

Klima- og forurensningsdirektoratet

Bruk av plan- og bygningsloven som virkemiddel i forurensningssaker

Svar på oppdrag i tildelingsbrevet for 2010

TLS
24.09.2010

Innhold

Sammendrag	3
1. Oppdrag og utførelse.....	4
2. Bruken av plan- og bygningsloven på forurensningsområdet i dag	4
2.1 Planoppgaver og planmyndigheter.....	4
3. Forholdet mellom PBL og forurensningsloven	7
3.1 Samordning av PBL og forurl.	7
3.2 Bruk av PBL for å redusere forurensnings- og avfallsproblemer	7
4. Viktige bestemmelser i PBL som kan regulere forurensning	8
4.1 Grenseverdier og krav til miljøkvalitet.....	8
4.2 Hensynssoner.....	9
4.3 Konsekvensvurderinger.....	9
4.3.1 Forskrift om konsekvensutredninger	10
4.3.2 Konsekvensvurdering av mindre tiltak.....	10
4.4 Virkemidler for å få gjennomført vedtak etter PBL.....	11
5. Utvidet bruk av PBL for å oppnå miljømål	11
5.1 Hvorfor?.....	11
5.2 Egnete områder	12
6. Drøfting av konsekvenser.....	13
7. Videre arbeid	14
Vedlegg A: Nærmere om enkelte områder	16
1. Støy.....	16
2. Lokal luftforurensning og lukt.....	17
3. Forurenset grunn	18
4. Masseuttak	19
5. Mudring (tiltak i sjø og vassdrag).....	20
6. Akvakultur.....	21
Vedlegg B.....	23
Eksempel på sjekkliste	23

Sammendrag

Klif peker på at den nye plandelen i plan- og bygningsloven (PBL) har blitt et sterkere virkemiddel for å regulere forurensning innenfor flere områder. Det er særlig bruk av PBLs § 12-7 nr. 3 som er viktigst, men vi har også beskrevet andre hjemler og virkemidler i loven som kan brukes for å løse lokale forurensningsproblemer mer helhetlig. Blant annet ser vi ny forskrift om konsekvensutredning og innføring av begrepet hensynssoner som nyttige elementer. Økt bruk av PBL på forurensningsområdet skal ikke føre til at forurensningsloven svekkes, men at de to lovene i større grad og på flere områder brukes sammen og utfyller hverandre. For enkelte områder kan PBL også fullt ut regulere forurensning godt nok. Vi mener dette vil føre til en bedre miljøsituasjon og en mer effektiv miljøforvaltning både av lokal forurensning og for enkelte større anlegg.

Dersom PBL i større grad skal regulere forurensning, mener Klif at Fylkesmannen vil få en viktig rolle med å veilede kommunene i kravstilling og i tillegg vurdere om kravene er tilstrekkelige til at det er unødvendig å stille krav etter forurl. For å gjøre dette så effektivt som mulig for både kommunen og Fylkesmannen mener vi at det vil være hensiktsmessig å lage faglige veiledere og sjekklister for hva Fylkesmannen bør kontrollere i kommunedelplaner og reguleringsplaner.

1. Oppdrag og utførelse

I tildelingsbrevet for 2010 har Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) fått følgende oppdrag fra Miljøverndepartementet (MD):

Resultatområde 6 underområde 2

Klif skal gi en samlet oversikt over dagens praksis for bruk av plan- og bygningsloven (PBL) i forurensningssaker. I hvilken utstrekning den brukes, på hvilke områder og på hvilken måte. Oversikten skal omfatte en vurdering av forurensningsmyndighetens rolle ved planbehandlingen av arealplaner som åpner for større forurensende virksomheter, herunder en vurdering av om innsigelse bør brukes mer aktivt i slike saker, og en vurdering av om PBL i større utstrekning kan brukes i stedet for forurensningsloven for å løse lokale forurensningsspørsmål. Oversikten skal også omfatte, en vurdering av forholdet mellom forurensningsloven og PBL, og denne sammenheng se på hvordan PBL kan brukes sammen med forurensningsloven for å redusere forurensning ytterligere.

