



Olje- og energidepartementet - OED

Postboks 8148 Dep.
0033 OSLO

Vår referanse: 22/01115-3
Arkivkode: K00
Saksbehandler: Erna M. Larsen
Deres referanse:
Dato: 18.08.2022

Høringsuttalelse - NOU 2022:3 På trygg grunn – Forslag til bedre håndtering av kvikkleirerisiko

Vi viser til høringsbrev av 06.04.22 med høringsfrist 19.08.22 og inngir herved høringsuttalelse.

1. Innledning

KS' hovedstyre vedtok på sitt møte den 12. august følgende hovedpunkter:

KS støtter at det gjennomføres en bred tverrfaglig gjennomgang av alvorlige skredhendelser for å sikre læring, ha et grunnlag for en gjennomgang av rådende forvaltningsregime og relevant lovgivning, og at det utarbeides en nasjonal handlingsplan for dette. Bevilgninger til forebyggende flom- og skredsikringstiltak bør økes vesentlig.

KS er positiv til at det innføres en ny naturskadesikringslov hvor aktørenes ansvar og plikter lovfestes.

KS støtter forslaget om å øke innsatsen med faresonekartlegging som har tilstrekkelig kvalitet, og at kartene forenkles og tilpasses brukernes behov.

KS støtter forslaget om å lovfeste en innmeldingsplikt av resultater fra grunnboringer og naturfareutredninger.

KS går imot å lovfeste en utredningsplikt for kommunene og en plikt til å utarbeide en ROS-analyse ved utarbeidelse av kommuneplan.

Kommunenes, fylkeskommunenes og NVEs kompetanse bør undergis en ytterligere utredning, hvor kompetanse og fagmiljøer gis et særlig fokus, herunder fordelingen av forvaltningsansvaret for oppfølgingen av et meldingssystem.

KS støtter ikke at kommunene gis ansvaret for den faglige oppfølgingen av et meldepliktsystem, og heller ikke at kommunen pålegges et tilsynsansvar.

I det følgende utdypes KS' standpunkter.

2. Tverrfaglig gjennomgang, nasjonal handlingsplan og økonomisk krafttak

KS støtter utvalgets forslag om en bred tverrfaglig gjennomgang av alvorlige skredhendelser for å lære mest mulig av slike hendelser, herunder gjennomgang av rådende forvaltningsregime og lovgivningen tilknyttet dette, og innføring av en nasjonal handlingsplan.

KS har over lang tid etterlyst økte bevilgninger til forebyggende flom- og skredsikringstiltak. Både i felles brev med en rekke andre organisasjoner og gjennom landsstyrettalelse, har KS bedt om bevilgningsøkning på 200-400 millioner kroner ut over eksisterende bevilgning. Utvalgets forslag er en vesentlig sterkere økning enn dette. I et enkelt statsbudsjett vil det sannsynligvis være svært krevende å få gjennomført en slik sterk prioritering. Utvalgets forslag underbygger likevel det sterke behovet for en satsing, og vil kunne tjene som et langsiktig mål det bør arbeides mot.

3. Ny naturskadesikringslov, klargjøring av naturskadelovens § 20 og veileder

KS er positiv til forslaget om å innføre en ny naturskadesikringslov som er enhetlig for alle typer naturfare, og hvor de ulike offentlige og private aktørenes ansvar og plikter lovfestes. Dette er også i samsvar med Riksrevisjonens observasjon av den fragmenterte tilnærmingen på statlig nivå og manglende samhandling. Dette vil bidra til en klargjøring og tydeliggjøring av ansvarsforholdene, gi en bedre samordning mellom de ulike aktørene og virke forebyggende.

Samtidig foreslår utvalget å videreføre § 20 i naturskadeloven uten endringer. Bestemmelsen angir at kommunen har en viss plikt til å treffe forholdsregler mot naturskader. Verken loven eller forarbeidene angir nærmere hvor langt plikten går. Utvalget sier selv at dette er uklart, men foreslår ikke en endring av bestemmelsen. Utvalget slår bare fast at ansvaret ikke kan omfatte plikt til å gjennomføre sikring for egen regning for alle tiltak der fare for flom eller skredfare avdekkes, og begrunner dette med at det ville innebære en urimelig stor økonomisk byrde for mange kommuner. KS er enig i at ansvaret ikke kan strekkes langt, men ser behov for at ansvaret i naturskadeloven § 20 klargjøres og at det tydeliggjøres at kommunene ikke har plikt til å gjennomføre sikringstiltak, hvilket også må ses i sammenheng med grunneiers ansvar for å sikre egen eiendom. KS ber derfor departementet om at ansvaret i naturskadelovens § 20 klargjøres.

