansvar for kommunen etter en gitt bygge- eller delingstillatelse, kan veilederne anbefalinger og krav komme inn som momenter i aktsomhetsvurderingen etter skadeserstatningsloven § 2-1. Da vil tilgjengelig veiledningsmaterieill være av betydning for hva som kan kreves av kommunen både materielt og prosessuelt. Veilederne eksistens vil dermed begrense kommunens mulighet til å benytte enklere rutiner for å håndtere risikoen.

Det kan i denne sammenheng spørres om en ny veileder må føre til umiddelbar praksisendring, slik at kommunen kan bli ansett som uaktsom dersom den nye veilederen ikke blir fulgt. Her kan man trekke en parallell til dommen i Rt-2011-991 (Ulmebrann). I denne saken om erstatning på grunnlag av uaktsomhet la Høyesterett avgjørende vekt på om de aktuelle rutinene var å anse som en etablert bransjepsaksis. I saken

kom det fram at bare 79 av 222 brannvesen på det aktuelle tidspunktet hadde skriftlige prosedyrer for vakthold etter endt slukkeinnsats. På denne bakgrunn fant Høyesterett at det vanskelig kunne sies å eksistere en tydelig bransjenorm, men at det fortsatt var overlatt til brannvesenets «faglige skjønn å avgjøre når det er trygt å forlate brannstedet».

Kommuner kan ha ulike forutsetninger for å sette seg inn i veilederens innhold og for å etablere dette i sine rutiner. Det må derfor antas at endringer i bransjenormen tar en viss tid. Hvor lang tid som er akseptabelt, vil også avhenge av hvor tydelig veilederens krav er kommunisert, hvor belastende kravene vil være for kommunen, og hvilken forbedring av risiko som kan oppnås ved rutineendring.

På tilsvarende måte vil trolig veiledningsdokumentene spille en sentral rolle når det gjelder å identifisere en prosedyre for håndtering av flomfare i plan og byggesak. Lovreglene om tilstrekkelig sikkerhet er minimumsregler, og det er derfor ikke tvil om at veilederens skjerpede anbefalinger er innenfor gjeldende rett. Spørsmålet er om veilederens sikkerhetskrav representerer lovgivers intensjoner, eller om de går lenger. I den grad de eventuelt går lenger, er det opp til kommunens skjønn om de skal anvendes.

4. Hva sier veilederne om klimapåslag?

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er nasjonal faginstusjon for hydrologi, og har svært lenge hatt den sentrale rollen i norske flomberegninger. I tillegg til å ha et tungt forskningsbasert fagmiljø er NVE fagmyndighet når det gjelder flom, og har innsigelsesrett med hensyn til kommunale planer. Alle disse momentene taler sterkt for at NVEs rapporter og veiledninger om flomfarevurdering tillegges betydelig vekt når man vil ta rede på innholdet i den aktsomhetsnormen kommunene skal følge. I det følgende omtales alle de relevante publikasjonene fra NVE som «veiledere», selv om ikke alle er rettet direkte mot kommunale brukere.

Flomsonekart lages ut fra en hydraulisk modell basert på elvegeometri, terrengdata og historiske analyser. Flomvannstanden gis ofte av elvens tverrsnitt, helning og vannføring, men modellene kan for eksempel vise at vannet på smale steder i elven vil stige mye.⁷ For denne artikkelens formål er det ikke nødvendig å gå inn på de tekniske detaljene i måling og modellering. I de aller fleste tilfeller må man gå ut fra at fagnormene blir fulgt av de utførende hydrologene. Det er imidlertid viktig å merke seg at det på et spesielt punkt i veilederne har skjedd en endring over tid. I 2011 begynte NVE å legge inn klimapåslagene i sin metodikk. Dette har blitt utviklet videre, og er etter 2016 knyttet til de fylkesvise klimaprofilene som de statlige planretningslinjene fra 2018 viser til.

I det følgende skal det gis en kortfattet oversikt over veilederens innhold når det gjelder klimapåslag. Dette er vesentlig for å ta stilling til når NVEs anbefalinger eventuelt ble en bindende norm for kommunene. Fra 2011 har NVE i sitt kartleggingsar-

7. Dette er også avhengig av fallforhold. En svært bratt elv vil generelt ha mindre vannstandstigning enn en slak elv.

beid tatt hensyn til forventet endring i flomvannføring som følge av endret klima fram til år 2100. Startpunktet for omleggingen av praksis var rapporten «Hydrological projections for floods in Norway under a future climate».⁸ Her beskrives hvordan klimaendringer antas å gi økte flomvolumer i mange vassdrag. NVE har siden 2012 produsert flomsonekart med klimapåslag. I vassdrag der vannføringen antas å øke mer enn 20 %, utarbeides flomsone for 200-årsflom ved slutten av århundret. For vassdrag med utløp i sjø tar man også hensyn til forventet havnivå i år 2100.

Et sentralt dokument når det gjelder kunnskapsformidling til kommunene, er NVEs Retningslinjer nr. 2/2011 Flaum- og skredfare i arealplanar, revidert 22. mai 2014. For denne artikkelens formål skal to forhold belyses. Det ene er i hvilken grad dokumentet selv gir uttrykk for å sette bindende normer. Det andre er hva som direkte sies om klimapåslag.

Det går fram av dokumentets forord at målgruppen for retningslinjene er kommunale og private arealplanleggere og alle offentlige saksbehandlere som arbeider med arealplaner og byggesaker. Videre sies det at retningslinjene må ses i sammenheng med bestemmelsene i plan- og bygningsloven med forskrifter, rundskriv, retningslinjer og veiledere.⁹ Dette viser at hensikten med dokumentet er å bidra til å klargjøre og detaljere normen i praksis. At retningslinjene sikter på å bygge opp en faglig norm, støttes av uttalelser om hvilken kompetanse som kreves for å gjøre god nok utredning av flomfare. Det sies at dette kan utføres av kommunen selv eller eksterne konsulenter, men uansett stilles det krav til faglighet: «Dei som er ansvarlege for å utføre faglege vurderingar må vere godt kjende med gjeldande forskrifter, standardar, retningslinjer, rettleiingar og fagnormer som gjeld for det aktuelle arbeidet. Vurderingane må underleggast fagleg kontroll, anten av ein sidemann eller ein uavhengig part (avhengig av faregraden) med tilstrekkeleg kompetanse. For planar om bygging i aktsemdsområde må detaljert faresonekartlegging utførast av eit firma som har dokumentert fagkyndig flaum- eller skredfagleg leiing og fagmiljø.»¹⁰ Dette trekker i retning av at dokumentet retter seg direkte mot fagekspertar for å bygge deres normer.

Oppfatningen av dokumentet som bidrag til en rettslig norm styrkes ytterligere ved at retningslinjene også viser til mulige sanksjoner hvis de anbefalte prosedyrene ikke følges: «Retningslinjene vil ligge til grunn for NVE sine innspel og fråsegner til arealplanar. NVE kan fremje motsegn til planar der flaum- og skredfaren ikkje er godt nok kartlagt og tatt omsyn til.»¹¹ Her kommer det fram at dokumentet i tillegg til å formidle faglig kunnskap og anbefalt metodikk også er gitt vesentlig prosessuell betydning av den nasjonale fagmyndigheten med ansvar for flomkartlegging. I et rettskildeperspektiv betyr dette at dokumentet kan gi et dobbelt bidrag til å klargjøre den rettslige normen, både som bransjestandard og som instrukslignende dokument.

8. NVE Rapport nr. 5-2011, Hydrological projections for floods in Norway under a future climate, Deborah Lawrence and Hege Hisdal.

9. NVE Retningslinjer nr. 2/2011. Flaum- og skredfare i arealplanar, revidert 22. mai 2014, s. 5.

10. NVE Retningslinjer nr. 2/2011 s. 22.

11. NVE Retningslinjer nr. 2/2011 s. 7.

Begge disse forhold spiller også en rolle ved vurdering av et eventuelt erstatningsansvar basert på uaktsomhet.

Når det gjelder klimapåslag, viser retningslinjene til Lawrence & Hisdals rapport fra 2011, og sier at fremtidige flomhøgder bør legges til grunn ved avgrensning av fareområder: «Inntil ein får flaumsonekart som og viser flaumsonar basert på framskrivne klimadata, bør ein for aktuelle utbyggingsområde langs vassdrag gjere anslag og berekningar av eventuelle auka flaumhøgder basert på informasjon om forventa endring i flaumvassføring som er gitt i rapporten nemnd ovafor. Dette gjeld og for strekningar som ikkje er flaumsonekartlagt.»¹² Denne delen av dokumentet har noe mer preg av anbefaling, idet man bruker ordet «bør» når man snakker om bruk av klimapåslag. På den annen side framstår anbefalingen som ganske sterk og tydelig. Det henvises konkret til den relevante fagrapporten, og det fremheves at klimaframskrivning også bør brukes der det ikke eksisterer farekart. Sett i sammenheng med NVEs intensjon med dokumentet kan det slås fast at prinsippet med klimapåslag har blitt gjort kjent for de relevante brukerne, og at man dermed vil forvente at denne kunnskapen er til stede i kommunene. Selv om retningslinjene fra 2011 ga sterke anbefalinger, kan man neppe si at de tok sikte på å gjøre bruken av klimapåslag til en rettslig plikt.

I årene etter 2011 har det kommet flere rapporter som tydeliggjør prinsippene for klimapåslag. Spesielt skal nevnes NVE Rapport nr 81-2016¹³. Det framgår her at den er en oppdatering av de hydrologiske framskrivningene beskrevet i 2011-rapporten, og presenterer regionvise anbefalinger.¹⁴ Her finner man grunnlaget for det som sies om flom i de fylkesvise klimaprofilene.¹⁵ Ved å bruke et klimapåslag på 0, 20 eller 40 % på de flommene som er beregnet med grunnlag i historiske data, finner man forventet flomvannføring i år 2100. For kartene NVE produserte før 2011, kan man for eksempel sammenligne forventet 200-års flomvannføring i år 2100 med 500-årsflom og 1000-årsflom beregnet med grunnlag i historiske data. Man vil da se at 200-årsflom med klimapåslag ofte kan være på størrelse med 1000-årsflommen, men det er store variasjoner i dette.