Klif har i svaret til departementet lagt vekt på å drøfte de bestemmelsene i plan- og bygningsloven (PBL) vi mener kan gi et vesentlig bidrag til arbeidet med å redusere og hindre forurensning. Vi har også forsøkt å vise eksempler på saksområder hvor vi mener forholdene ligger til rette for at PBL – alene eller sammen forurensningsloven (forurl.) – tas i bruk i større grad. Et viktig neste skritt vil være å utarbeide konkrete veiledninger for bruk av PBL i forurensningssaker.

Økt bruk av PBL i forurensningssaker vil ha betydning for flere forvaltningsnivåer, og da særlig Fylkesmannen (FM). Vi gir her en oversikt over aktuelle saksområder, men vi foreslår i denne omgang ikke en prioritering av saksområder fordi dette må avklares nærmere i samråd med FM. FMs bruk av innsigelse er omtalt under kapittelet om dagens bruk av PBL. Vi mener imidlertid at vi pr i dag ikke har et godt nok grunnlag til å kunne vurdere hvorvidt bruk av innsigelse bør brukes mer aktivt.

Vi har lagt vekt på at økt bruk av PBL i forurensningssaker skal innebære en styrking av miljøsituasjonen. Økt bruk av PBL skal ikke innebære noen svekkelse av miljøsituasjonen fordi forurl. ikke anvendes eller at PBL og forurl. anvendes sammen.

2. Bruken av plan- og bygningsloven på forurensningsområdet i dag

2.1 Planoppgaver og planmyndigheter

Ansvar for planlegging og vedtak av planer etter loven er lagt til Kongen (regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene.

Det er **kommunestyret** som er kommunal planmyndighet og som fatter rettslig bindende vedtak om kommuneplaner og reguleringsplaner. Det kommunale selvstyret preger i stor grad planleggingen, men alle planer skal være i tråd med nasjonale mål og retningslinjer.

Regionale planstrategier og regionale planer vedtas i **fylkestinget** og godkjennes i **regjeringen**. Godkjente regionale planer er ikke rettslig bindende, men tillegges stor vekt ved behandlingen av innsigelser til kommunale planvedtak.

MD er statlig planmyndighet og har det administrative ansvaret for plandelen av PLB og fatter avgjørelser i innsigelsessaker.

FM avgir uttalelser til planforslag, men kan ikke selv fatte vedtak etter PBL. FM kan fremme innsigelser til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i forhold som er av vesentlig betydning for miljøvern. FM har statlig myndighet med hjemmel i forurl. på delegerte områder og har samtidig et veiledningsansvar overfor kommunene jf PBL. FM er også ankeinstans på kommunale vedtak etter PBL.

Klif gir uttalelser til innsigelsessaker og bistår MD med utarbeidelse av veiledere om forurensningsmessige forhold som har betydning for arealplanlegging. Klif har også et veiledningsansvar overfor FM. Klif utarbeider og oppdaterer veiledningsmaterieell som TA-2115 om behandling av støy i arealplanleggingen, TA-1145 om håndtering av grunnforurensningssaker og nå forslag til en ny retningslinje om håndtering av luftkvalitet i arealplanleggingen. Klif arrangerer kurs om disse temaene ved behov, spesielt for FM. Klif besvarer også konkrete henvendelser om disse tematiske områdene. Utover dette har Klif ingen direkte befattning med PBL på noen nivåer av planarbeidet. Ved konsesjonsbehandling etter forurl. påser Klif at tillatelsen ikke er i strid med gjeldende arealplaner. 2.2 Kort om Fylkesmannens praksis i dag

FM skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter PBL og får alle kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner til uttalelse. FM er også klagemyndighet for enkeltvedtak som kommunen gjør. FM mottar mellom 300 og 600 plansaker pr. år pr. embete. En stor del av disse sakene er dispensasjonssaker og klager på kommunale planvedtak. Det ser ut til å ha vært en betydelig økning av antall saker de 10 siste årene, og FM bruker mye ressurser på plansaker. Tall fra FMs ressursrapportering viser at det i gjennomsnitt er seks årsverk totalt pr. embete på forurensningsområdet. Av dette brukes ca et ½ årsverk på plansaker innenfor forurensning.