Det støttes også at det samtidig arbeides for å forenkle og samordne regelverket. Av samme grunn er det nødvendig at det utarbeides en veileder hvor aktørenes roller og ansvar tydeliggjøres. Kommunene bør gis anledning til å medvirke ved utarbeidelse av en slik veileder.

4. Innføring av en utredningsplikt for kommunene

KS støtter ikke forslaget om å innføre en lovfestet utredningsplikt slik utvalget foreslår. En utredningsplikt forutsetter at kommunen har relevant kompetanse og kunnskap til å forstå hva som skal utredes, tidspunktet for utredning og når plikten er oppfylt.

Kommunene har ikke denne kompetansen internt, og mangler også tilstrekkelig bestillerkompetanse. Det er derfor behov for å styrke kompetansen, med hjelp av statlig finansiering. Sett hen til at det er staten ved NVE som har fagkompetansen på området, og ikke normalt kommunen, synes det hverken hensiktsmessig eller proporsjonalt at denne plikten skal pålegges kommunen.

Ved å pålegge kommunen en utredningsplikt, samtidig som kommunen også skal ha en plikt til å treffe forholdstiltak slik som foreslått, forrykkes den balansen som er mellom de ulike aktørenes ansvar i dag og dagens ansvarsfordeling.

En utredningsplikt bryter også med plan- og bygningslovens system og vil dessuten medføre økt ressursbruk i form av medgått tid i kommunene og eventuelt i NVE, eller kostnader til å bruke private til arbeidet. Eksempelvis har få kommuner geoteknisk kompetanse internt. De fleste vil måtte leie inn slik kompetanse. Utvalget har ikke foretatt beregninger av kostnadene knyttet til å innføre en utredningsplikt. Det peker kun på at en tydeliggjøring av ansvarsfordelingen vil gi en større sikkerhet for at kvikkleireskred unngås, og på den måten bidra til å spare samfunnet for de store kostnadene som kan forbindes med skred.

Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet. En eventuell utredningsplikt kan eventuelt legges til et regionalt organ som har eller bygger opp et tilstrekkelig fagmiljø.

5. Innføring av et bekymringsmeldingssystem

KS støtter innføring av et meldingssystem, men anbefaler ikke meldingssystemet knyttet til en eventuell kommunal utredningsplikt, og heller ikke at kommunene skal stå for den faglige oppfølgingen. En oppfølging av bekymringsmeldinger krever en viss kompetanse og erfaring, blant annet til å vurdere behovet for befaring, og hva en skal se etter på en eventuell befaring og om det som avdekkes tilsier at det bør iverksettes tiltak. Departementet bør vurdere om ikke NVE bør få ansvaret for oppfølgingen av et slikt meldingssystem.

KS støtter forslaget om at NVE får ansvaret for å utvikle et nasjonalt, digitalt kartbasert verktøy for registrering og oppfølging av bekymringsmeldinger og observasjoner knyttet til terrengendringer.

6. Vedlikeholdsplikt og tilsynsansvar

KS støtter å lovfeste en vedlikeholdsplikt for sikringstiltak, men støtter ikke at kommunen pålegges et tilsynsansvar for slike tiltak. Selv om det opprettes en felles nasjonal database for eksisterende sikringstiltak, vil det være krevende og tilnærmet umulig å skaffe oversikt over alle sikringstiltak for eksisterende tiltak. Forslaget vil ikke være gjennomførbart.

7. Ansvarsforholdene i plan- og bygningsloven og ROS-analyse

KS støtter ikke forslaget om å innføre ROS-analyse ved utarbeidelse av kommuneplan der det ikke er planlagt utbygging. Det er store kostnader knyttet til ROS-analyser. KS anser at det er urealistisk å kartlegge alle områder som ikke skal bygges ut. Det er heller ikke rasjonelt at kommunene skal ta hele ansvaret alene. Slik kartlegging er tidkrevende og blir lite effektivt. Planlegging vil ta mye lengre tid og er heller ikke hensiktsmessig sett opp mot at et av målene med kommunal planlegging, er å sikre gjennomføring.

Departementet bes utrede nærmere hvordan dette kan løses med sikte på å finne en hensiktsmessig ansvarsfordeling, og avgrensning for hvilke områder som skal kartlegges. KS mener en kartlegging må finansieres av staten. En ROS-analysekartlegging bør gjennomføres i samarbeid mellom kommune og statlig organ. Her må NVE ha en sentral rolle på grunn av organets kompetanse og fordi de enkelte kommuner ikke innehar nødvendig kompetanse.