NVE Rapport nr 81-2016 er atskillig mer teknisk preget enn retningslinjene fra 2011, og den henvender seg mer til de utførende ekspertene enn til den jevne saksbehandler.¹⁶ På denne bakgrunn kan det i mindre grad sies at dokumentet direkte sikter

12. NVE Retningslinjer nr. 2/2011 s.14.

13. NVE Rapport nr 81-2016 Klimaendring og framtidige flommer i Norge, Lawrence.

14. NVE Rapport nr 81-2016 s. 4.

15. NVE Rapport nr 81-2016 kap. 6 samt vedlegg A og B.

16. Et sentralt aspekt ved denne rapporten er at den knytter den norske modelleringen til nye internasjonalt anerkjente modeller basert på nedbør- og temperaturdata fra 20 regionale klimaframskrivninger fra EURO-CORDEX. På denne bakgrunn er det utviklet hydrologiske framskrivninger for flom for periodene 2031–2060 og 2071–2100 sammenlignet med en referanseperiode (1971–2000). Klimaframskrivningene kommer fra ti ulike kombinasjoner av globale og regionale klimamodeller kjørt under to ulike utslippsscenarioer som beskriver middels (RCP 4.5) og høyt (RCP 8.5) utslipp i framtiden. De justerte klimadataene er kjørt som inngangsdata til modeller for 115 nedbørfelt fordelt over hele Norge.

på å bidra til en rettslig norm, men på den annen side framstår rapporten som svært sentral litteratur for dem som skal utføre utredningene for kommunen, og NVE som fagmyndighet har brukt den aktivt i sin veiledning. Den er derfor ikke uten betydning for en videreutvikling av bransjenormen.

Begrepsmessig kan det her være fornuftig å skille mellom faglige normer for beregning av flomhøyder og rettslige normer for tilstrekkelig sikkerhet, men i mange dokumenter er dette skillet litt utydelig. Et forhold som øker vekten av denne rapportens innhold, er at den står sentralt i utarbeidelsen av de fylkesvise klimaprofilene, som er utarbeidet i perioden 2015–2017¹⁷ og gjort kjent for saksbehandlere og fageksperter gjennom en rekke publikasjoner og fagkonferanser. I de enkelte klimaprofilene¹⁸

sies det at høye klimagassutslipp legges til grunn for framskrivningene i tråd med stortingsmeldingen om klimatilpasning¹⁹ som framhever føre-var-prinsippet. Samme sted henvises det til Klimaservicesenterets rapport «Klima i Norge 210²⁰» som nærmere forklarer sammenhengen mellom de internasjonale modellene og de fylkesvise klimaprofilene.

Samlet sett kan det legges til grunn at hovedbudskapet om bruk av klimapåslag i NVE Rapport nr 81-2016 er godt kommunisert til kommunene gjennom lansering av klimaprofilene, selv om selve rapporten neppe er lest av alle de relevante saksbehandlerne. Dette innebærer en ytterligere forsterkning av de anbefalingene som tilfløt kommunene fra 2011 til 2015, og det må antas at svært mange saksbehandlere ville oppleve klimapåslagene som obligatorisk etter at klimaprofil ble publisert for deres fylke. De relevante publikasjonene i perioden fra 2015 til 2017 har likevel ikke eksplisitt krevd at man bruker klimapåslag.

Når det gjelder innsigelser og instruksjonsmyndighet, skal det pekes på et relevant dokument fra 2017, nemlig NVEs veileder nr 2-2017 «Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging». Denne veilederen ønsker å klargjøre «hva som skal til for at disse interessene skal være tilstrekkelig ivaretatt i planer etter plan- og bygningsloven»,²¹ og det framheves videre at NVE i henhold til Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2/14 har innsigelseskompetanse for nasjonale og vesentlige regionale interesser knyttet til blant annet flomspørsmål. Disse formuleringene tyder på at veilederens hensikt er å sikre korrekt etterlevelse av rettslige normer. For denne artikkelens tema er det derfor av interesse å ta rede på hva som her sies om klimapåslag.

17. De eldste klimaprofilene er oppdatert slik at alle har hatt en gjennomgang i 2016–2017.

18. Eksempelvis Klimaprofil for Agder: https://cms.met.no/site/2/klimaservicesenteret/klimaprofiler/klimaprofil-agder/_attachment/12027?_ts=15dcb10bf8b

19. Meld. St. 33 (2012–2013) kap. 4.2: «For å være føre var skal det i arbeidet med klimatilpasning legges til grunn høye alternativer fra de nasjonale klimaframskrivningene når konsekvensene av klimaendringene vurderes. Vektlegging av hensynet til klimaendringene skal i den enkelte sak balanseres opp mot andre viktige samfunnshensyn.»

20. Klima i Norge 2100, NCCS rapport nr. 2/2015.

21. NVEs veileder nr 2-2017 s. 1.

Veilederen peker på at ny kunnskap om klimaendringseffekter kan føre til at områder som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for bebyggelse, «ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i pbl».²² Deretter understrekes det at NVE kan fremme innsigelse hvis planer er i konkret konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser, og at man ved å følge rådene i denne veilederen vil kunne unngå innsigelse. Dokumentet inneholder ikke direkte henvisning til klimapåslag, men i kapittel 3.3 om klimatilpasning heter det at det «bør gjennomgående tas hensyn til forventede fremtidige klimaendringer gjennom klimatilpasning av planer for utbygging». Videre i teksten henvises det til den veiledning man kan finne i NVEs Faktaark 3-2015 «Hvordan ta hensyn til klimaendringer i arealplanleggingen», Klimatilpasning.no, i DSBs temaveileder «Klimahjelperen og de fylkesvise klimaprofilene». I det omtalte Faktaark 3-2015 sies det at «[f]or alle små vassdrag som reagerer raskt på nedbør, må en regne med minst 20 % økt flomvannføring i løpet av de neste 50 – 100 år. Arealplanleggingen må ta hensyn til den økte flomfaren».²³ Om flom i større vassdrag sies: «Langs vassdrag der klimaframskrivningene viser over 20 % økt flomvannføring på de neste 100 år, bør framtidige flomhøyder legges til grunn for vurdering av fareområder i arealplanlegging og utbygging.»

NVEs veileder nr. 2/2017 lest i sammenheng med de dokumenter den viser til, må sies å konkretisere og forsterke de signalene som ble gitt i NVEs retningslinjer nr. 2/2011. Et tydelig signal om dette er formuleringen om at en del tidligere sikre områder «ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i pbl», kombinert med mulighetene for innsigelse. Det framgår ikke eksplisitt at henvisningen gjelder flomsonekart før 2011, og det kan dermed ikke ut fra dette trekkes noen sikker konklusjon med hensyn til klimapåslag. Henvisningene til Faktaark 3-2015 trekker tydelig i retning av at en akt-som vurdering av flomfare skal knyttes til de klimapåslagene som beskrives i klimaprofilene og NVE Rapport nr 81-2016. Veilederen bruker som i 2011 ordet «bør» på et viktig punkt, og sier at det «bør gjennomgående tas hensyn til forventede fremtidige klimaendringer». Sett i sammenheng med resten av dokumentet må det likevel sies å være mindre rom for avvik i 2017 enn i 2011.²⁴

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) kommenterer indirekte klimapåslagene i sin veiledning til TEK17 kap. 7: «Ny kunnskap om potensielle fareområder og effekter av klimaendringer, kan føre til at områder som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for bebyggelse, ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i plan- og bygningsloven og i byggteknisk forskrift.»²⁵ Dette utsagnet støtter inntrykket fra NVEs veiledere og peker tydelig på den prinsipielt viktige sammenhengen mellom ny kunnskap som til-

22. NVEs veileder nr 2-2017 s. 4.

23. NVEs Faktaark 3-2015 «Hvordan ta hensyn til klimaendringer i arealplanleggingen».

24. NVE Faktaark 3-2015 har blitt oppdatert med NVE Faktaark 7-2018. Det nye faktaarket har stort sett samme ordlyd når det gjelder flom i vassdrag, men inneholder henvisninger til NVEs veileder «Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging», samt ny statlig planretningslinje.

25. URL: <https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/7/innledning/>

sier bruk av klimapåslag, og den sikkerhetsnormen som gjelder etter TEK17, jf. pbl § 28-1.

5. Usikkerhetsfaktorer i flomsonekartleggingen

Linjer på et kart kan lett oppfattes som entydige fysiske realiteter slik man er vant til med veier og bygninger. Men i mange tilfeller, for eksempel med flomsone og andre farekart, er det annerledes. Disse linjene gir uttrykk for en potensiell realitet bygget på en rekke forutsetninger som det kan knytte seg usikkerhet til. Slike forutsetninger vil som regel gå fram av de rapportene som er knyttet til den enkelte kartlegging.²⁶ Av rapportene vil det også framgå at selv om man har detaljerte modeller med gode kalibreringsdata, har flomsonekartene begrensninger i sin nøyaktighet. Dette må det tas hensyn til når kartet skal brukes til detaljplanlegging og byggesaksbehandling, både når det gjelder byggehøyder og linjer i terrenget.²⁷ I og med at det stilles rettslige krav til aktsomhet ved godkjenning av byggetiltak, er det grunn til å spørre hvilken grad av aktsomhet og usikkerhet linjene i kartet gir uttrykk for. Den rettslige reguleringen av flomfare i TEK17 kap. 7, jf. pbl § 28-1, er knyttet til begrepet «gjentaksintervall», altså antall år det gjennomsnittlig går mellom hver gang en like stor eller større flom inntreffer. Man kunne uttrykt det samme som en årlig sannsynlighet, for eksempel at en 50-årsflom har en sannsynlighet på 1/50, altså 2 %, hvert år. Sjansen for å få en 50-årsflom er like stor hvert år. Men hvilke usikkerhetsfaktorer ligger i denne beregningen?

Et sett av usikkerhetsfaktorer er knyttet til den hydrologiske beregningen, ofte en ekstremverdianalyse. Ekstremverdmodellene bygger på en rekke forutsetninger som i større eller mindre grad stemmer med virkeligheten. Jo mindre overensstemmelse, jo større usikkerhet i beregningen.

I tillegg bygger flomberegningene på tilgjengelige data fra fortid og nåtid. Data-grunnlaget kommer blant annet fra målestasjoner for vannstand. Ut fra dette beregnes vannføring. Usikkerheten i vannføring øker som regel ved økende vannføring, og i en del tilfeller må data hentes fra andre vassdrag fordi man ikke har lokale data. Gode vannlinjeberegninger er avhengig av at man har tall for vannføring og vannstand som modellen kan kalibreres etter. Flomsoneenes nøyaktighet er i tillegg til hydrologiske data og hydraulisk modellering avhengig av hvor nøyaktig terrengmodell man bruker. I tillegg må man ta i betraktning forhold som massetransport i elva, tilstopping ved broer og kulverter, høydeforskjeller mellom elvas innersving og ytter-sving, samt faren for oppstuvning.

26. Et godt eksempel er NVE Rapport nr 77-2018 Delprosjekt Rygene, URL: http://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_77.pdf, der usikkerhet beskrives i kap. 5.

27. Det kunne vært ønskelig med kart som viser flomsone med og uten sikkerhetsmargin, men på grunn av at kartene var tiltenkt flere brukssituasjoner enn godkjenning av byggesaker, har NVE presentert flomsone på kart uten sikkerhetsmargin. Kommunene har i noen arealplaner innarbeidet sikkerhetsmarginen i bestemmelser om byggehøyde.