En kartlegging av organiseringen av FMs planarbeid fra 2008 viser at det er store forskjeller mellom embetene. Generelt er arbeidet delt tematisk mellom fagavdelingene, med Fylkesmannens miljøvernavdeling som ansvarlig for koordineringen. I åtte embeter er koordineringen lagt til andre enheter (landbruk, kommunal, stab eller juridisk). Ni embeter har en etablert planfaglig gruppe på tvers av avdelingene, men kun seks embeter har en egen plankoordinator. De embetene som ikke har egne plangrupper har jevnliges samarbeidsmøter fra sak til sak, og det er hovedsakelig miljøvernavdelingen som koordinerer arbeidet.

Klif har våren 2010 foretatt en enkel spørreundersøkelse i landets miljøvernavdelinger om deres praksis for bruk av PBL i forurensningssaker med følgende spørsmål:

- Er det vanlig å vurdere/kommentere avfalls- og forurensningsspørsmål i saker Fylkesmannen får inn til uttalelse i form av oversikts- og reguleringsplaner?
- Hvis det må påregnes forurensningsproblemer som følge av planen, ber Fylkesmannen kommunen om å sette konkrete krav som kan begrense problemet? Eventuelt hvorfor ber ikke Fylkesmannen om dette?
- Krever noen gang Fylkesmannen at kommunen utarbeider reguleringsplan i forurensningssaker?
- Har Fylkesmannen i noen sak vurdert å be om at det blir satt forurensningskrav for større områder som ikke lett kan reguleres etter F-loven?

Varsles det noen gang om innsigelse av hensyn til å motvirke forurensninger? I tilfelle hvilken type sak?
Evt. andre forhold vedrørende bruken av PBL

Resultatet av spørreundersøkelsen er sammenstilt nedenfor.

FM får alle kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner til uttalelse. Det er vanlig praksis å gi uttalelser til planene, men det er forskjeller i hvor grundige uttalelsene er og om det gis veiledning i hvordan forurensning skal håndteres.

I kommuneplaner og kommunedelplaner gis det en samlet uttalelse fra alle avdelinger i embetet, koordinert fra kommunalavdelingen eller landbruksavdelingen like ofte som fra miljøvernavdelingen. Arbeidet med reguleringsplaner og dispensasjonssaker er i de fleste embeter lagt til miljøvernavdelingen.

Omfang og praksis for bruk av PBL i forurensningssaker er svært ulik embetene i mellom, både tematisk og hvor mye tid som brukes. Uttalelsen i den tidlige planfasen er oftest generell informasjon om hvilke tiltak som krever behandling etter eget regelverk, eks. mudring, og hvilke tiltak som krever egne utredninger, eks. støyutredninger og opprydding av forurenset grunn. I mange tilfelle informerer FM også om hensyn som må ivaretas innen avfall og avløp.

I planer der FM ser at forurensning kan bli et problem som følge av planen, ber enkelte embeter kommunen stille krav i reguleringsplanen for å unngå problemer. Enkelte fylker foreslår tekniske løsninger inntatt som reguleringsbestemmelser. Det er særlig støyende aktiviteter FM ber kommunen regulere gjennom PBL, både i enkeltsaker og i arealplaner. Flere embeter har også i noen tilfeller bedt kommunen ta inn krav som regulerer sumstøy fra mange virksomheter innenfor samme geografiske område.

I de fleste tilfellene følger kommunen FMs anvisninger for å unngå enten konsesjonsbehandling etter forurl. eller at FM stopper planen ved å fremme innsigelse. I de tilfellene hvor FM varsler eller fremmer innsigelse, er det støy som er den vanligste grunnen. Men det er også eksempler på at innsigelse er fremmet ved planer om masseuttak, utfylling i sjø, avløpsløsninger for større områder og manglende utredninger av forurenset grunn. Noen få fylker har krevd at kommunen skal utarbeide egen reguleringsplan i forurensningssaker. Dette har vært gjort hvis ny forurensende virksomhet vil påvirke omkringliggende områder, og i saker med høyt konfliktnivå. Det er også blitt gjort i saker som burde ha vært konsekvensutredet, for eksempel etablering av større masseuttak.

FM opplever generelt arbeidet med plansaker som meget krevende, både når det gjelder kompetanse og tidsbruk. