

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
215/2022	Fylkesrådet	16.08.2022

Høringsuttalelse - NOU "På trygg grunn"

Sammendrag

Fylkesrådet viser til høring fra Olje- og energidepartementet (OED) knyttet til NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.

Fylkesrådet støtter utvalgets hovedkonklusjoner og er positiv til at utvalget foreslår en tydeliggjøring av ansvarsforhold knyttet til forebygging av kvikkleireskred slik at grunneier, kommune og stat kjenner eget ansvar. Dette både gjennom et mer styrket kunnskapsgrunnlag, mer veiledning og forslag til ny naturskadesikringslov.

Dersom det blir en lovfestet utredningsplikt som pålegger kommunene å følge opp avdekket fare for naturskade slik som skred, flom og kvikkleireskred, må det gjøres nøye vurderinger om hva kommunens utredningsplikt skal innebære. Det må også utformes et klart regelverk på hva som skal inngå i utredningene. Kommunene må også få virkemidler som gjør det mulig å erverve nødvendig kompetanse, enten i egen organisasjon eller tilgang til slik kompetanse på annen måte.

Det er også viktig at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) får ressurser til å følge opp sin veilednings- og bistandsplikt overfor kommunene.

Bakgrunn

OED har sendt NOU 2022: 3 På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko på høring.

Rapporten er utarbeidet av Gjerdrumutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. februar 2021 for å undersøke årsakene til skredet på Gjerdrum og vurdere tiltak for å styrke forebyggingen av slike skredulykker i hele landet.

Utvalget leverte en delrapport om årsakene til skredet 29. september 2021. Utvalget la 28. mars 2022 fram en ny delrapport med anbefalinger om tiltak for å bedre forebyggingen av ødeleggende kvikkleireskred.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på utvalgets vurderinger og tilrådninger. Høringsfristen er 19. august 2022. Alle høringsinnspill vil behandles i departementet. Normalt resulterer dette arbeidet med utforming av en stortingsmelding og politisk behandling i Stortinget.

Problemstilling

Rapporten som nå er avgitt, inneholder vurderinger og anbefalinger om tiltak som kan bidra til å forebygge ødeleggende kvikkleireskred i Norge. I den videre teksten oppsummeres rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger:

Skred kan unngås

Ved å prioritere risikoreducerende tiltak er det mulig å unngå de aller fleste alvorlige kvikkleireskred, både de som er utløst av menneskeskapte terrenginngrep og de som er utløst av naturlig erosjon.

Ansvarsfordelingen må tydeliggjøres

Det er grunnleggende for risikoreduksjon at aktørene kjenner sitt eget ansvar. Uklar forståelse av eget ansvar kan føre til manglende initiativ og oppfølging. Utvalget foreslår derfor at aktørenes ansvar tydeliggjøres i egen veileder. For å tydeliggjøre ansvaret foreslår utvalget også at det innføres en ny naturskadesikringslov.

Grunneiers ansvar for å sikre egen eiendom foreslås lovfestet, noe som i dag følger av ulovfestet rett. Det foreslås innført en plikt for grunneier til å varsle kommunen dersom forhold på eiendommen tilsier at det er fare for naturskade.

Utvalget foreslår å lovfeste statens ansvar for å sikre der det er overhengende fare for naturskade, tilsvarende dagens ordning med krise- og hastetiltak. Videre foreslår utvalget å lovfeste at staten skal bidra til at det tas tilstrekkelig hensyn til naturfare ved å bistå kommunen gjennom rådgivning, overvåking og kartlegging.

Kommunenes plikter foreslås tydeliggjort. Utvalget foreslår å lovfeste en utredningsplikt som pålegger kommunene å følge opp fare som er avdekket eksempelvis gjennom helhetlige risiko og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) eller gjennom observasjoner og bekymringsmeldinger.

Utvalget foreslår videre å lovfeste en plikt for kommunene til å informere grunneier dersom utredningen viser at det er et overvåkings- eller sikringsbehov. Kommunen plikter også å informere statlig myndighet, det vil si NVE, om utredningen.

Utvalget foreslår ikke å innføre en plikt for kommunene til å gjennomføre sikringstiltak. Bakgrunnen for dette er en vurdering av at staten i de fleste tilfeller har bedre forutsetninger for å gjennomføre sikringstiltak, samt en avveining mellom hvilke oppgaver kommunene bør prioritere innenfor håndtering av naturfare. Å tydeliggjøre at kommunene ikke har plikt til å sikre, vil etter utvalgets oppfatning også legge til rette for at kommunene tar flere og bedre initiativ overfor staten for å gjennomføre sikringstiltak.