Det framgår av NVEs kravspesifikasjoner²⁸ for flomsonekart at modellens feilmargin skal angis kvantitativt, og at den som lager den hydrauliske modellen, etter beste faglig skjønn skal anbefale en sikkerhetsmargin for praktisk bruk av kartene. Denne hydrologiske sikkerhetsmarginen baseres på en totalvurdering av følsomhetsanalysen, flomberegningen, usikkerhetsmomenter, nøyaktigheten til kalibreringen og høydedata m.m., og bør ifølge kravspesifikasjonen ikke være vesentlig større enn 1/3 av differansen mellom gjennomsnittlig vannstand for 20- og 200-årsflom. Hydrologisk sikkerhetsmargin vil variere med analyseområde, men kan typisk ligge på mellom 30 og 60 cm.²⁹

En annen type usikkerhet er knyttet til klimapåslaget, altså utviklingen av klimaet fram mot år 2100. Som nevnt ovenfor har statlige myndigheter ønsket å legge et føre-var-prinsipp til grunn, og beregningene av framtidige flommer er derfor basert på høye alternativer ved anslag av videre klimagassutslipp, det såkalte RCP8.5-scenariet.³⁰ I tråd med dette regner man med relativt stor global oppvarming og stor økning i nedbør. Basert på beregninger av endringer i flomstørrelse for 115 nedbørfelt i Norge anbefales såkalte klimapåslag. Disse kan betraktes som et påslag på toppen av de dimensjonerende verdiene for at skadeomfanget ikke skal øke selv om flomstørrelsene kan gjøre det. På grunn av usikkerheten i de detaljerte estimatene for nedbørfeltene, og fordi det er behov for å generalisere resultatene til områder hvor man ikke har målinger, er tre brede inndelinger anbefalt for bruk i klimatilpasningen: 0 %, 20 % og 40 %. Der man opererer med klimapåslag for flommer på 20 eller 40 %, kan i mange tilfeller en 200-årsflom med påslag være på størrelse med dagens 1000-årsflom.

I og med at Meld. St. 33 (2012–2013)³¹ eksplisitt knytter valg av klimascenarioer til et føre-var-prinsipp, er det grunn til å spørre om dette begrepet gir rettslig relevant informasjon i dette tilfellet. Begrepet brukes i mange ulike betydninger. Innenfor miljøretten innebærer det særlig å føre en restriktiv politikk for å unngå skader på naturmiljøet, og det kan trekkes en tydelig linje fra Rio-erklæringen³² til lovfestingen av føre-var-prinsippet i naturmangfoldlovens § 9. I denne sammenheng kan det også forstås som et krav om sikkerhetsmargin når det gjelder mulige, men usikre skadevirkninger.³³ På områder som ikke direkte gjelder beskyttelsen av naturmiljøet, kan man ikke støtte seg direkte på de samme kildene, og i mange tilfeller kunne man antagelig si at føre-var-prinsippet gir uttrykk for en mer generell forsiktighetsnorm. I mange land, deriblant Sverige og Danmark, brukes uttrykket «forsiktighets-prinsippet».

28. NVEs kravspesifikasjon for farekartlegging av flom på oppdrag fra NVE, kapittel 4.8. Eksempelvis NVE sak 201832428-2.

29. Opplyst i samtale med NVE. Det antas at sikkerhetsmarginen sjelden er mindre enn 10 cm eller større enn 70 cm. Dette er kun et anslag, og er begrenset til NVEs flomsonekart.

30. Se tidligere fotnote for mer informasjon om RCP 8.5.

31. Meld. St. 33 (2012–2013) s. 35.

32. «Rio Declaration on Environment and Development», art. 15.

33. Hans Christian Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett, 4. utg, s. 146.

Naturmangfoldlovens føre-var-prinsipp fokuserer på skjønnsutøvelse i saksbehandlings-situasjoner, mens Meld. St. 33 (2012–2013) i dette tilfellet er med på å definere en mer teknisk norm for beregning av fare. Altså en norm rettet mot dem som lager kartene, og ikke mot offentlige saksbehandlere. Det synes ikke å være meningen at kommunale saksbehandlere skal benytte et ytterligere føre-var-prinsipp i tillegg til dette nasjonale grepet.

I de fleste nyere flomsonekart vil selve klimapåslaget utgjøre en komponent i kartleggingsmetodikken, og linjene på kartet vil da gi direkte svar på hvor de oppdaterte flomsoneene ligger. I kart uten klimapåslag må brukeren selv legge til klimapåslaget for å se hvor mye dette øker vannføringen, og dermed hvor stor høyde dette tilsvarer i terrenget. Hvor mye klimapåslaget vil utgjøre i høyde, vil variere mellom ulike elvestrekninger, og kan være fra noen få cm til over en meter. Ofte vil klimapåslaget utgjøre større høyde enn den hydrologiske sikkerhetsmarginen, men det kan også være omvendt. For den som manuelt skal legge til klimapåslaget, vil brukersituasjonen ha en del til felles med å legge til den hydrologiske sikkerhetsmarginen som er oppgitt i hvert kartleggingsprosjekt. I mange tilfeller vil brukeren av flomsonekartet være en kommunal saksbehandler som skal gjøre en vurdering etter bestemmelsene i pbl § 28-1, jf. TEK17 kap. 7, og det kan for mange være nærliggende å oppfatte linjene i kartet som en entydig avgrensning av soner som er rettslig bindende. Men det kan altså hende at de rettslige forhold ikke følger linjene i kartet automatisk. For å oppfylle et normalt aktsomhetskrav må i hvert fall den hydrologiske sikkerhetsmarginen for det aktuelle kartet legges til manuelt. Og hvis kartet ikke er justert for klimapåslag, bør man legge til denne høyden også. Men er det en plikt for saksbehandleren å legge klimapåslaget til grunn som et faktum, selv om det ikke direkte framgår av lov og forskrift? I denne situasjonen tydeliggjøres artikkelens hovedpoeng. Det er ikke tvil om at den hydrologiske sikkerhetsmarginen skal brukes. Mye tyder på at klimapåslaget har blitt den juridisk riktige måten å behandle klimatisk usikkerhet på når man fatter vedtak etter pbl § 28-1 og TEK17 kap. 7. Som det sies i DIBKs veiledning, kan ny kunnskap om klimaendringseffekter føre til at områder «som tidligere har vært ansett som tilstrekkelig sikre for bebyggelse, ikke lenger innfrir kravene til sikkerhet i plan- og bygningsloven og i byggt teknisk forskrift».³⁴

