

Olje- og energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
202316368 - 1  
**Oppgis alltid ved  
henvendelse**

Saksbehandler:  
Therese Tømmerås Corneliusen

Dato: 09.11.2023

## Innspill til Flom- og skredmeldingen

### *En foreløpig vurdering fra Plan- og bygningsetaten etter deltagelse i innspillseminar 27. okt. 2023*

### Eksisterende by og et klima i endring

Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo erfarer at det er særlige utfordringer med å sikre mot flom og skred i tettbygde områder. Oslo er en bykommune, hvor det meste av byens areal for utbygging er bebygd, i hovedsak tett bebygd, og ligger under marin grense. Offentligrettslige krav til utredning av naturfarer som flom og skred, har endret seg betydelig, det har også kunnskapen om disse farene. Samtidig har klimaet vært i markant endring etter at størstedelen av byen ble anlagt. Dette medfører at de faglige vurderinger om naturfarer i utbyggingen som ble gjort i sin tid, ikke nødvendigvis lenger gir tilstrekkelig sikkerhet mot flom og skred.

I revisjon av kommuneplanens arealdel, foreslår Oslo kommune derfor nye bestemmelser om krav til utredning av naturfarer, ROS-analyse og evt. reguleringsplan der utbygging har vært tillatt uten reguleringsplan. De fleste tiltak i utbygde områder vil imidlertid normalt ikke utløse et krav om plan. Risikoen kan dessuten i liten grad styres gjennom bestemmelser i en ny plan. Konsekvensen av flom og skred kan heller ikke unngås ved å la være å bygge ut eller ta i bruk et område som allerede er utbygd. Det er heller ikke en enkeltstående trussel/ naturfare som kan identifiseres og løses med sikringstiltak. Det er mulig, men ukjent, fare over større områder. Faren kan imidlertid motvirkes gjennom mer helhetlig tilnærming til samvirket mellom ulike utløsende faktorer, som for eksempel overvannshåndtering.

Situasjonen i utbygde områder med tiltak i grunnen og fortetting gjennom mindre tiltak, fordrer mer fokus i arbeidet med å finne mer målrettede verktøy for sikkerhet mot naturfarer, enn det vi har i dag.



## Behov for å prioritere

Gjerdrumutvalget påpekte i sin utredning NOU 2022:3 På trygg grunn, et uomgåelig behov for å styre innsatsen på en måte som gir mest mulig samfunnsnytte, altså reduksjon av risikoen for tap av liv, materielle verdier og naturverdier. I Oslo er behovet for å finne løsninger som styrer innsatsen dit effekten er størst, presserende.

Vurderinger av nytten ved tyngende utredningskrav, må skje ut fra plan- og bygningslovens bærekraftsprinsipp (§1-1) jamfør §3-1 (3) som stiller krav om at planleggingen *skal* bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger og ikke være mer omfattende enn nødvendig. Her må også den reelle muligheten til å redusere faren vektlegges.

Gjeldende krav til utredning av fare på feltet flom og skred, slik dette formidles av statlige fagorganer og Kommunal- og distriktsdepartementet, kan havne i strid med disse forutsetningene i plan- og bygningsloven. Det gjelder enten utredningskravet vil belaste grunneiere, tiltakshavere, virksomheter eller kommunen. For å oppnå reell senkning av risiko for flom og skred, må krav om utredning og tiltak innrettes ut fra forutsetningene om nytte.

## Mulige tilnærminger - har vi de rette verktøyene?

### Effektive tiltak som må prioriteres

Dersom fokuset i små og store tiltak i eksisterende by og utviklingsområder, rettes mot det store bildet med akkumulert risiko fra *samvirket mellom ulike naturforhold* over større sammenhengende områder i byen, og hvordan dette håndteres for å senke risikoen, vil det gi en langt større effekt.