Utvalget foreslår likevel en hjemmel for kommunene til å pålegge grunneiere å sikre i særlige tilfeller. Utvalget mener dette forslaget ikke vil være uforholdsmessig belastende for den enkelte. I de tilfeller der kommunen gir pålegg vil det være mulig å kreve refusjon fra andre som har nytte av tiltaket, i tillegg til at det innføres et tak for hva grunneiere skal betale.

Mer og bedre kartlegging

Utvalget mener det ikke er god nok oversikt over risikoen knyttet til kvikkleireskred i Norge. Kartlegging gir underlag for alt forebyggende arbeid. Slik som gjennom arealplanlegging og byggesaksbehandling, prioritering og planlegging av sikringstiltak for eksisterende bebyggelse og infrastruktur, forebygging av uheldige terrenginngrep, og hjelp til å tolke bekymringsmeldinger og til å håndtere hendelser.

Utvalget mener det bør være en langsiktig ambisjon å utvikle en ny generasjon kvikkleirekart som med langt større presisjon enn i dag avgrensere fareområdene og hvor stor faren er i disse områdene. For å nå et slikt mål kan det jobbes parallelt gjennom to hovedspor: 1) forbedring av aktsomhetskartet og 2) forbedring av informasjon knyttet til dagens faresoner

Flere fysiske sikringstiltak må etableres

Utvalget mener at det er behov for en budsjettmessig styrking av NVEs bistandsordninger for at flere sikringstiltak for eksisterende bebyggelse skal kunne gjennomføres. Dette er avgjørende for at man skal kunne forebygge kvikkleireskred

Utbygging må skje på en sikker måte

Utvalget foreslår flere tiltak som kan forbedre hvordan kunnskap om kvikkleirerisiko følges opp i planprosesser og utbygginger. En viktig del av dette er at bistanden til kommunene som førstelinje forsterkes ved å styrke NVE som rådgivende organ for kommunene. Utvalget foreslår at det utarbeides forskrift om innhold og prosess for ROS-analyse etter plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår bedre samordning av ROS-analyser og krav til innhold og prosess for ROS-analyser etter plan- og bygningsloven.

Overvåking av erosjon og andre terrengendringer kan identifisere kritiske områder

For å unngå at erosjon over tid bidrar til å utløse skred bør det etableres systematisk overvåking av erosjon i bekker, elver og strandsoner. Utvalget anbefaler at det gjennomføres et tverrfaglig pilotprosjekt for å utvikle en metodikk med utgangspunkt i digitale høydedata (LiDAR) for å overvåke erosjon og andre terrengendringer. Metodikken kan brukes til å identifisere områder med særlig fare som grunnlag for å iverksette tiltak som detaljkartlegging og sikring.

Utvalget anbefaler at NVE får ansvar for å utvikle et nasjonalt, digitalt kartbasert verktøy for registrering og oppfølging av bekymringsmeldinger og observasjoner knyttet til terrengendringer, som kommunene skal benytte.

Med mer kunnskap og kompetanse kan skred unngås

Systematiske undersøkelser av tidligere kvikkleireskred har bidratt vesentlig til økt innsikt i hva som utløser skred og hvordan forebyggingen kan forbedres. Dagens system for undersøkelser etter skred er i stor grad ad-hoc basert. Det bør etableres et fast strukturert og forutsigbart system for undersøkelser som kan gi forbedret grunnlag for læring etter hendelser.

Drøfting

Det er positivt at utvalget foreslår en tydeliggjøring av ansvarsforhold. Det er videre positivt at det presiseres at kommunens plikt først og fremst knyttes til kartlegging gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser, til kommuneplanen og reguleringsplaner og til byggesaksbehandlingen. Det er imidlertid utfordrende at kommunene ofte har begrensede interne ressurser, noe som gjør det krevende å gjennomføre mer og bedre kartlegging.

Dersom det blir en lovfestet utredningsplikt som pålegger kommunene å følge opp avdekket fare for naturskade må det også gjøres nøye vurderinger om hva denne plikten skal innebære og det må utformes et klart regelverk på hva som skal inngå. Kommunene må også få virkemidler som gjør det mulig å erverve nødvendig kompetanse, enten i egen organisasjon eller tilgang til slik kompetanse på annen måte.

Utvalget peker videre på at det må fremskaffes mer og bedre kartlegging av risikoområder. Det er viktig at dette arbeidet foretas etter en nasjonal plan med NVE som ansvarlig myndighet og finansieres tilstrekkelig.