6. Hvilken effekt har ny statlig planretningslinje om klimatilpasning?

Adgangen til å gi statlige planretningslinjer (SPR) framgår av pbl § 6–2. Bestemmelsens andre ledd bestemmer at disse «skal legges til grunn» ved statlig, regional og kommunal planlegging etter pbl og ved enkeltvedtak som offentlige organer treffer etter samme lov eller annen lovgivning. Det går fram av forarbeidene³⁵ at kommu-

34. URL: <https://dibk.no/byggereglene/byggt teknisk-forskrift-tek17/7/innledning/>

35. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) kap. 6.6.

nene er pliktige til å følge de «instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde». Hensynet til det kommunale selvstyret og det øvrige lovsystemet trekker i retning av at forarbeidernes ord om «måtte inneholde» bør tolkes snevert, altså at det skal mye til for å si at det foreligger en instruks. Plikten til oppfølging vil etter dette bero på en nærmere tolkning av retningslinjenes bestemmelser. Dette kan for eksempel tilsi at man skiller mellom bruken av «bør» og «skal» i bestemmelsene, og vurderer om dette er nøye gjennomtenkt når det gjelder instruksvirkning. En annen faktor i tolkningen er hvilket tema det gjelder. Er det snakk om et tema der instruksjonsmyndigheten generelt er liten, skal det mer til å tolke inn en instruks. Dette kan ses i lys av hvilke alternativer som foreligger, for eksempel innsigelse eller statlig plan.

Det er også verdt å merke seg forarbeidernes³⁶ klargjøring av forholdet mellom kommunen og private parter: «Kommunene kan ikke med grunnlag alene i statlige planretningslinjer hindre iverksetting av et tiltak, men kan nedlegge midlertidig byggeforbud for å omregulere et område.» Dette kan også få betydning i forbindelse med flomfare. Selv om retningslinjene ikke er direkte bindende når det gjelder private, kan de i samspill med lov gi virkninger for private fordi de er styrende for kommunale planprosesser, og i tilfeller der staten griper direkte inn overfor kommunen, for eksempel ved å nedlegge midlertidig byggeforbud.

Det kan spørres hvilken vekt det skal legges på en statlig planretningslinje i forhold til andre styringsdokumenter. Den har i likhet med rundskriv ikke status som tradisjonell rettskilde, men forberedelsesprosessen er grundigere enn for rundskriv, og det dreier seg om et vedtak i statsråd. Dette tilsier større vekt enn rundskriv og veiledninger. Pbl § 6–2 forutsetter dessuten at offentlige organer skal følge instruksene som gis i retningslinjene. Slik sett kan enkelte deler av retningslinjene komme i nærheten av å fungere på samme måte som forskrifter. Det er imidlertid vanskelig å si noe generelt om vekten av statlige planretningslinjer, i og med at de omhandler svært ulike fagområder og varierer mye i språklig presisjon.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning trådte i kraft 28.09.2018, og ble kunngjort via Lovdata som FOR-2018-09-28-1469.³⁷ Kapittel 4.3 gjelder krav til planprosess og beslutningsgrunnlag. I andre avsnitt heter det: «Når konsekvensene av klimaendringene vurderes, skal høye alternativer fra nasjonale klimaframskrivninger legges til grunn. Dette er nærmere forklart i veiledere og i de fylkesvise klimaprofilene som er utarbeidet. Klimaprofilene vil være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget.» I sjuende avsnitt sies det: «Kommuneplanens arealdel må brukes aktivt for å oppnå en samlet arealdisponering som ivaretar hensynet til et klima i endring. I planprogrammet skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer behov for oppheving eller revisjon av gjeldende reguleringsplaner.»

36. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) kap. 6.6.

37. Det skal for ordens skyld opplyses at Lovdatas publiseringkode «FOR» ikke i seg selv betyr at dokumentet er en forskrift i formell forstand.

I praksis kan det komme til å vise seg en sammenheng mellom kravet om klimapåslag og kravet om å vurdere «oppheving eller revisjon av gjeldende reguleringsplaner». Som nevnt sier forarbeidene³⁸ at kommunene ikke med grunnlag i statlige planretningslinjer kan hindre iverksetting av tiltak, men kan nedlegge midlertidig byggeforbud for å omregulere et område. Ut fra dette er det mulig å tenke seg at en rammesøknad som var i tråd med en gjeldende reguleringsplan, kunne stoppes med et midlertidig forbud selv om søkeren i utgangspunktet hadde rettskrav på tillatelse, jf. pbl § 21-4 første ledd som sier at tillatelse skal gis når søknaden er fullstendig, men kan nektes dersom tiltaket kommer «i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven».