For hovedstaden er det en stor utfordring at informasjon om grunnforhold og infrastruktur under bakken ikke er kartfestet og lett tilgjengelig. Vi kan ikke flytte byen om vi blir kjent med fare. Vi kan imidlertid begrense at flom og skred utløses, gjennom hvordan tiltak planlegges og gjennomføres. Overvåking, undersøkelser og tiltak før f.eks. graving i veinettet, god overvannshåndtering med fordrøyning og trygg avledning, samt tiltak mot erosjon i vassdrag, er effektive og gjennomførbare tiltak for å minske sannsynligheten for flom og skred i eksisterende by.

### Flom og skred som akkumulert risiko

Ved planlegging av transformasjonsområder, nye områder og større utbyggingstiltak, bør dessuten tiltak gjøres for å motvirke flom og skred også i andre deler av byen. F.eks. kan hele nedbørsfeltet vurderes, også utenfor planområdet eller tiltaket, og nødvendige bestemmelser gis som senker risikoen også utenfor planområdet, fremfor å øke den. Dette er imidlertid krevende oppgaver med potensielle interessekonflikter knyttet til hvilke eiendommer som får plikter eller begrensninger, og hvilke eiendommer som får utbygges uten slike skranker. Dette gjelder også for infrastrukturtiltak og berørte av disse. Slike konflikter må nødvendigvis få oppmerksomhet, ettersom alternativet er stans i utbygging av store deler av byen, noe som vil få store samfunnsmessige konsekvenser, eller at naturfarer ikke utredes og hensyntas på en måte som gir effekt for risikoen i eksisterende by.

### Interessekonflikter må håndteres

For å håndtere interessekonflikter og behovet for å avveie ulike samfunnsmessige hensyn, kan f.eks. fordeling av planskapt verdi være et verktøy for styre utviklingen. Det må da eventuelt kunne benyttes på et mer overordnet nivå enn i dag. Oslo kommune har ikke en løsning klar, men mener det er grunn for å se nærmere på, blant annet, denne sammenhengen mellom naturfarer, interessekonflikter og planverktøy for gjennomføring.

### Helhetlig tilnærming er en krevende tilnærming

En slik helhetlig tilnærming til naturfarer i byområder, fordrer imidlertid sterk tverrfaglig kompetanse og fast politisk vilje til å hensynta risikoen utover eget planområde eller tiltak. All planlegging og alle større tiltak må medvirke til å senke risikoen for flom og skred i en stadig tettere by med stort utbyggingsbehov og høye forventninger til utnyttelsen. Det gjelder både ved planarbeid samt ved utredning og beslutninger om kommunale og statlige utbyggingstiltak. Samfunnsmessige behov kan ikke trumfe samfunnssikkerheten. Og det er heller ikke nødvendig dersom regelverket tilrettelegger for en slik tilnærming, er tydelig på de offentlige og private aktørenes ansvar og oppgaver, og nødvendig kompetanse er tilgjengelig.

### Bruk av hensynssoner

#### *Aktsomhetssoner og hensynssoner som verktøy*

Plan- og bygningsetaten mener hensynssoner i arealplan er et lite egnet virkemiddel for å vise risiko om naturfarer. Dette er fordi nøyaktigheten på kartleggingen av disse temaene varierer, og det stadig tilkommer ny kunnskap ettersom nye områder kartlegges og metoder utvikles. For eksempel ble det registrert 16 nye kvikkleiresoner i Oslo bare i 2022. Erfaring fra de siste årene viser at områder uten hensynssoner lett kan oppfattes som frikjent, mens de i realiteten ofte ikke er undersøkt. De nasjonale aktsomhetskartene for ulike skred i bratt terreng, og kartet som viser mulighet for marin leire, er ikke til særlig hjelp i Oslo, ettersom de både markerer flere områder uten reell fare og utelater vesentlige områder med kjent fare.

Det vil da være langt mer hensiktsmessig å *sikre et godt system for innsamling og deling av data* om grunnforhold og naturfarer. Det vil være ressursbesparende og øke oppmerksomheten om farene. Samtidig vil det være lettere å vurdere risikoen lokalt og over sammenhengende områder. Dette kan dessuten benyttes i planlegging og vurdering av tiltak også utenfor det område og formål som dataene primært ble samlet inn for og danne grunnlag for helhetlige vurderinger av risiko for flom og skred, og behov for tiltak.