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunene til å informere grunneier dersom utredningen viser at det er et overvåkings- eller sikringsbehov. Kommunen plikter også å informere statlige myndighet, det vil si NVE, om utredningen. Det er derfor positivt at staten ved NVE gis et tydelig oppdrag med å bistå kommunen faglig når det gjelder kartlegging og materielt når det gjelder gjennomføring av sikringstiltak. Kommunene har ofte ikke kompetanse uttale seg om de geotekniske metoder, modeller og vurderinger i utredningen. I den forbindelse er det svært viktig at NVE får ressurser til å følge opp sin veilednings- og bistandsplikt overfor kommunene. Kommunene må kunne ha forventninger til at NVE har nødvendig kompetanse og ressurser til hurtig bistand når det kreves. I en slik sammenheng bør NVE som regional aktør styrkes generelt, og med denne type kompetanse spesielt.

Fylkesrådets vurdering

I politisk plattform for fylkesrådet i Nordland 2019-2023, står det at fylkesrådet skal legge til rette for vekst og utvikling i alle deler av fylket, i by og bygd. Samtidig som det å begrense klimaendringene og å utvikle bærekraftige lokalsamfunn er vår tids største utfordring. Skal en få til utvikling hvor det legges til rette for gode lokalsamfunn og verdiskaping skjer, er det helt sentralt å vite hvor det er trygt å bygge og bo. Med et endret klima og økte tilfeller av naturfarer, ser fylkesråden det som særlig viktig at kunnskapsgrunnlag forbedres og ansvarsfordeling tydeliggjøres. Fylkesråden støtter utvalgets hovedkonklusjoner og mener det er positivt at utvalget foreslår en tydeliggjøring av ansvarsforhold. Avveiningene fra utvalget mellom kommunenes, grunneieres og statens ansvar vil etter fylkesrådets syn bidra til en tydeliggjøring av ansvarsforholdene.

Fylkesråden ser at legges det opp til et betydelig utredningsansvar som vil kreve særlig økonomiske ressurser av kommunen. I likhet med omtrent alle norske kommuner, har ikke kommunene i Nordland nok geoteknisk kompetanse til selv å foreta utredninger som kan påvise naturfare. Dersom forslagene fører til at slike utredninger øker i omfang, må kommunene tilføres ressurser.

Fylkesråden vil også understreke viktigheten av at det primært er staten, som bør sørge for at det etableres flere sikringstiltak for eksisterende bebyggelse. Samt videreutvikling av veiledning angående kartlegging og håndtering av naturfarer, sett i lys av hvordan tiltakene kan bidra til å møte klima- og naturkrisen verden er inne i.

Medvirkning

Det er vurdert at saken er av en slik karakter at involvering av medvirkningsrådene ikke har vært nødvendig.

Konsekvenser

Saken vil ikke medføre økonomiske, administrative eller personellmessige konsekvenser for Nordland fylkeskommune. Saken har heller ingen konsekvenser knyttet til gjennomgående fylkeskommunal politikk knyttet til likestilling, universell utforming og folkehelse. Sakens konsekvenser for miljø og andre brukerinteresser er beskrevet tidligere i denne saken.

Vedtakskompetanse

Det vises til Fylkesting-sak 31/2020 – Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget, hvor det i pkt. 6.5, heter at: «Myndighet til å avgi uttalelse i høringssaker om lovforslag, offentlige utredninger og om endring av nasjonal politikk, tilligger fylkestinget. Fylkesrådet kan likevel avgi uttalelse i slike saker når tidsfrister ikke muliggjør behandling i fylkestinget. Øvrige høringssaker av betydning for Nordland kan avgis av fylkesrådet.»

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet i Nordland støtter utvalgets hovedkonklusjoner og er positiv til at utvalget foreslår en tydeliggjøring av ansvarsforhold.
 - a. Det må imidlertid gjøres nøye vurderinger om hva kommunens utredningsplikt skal innebære og det må utformes et klart regelverk på hva som skal inngå.
 - b. Kommunene må også få virkemidler som gjør det mulig å erverve nødvendig kompetanse, enten i egen organisasjon eller tilgang til slik kompetanse på annen måte.
 - c. Det er svært viktig at NVE får ressurser til å følge opp sin veilednings- og bistandsplikt overfor kommunene.
 - d. Det er videre viktig at arbeidet med å fremskaffe mer og bedre kartlegging av risikoområder foretas etter en nasjonal plan med NVE som ansvarlig myndighet og finansieres tilstrekkelig.

Bodø den 04.08.2022
Christian Torset
fylkesråd for kultur, klima og miljø
sign

16.08.2022 Fylkesrådet
FRÅD-215/2022

Vedtak

Innstillingen enstemmig vedtatt