Når det gjelder klimapåslag, kan man altså tenke seg to tilnæringsmåter. Den ene er at planen må revideres. Den andre er at planen opprettholdes, men at det materielle kravet til sikkerhet i realiteten er endret slik at det vil være lovstridig å gi byggetillatelsen. Den første synsvinkelen framstår som mest logisk, i og med at man da kan vise til planretningslinjens bestemmelse om planrevisjon, og at man neppe kunne opprettholdt planen hvis det ville være lovstridig å gi tillatelse i tråd med den.

Prinsipielt er det fullt mulig at nye alvorlige farer oppdages i perioden mellom vedtatt reguleringsplan og søknad. Slike farer må det tas hensyn til, og midlertidig forbud er et godt egnet verktøy i disse situasjonene. Det kan derimot spørres om klimapåslaget vil være sterk nok grunn til å nekte en søknad som er i tråd med plan. Det gjelder jo ikke en stor, nyoppdaget fare, men en ekstra sikkerhetsmargin i tillegg til en ganske solid standardmargin som allerede er inntatt i planer de siste 20 år, og den aktuelle faren kan neppe bli livstruende. Dette tilsier at kommunen bør være tilbakeholden med å nekte tillatelse i disse tilfellene. Det kan være nærliggende for kommunen å sette skjerpede vilkår, men av ovennevnte grunner er også her det mest ryddige å gå veien om planendringer.

Hvis kommunen på bakgrunn av planretningslinjene kommer til at den vil avslå en søknad eller nedlegge forbud og revidere planen, kan det tenkes å oppstå spørsmål om gyldighet av disse vedtakene med tanke på forskjellsbehandling og forholdsmessighet. Et aktuelt eksempel kan være at det finnes flere tiltakshavere innenfor en reguleringsplan, og noen kan ha bygget i tråd med planene allerede. Kommunen må da kunne peke på en tydelig grunn for å endre sin praksis til skade for neste søker, og dette må gjøres konsekvent i senere saker. Dette gjelder også for adgangen til å sette vilkår. For eksempel vil et krav om å øke flomhøyde med en meter kunne få kostbare konsekvenser for selve bygget og for tilpasning av infrastruktur som rør, ledninger, veier osv. I tillegg til spørsmålet om forskjellsbehandling vil tiltakshaver kunne argumentere ut fra konkret urimelighet og forholdsmessighet mellom vilkårene og kostnadene. Det er i prinsippet ikke utenkelig at ekstrakostnadene blir høyere enn kostnadene ved en potensiell flom på en meter. Kommunene står i prinsippet fritt til å velge en høyere sikkerhet enn lovens minstekrav, og dette kan teoretisk føre til ulik

38. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) kap. 6.6.

praksis mellom kommuner, uten at det kan påberopes usaklig forskjellsbehandling, så lenge praksisen er konsekvent. Men fra det tidspunkt lovens krav er skjerpet, kan ingen kommuner fritt velge å fortsette med den tidligere normen.

De aktuelle formuleringene i planretningslinjen og helheten i dokumentet trekker i retning av å anse klimapåslag som en pliktig metodikk ved utredning av flomfare. Det innebærer en bekreftelse av signalene i rapporter og veiledere utgitt av NVE i perioden fra 2011 til 2018. Når man vurderer vekten av planretningslinjen, er det nærliggende å nevne at Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17.10.2018 utga et rundskriv³⁹ om et nær beslektet tema, mindre enn tre uker etter at retningslinjen ble publisert og satt i kraft. Rundskriv H-5/18 om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling har i stor grad fokus på naturfarer, men sier svært lite om klimautvikling, bortsett fra en kort omtale av planretningslinjen. Dette er for så vidt naturlig i og med at hovedtemaet er virkninger for samfunnet, og ikke så mye om bakenforliggende årsaker til økt risiko. Man kunne likevel ønsket en tydeligere omtale av klimapåslag for å kunne si at rundskrivet støtter opp om retningslinjens krav.

Det skal likevel pekes på at rundskrivet inneholder støttepunkter for en ganske streng tolkning av retningslinjen. I kapittel 2.12 om revisjon av planer pekes det på at endrede forutsetninger kan gi behov for utfylling, endring og oppheving av planer, og at kommunen har plikt til å påse at dette blir gjort. I denne sammenheng sies at «[s]elv om det ikke har skjedd noen fysiske endringer i arealgrunnlaget, kan kommunen ut fra ny kunnskap, for eksempel nye beregninger av flomhyppighet og flomhøyde, skredhyppighet eller lignende, ha en plikt til å endre planen». Henvisningen til nye beregninger av flom vil også dekke klimapåslag som beregningsmetode. I kapittel 3.1 om pbl § 28-1 pekes det på at kommunen i sin vurdering må kunne bygge på de faremomenter som man «vitenskapelig har akseptert som reelle eller sannsynlige på det tidspunkt vedtaket fattes». Dette utsagnet støtter opp om en utvikling i sikkerhetsnormen over tid, basert på nye vitenskapelige metoder.