Det bemerkes at utvalget også selv i punkt 7.2.2 uttaler at «Forslaget og dets konsekvenser må utredes nærmere, herunder hvorvidt et krav bør omfatte både kommuneplan og reguleringsplan. I hvilke tilfeller kravet til ROS-analyser bør gjelde må også utredes nærmere.»

KS er likevel enig i at det må innføres en plikt knyttet til eksterne aktører for å involvere seg i ROS-arbeidet. I tillegg må kommunene få myndighet og sanksjonsmuligheter overfor de som ikke er villige til å rette seg etter en slik plikt.

Utvalget viser til det arbeidet DSB utfører for å få til bedre ROS-analyser både gjennom bedre verktøy og veiledning. Før det innføres mer omfattende plikter for kommunene innenfor ROS-området, bør innsatsen først og fremst settes inn på å få dagens ordninger til å fungere etter intensjonen, og KS ser frem til resultatet av DSB sitt arbeid.

8. Karlegging og innføring av en innmeldingsordning

KS støtter forslaget om å øke innsatsen med faresonekartlegging som har tilstrekkelig kvalitet, og at kartene forenkles og tilpasses brukernes behov. Utvalget beskriver at av mer enn 2 300 kjente kvikkleiresoner er det identifisert om lag 1 000 soner med høy risiko der sikkerhetsnivået bør kartlegges. Dette synliggjør et økt behov for faresonekartlegging av kvikkleiresoner. Samtidig vil det være påkrevd med ytterligere styrking av faresonekartlegging også for andre naturfarer, men kapasitetsvurderinger mangler i utvalgets forslag. Departementet bes foreta en kapasitetsvurdering.

Videre støttes forslaget om å lovfeste en innmeldingsplikt av resultater fra grunnboringer og naturfareutredninger. Samtidig er det viktig at det er ressurser nok til å behandle denne informasjonen og tilgjengeliggjøre den for de aktuelle brukerne. Det bør også tilstrebes å få tilgang på data som er produsert før en lovfestet innmeldingsplikt måtte tre i kraft.

Samlet vil forslaget innebære at eventuell fare for naturskade må avdekkes tidlig i planprosessen. Dette støtter KS, men forutsetter at fylkeskommunen blir gjort i stand til å oppfylle veiledningsplikten etter plan- og bygningsloven. En slik styrking vil også bidra til å etablere regionale miljøer med geoteknisk og lignende kompetansene som det ikke kan forventes at den enkelte kommune selv har.

9. Kunnskap- og kompetanseutvikling

KS støtter utvalgets forslag om å styrke kunnskaps- og kompetanseutvikling for kommunene, og er enig i at det bør være tilstrekkelig og oppdatert kompetanse på alle nivåer innenfor alle naturfareområder.

Samtidig er det viktig å understreke at kommunene oppfatter kapasitet som det mest utfordrende for gjennomføring. I en nasjonal spørreundersøkelse om klimatilpasning fra KS høsten 2021, svarte hele 70 prosent av kommunene (n=142) at dette er en av de to viktigste faktorene som utgjør en barriere for gjennomføring. Utvalget drøfter ikke behov for å bygge kapasitet i kommunene til å kunne håndtere oppfølging av klimatilpasning herunder naturfare. Dette øker sårbarheten for at gode intensjoner i utvalgets mange anbefalinger ikke lar seg gjennomføre i praksis. KS mener derfor at det bør foretas en utredning om konsekvensene av de ulike forslagene som foreligger i rapporten og som utvalget selv påpeker ikke er vurdert eller utredet.

Like viktig som god nok kompetanse, er det avgjørende å ha tilstrekkelig kapasitet, og KS støtter forslaget om å øke innsatsen for å få utdannet flere kandidater innen geoteknikk da det i dag er en betydelig underkapasitet.

KS er enig i at krav om sertifisering av geoteknisk kompetanse og eventuell annen relevant kompetanse, kan være et viktig bidrag til at de besluttende organer kan være trygg på at utredninger har den nødvendige faglige kvalitet. Det kan dessuten gjøre at båndene mellom tiltakshaver og utreder ikke blir så sterke at det påvirker utredningenes resultat.

10. Solidaritetsprinsippet og videreføring av naturskadeloven § 20

KS mener det er riktig at solidaritetsprinsippet legges til grunn for naturskedeforsikringen. De områdene som er mest utsatt for naturfare i forbindelse med klimaendring, er ikke de som nødvendigvis har bidratt mest til disse endringene. Å unngå den menneskelige påkjenning av fare for liv og materielle verdier påført av naturskade bør være et sterkt nok insitament for å forebygge naturfare.

Med vennlig hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Tor Allstrin
Juridisk direktør