#### *Geodata og grunnforhold*

Data mangler eller er upresise og data deles i liten grad. I pågående revisjon av kommuneplanens arealdel, har Plan- og bygningsetaten derfor foreslått plikter knyttet til innsamling, lagring og offentliggjøring av data om grunnforhold mv.

Vi viser ellers til Oslo kommunes innspill (1.6.2023) til høring om pliktig innmelding av grunnundersøkelser og naturfareutredninger, og vil understreke viktigheten av at pliktig innmelding lovreguleres. Plan- og bygningsetaten oppfordrer OED til å vurdere kommunens innspill knyttet til pliktens omfang i det videre arbeidet med Flom- og skredmeldingen. Ellers ønsker vi foreløpig å fremheve følgende fra vårt innspill til innmeldingsplikten:

*Oslo kommune er positive til at det blir pliktig å rapportere inn grunnundersøkelser og naturfareutredninger. Det er kostbare vurderinger og undersøkelser som utføres og kommunen mener det er et viktig samfunnsoppdrag å legge til rette for å kunne gjenbruke informasjon som kommunen har hentet inn. Kommunen deler i dag geotekniske undersøkelser gjennom NADAG og har positiv erfaring med både å dele data og gjenbruke data fra NADAG.*

*[...] **Plikten bør utvides** til å også gjelde berggrunnsundersøkelser og geofysiske undersøkelser i sterkt urbaniserte områder, overvannsvurderinger og tiltak som sikrer mot naturfarer.*

*[...] Informasjon om naturfarer henger tett sammen med om det er utført sikringstiltak, samt vedlikeholdsbehov på dem. Oslo kommune mener det er essensielt å **registrere sikringstiltak** og naturfarer på en måte som gjør at det er lett å finne ut av **om området er sikret** og hvor det er mulig å få informasjon om **status for vedlikehold på sikringstiltakene**.*

*[...] **Overvann** er en av de mest dominerende naturfarene i Oslo og utredninger av overvann **bør inkluderes i innmeldingsplikten**. Overvann kan være en utløsende faktor for erosjon og skred – slik som i Gjerdrum. Flom i vassdragene i Oslo er i stor grad forårsaket av nedbør og forholdet til overvann og overvannshåndtering er derfor essensielt. Flomvannføringen vil påvirkes av hvor mye og hvor fort overvann slippes til vassdraget, det vil si hvor overvannsløsningene plasseres og hvor mye de bidrar.*

## Rammeverket og behov for samordning

Rammeverket for utredning og arbeid med sikkerhet mot naturfarer er omfangsrikt og fragmentert. Dette gjelder både utredningskravene for de ulike farene, krav til risiko- og sårbarhetsanalyser på ulike nivåer, oppfølging av disse i planarbeid (forskrift om kommunal beredskapsplikt) og styringssystemet for kommunenes planlegging i ulike roller (plan- og bygningsloven). Det er utfordrende for kommunene å orientere seg, ikke bare om eget ansvar, men også å forholde seg til grensesnittet mellom de ulike statlige organer med ulike roller, myndighet og oppgaver i arbeidet med sikkerhet mot naturfarer.

Det kan også være utfordrende at de ulike organene ikke alltid klarer å veilede kommunene når spørsmål havner i grensesnittet mellom ansvar som ligger til ulike departementer og underliggende organer.

Plan- og bygningsetaten oppfordrer til at det etableres en løsning som enten samordner ansvarene, eller som gir kommunene verktøy som gjør kommunene mindre avhengige av veiledning fra de ulike statlige organene. Dette kunne være grunnlaget for å etablere en samordnende forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyse i planlegging og utbygging.

Vennlig hilsen

**Therese Tømmerås Corneliussen - saksbehandler**

utviklings- og infrastrukturavdelingen

utvikling