Det er verdt å merke seg forholdet mellom vitenskapelig og politisk vurdering av sikkerhet. Kommunen kan innenfor visse rammer bestemme hvem som utarbeider faktagrunnlaget, og man kan spørre om kommunen også kan legge noen føringer for de faglige vurderingene. Dette drøftes i en artikkel av Eivind Junker,⁴⁰ der NVEs anbefaling av klimapåslag brukes som eksempel. Blant annet sies: «Anbefalingen om å benytte fremtidige flomhøyder kan regnes som isolerte forutsetninger for vurderingen, men også som en form for styring av den naturfaglige vurderingen. Det er grunn til å vise varsomhet med å fremme slike forutsetninger. Beregning av sannsynlighet for naturfenomener vil innebære et visst skjønn, men dette er et faglig skjønn som må

39. Rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

40. Eivind Junker, «Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak», *Kart og plan* 2015 nr. 1, s. 58.

utøves av den enkelte ekspert.» Sitatet fremhever de to sidene ved risikovurderingen: de rent vitenskapelige fakta og det rikspolitiske valget av akseptabelt risikonivå. Når det gjelder klimapåslag, kan man spørre om dette kunne utgjøre en politisk styring av den naturfaglige vurderingen. Men antagelig bør man se det slik at den rikspolitisk bestemte sikkerhetsnormen, i artikkelens sammenheng 200 års gjentakintervall, er konstant, mens det har skjedd en utvikling både i klimaet og vitenskapelige metoder. Så lenge klimapåslaget kompensere for den økte risikoen, hverken mer eller mindre, kan man dermed si at sikkerhetsnormen er den samme som før.

Når man ser fagmyndighetenes veiledninger og de nye statlige planretningslinjene under ett, er vanskelig å komme til noen annen konklusjon enn at kravene til flomsikkerhet i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift nå inneholder et tilleggskrav om at klimapåslag må brukes i utredningen, enten det er tatt inn i flomsonekart fra før eller må legges til nå. At dette kravet ikke framgår av forskriften, er retts teknisk uheldig. Når det gjelder eventuelle erstatningskrav skal det pekes på at det ikke automatisk er uaktsomt av kommunen å legge feil sikkerhetsnorm til grunn. Dette vil bero på en helhetsvurdering der tilgangen på informasjon, og tydeligheten av denne, er et viktig element.⁴¹

7. Noen kommentarer om sikkerhetsnormens effekter

Hvis man legger til grunn at påslagsmetodikken nå er en tvingende del av normen, vil det få en del konsekvenser. For det første kunne det i tillegg til en tydeliggjøring av påslagskravet i forskrift vært ryddig med overgangsregler. Slik det er i dag, vil en regel med uendret ordlyd gi andre resultater enn for noen år tilbake. Dermed kan regulering og byggesak kan ha forgått under to ulike regler i perioden 2011–2019, og det kan oppstå spørsmål om hva som gjaldt på de ulike tidspunktene.

Praktiske konsekvenser kan oppstå ved delvis utbygde reguleringsplaner der klimapåslag ikke er lagt til grunn i planen. Et eksempel kan være en næringspark der planen fastsetter en byggehøyde med tanke på flom. Hvis klimapåslag må brukes i de resterende byggesakene, kan innebære at de resterende bygningene må løftes, for eksempel en meter mer enn de andre, slik at de ved en tenkt dimensjonerende flom kan bli liggende som tørre øyer mens de øvrige får vann på gulvet i 1. etasje. Gjennomføring av dette vil ha mange praktiske konsekvenser for ledninger, veier, universell utforming, osv. Og det vil koste en god del ekstra.

Eksempelet med en delvis utbygd næringspark leder videre til et generelt spørsmål om forholdet mellom nybygg og eksisterende bebyggelse når det gjelder flomfare. I årene etter NOU 2010: 10 om klimatilpasning er det satset mye på å følge opp tilrådingen om at klimatilpasning må integreres bedre i arealplanleggingen. Anbefalingene om å ta i bruk klimapåslag er klart i tråd med dette. I den eksisterende

41. Se Steinar Taubøll, «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder», *Kart og plan* 2015 nr. 1, s. 35–50.

bebyggelsen, som tross alt utgjør størstedelen, har det vist seg vanskeligere å gjøre effektive grep. Man kan i dag spørre om det er en god samfunnsøkonomisk balanse mellom de ressursene som brukes på flomsikkerhet for nybygg, og de som brukes for å trygge de eksisterende bygg.

I eksempelet med næringsparken kunne man tenke seg at et beløp tilsvarende ekstrakostnadene med stedvis heving av byggehøyde hadde vært investert i felles flomverntiltak. Det finnes flere motargumenter mot dette, ikke minst hvem som i så fall skulle betale hva. Eksisterende bygg ville fått økt sikkerhet, men hadde jo ikke budsjettert med nye kostnader. De nye kunne klage over gratispassasjerer hvis de måtte betale alt. Kanskje burde offentlige midler bli lagt inn hvis ordningen totalt sett var til samfunnets beste. Et eksempel fra Sverige kan være relevant, selv om det ikke dreier seg om fare for elveflom, men stormflo. I Vellinge kommune er flere tusen eksisterende boliger truet av stormflo. Etter de nyeste klimascenariene kunne det framstått som en løsning å kreve en annen byggehøyde og mer solid konstruksjon for framtidige bygg. I dette tilfellet ble det bestemt bygging av et felles offentlig finansiert flomvern på 21 km.⁴²

Denne typen prosjekter bør være av prinsipiell interesse også i Norge. På lang sikt er dette kanskje mer lønnsomt for samfunnet enn skjerpede krav til nybygg alene, men store offentlige tilskudd til flomsikring krever kartlegging og nasjonalt prioriteringsarbeid⁴³ som ennå ikke er gjort, samt nye grep når det gjelder naturskadeforsikring.

42. Se for eksempel URL: <https://fastighetsnytt.se/2017/09/stader-vallas-in-for-att-skyddas-mot-vatten/> og http://havsmiljoinstitutet.se/digitalAssets/1463/1463219_par_persson.pdf

43. Se for øvrig Steinar Taubøll, «Skybruddfare og uklare prioriteringsprinsipper», *Kart og plan* 2018 nr. 1, s. 79–82.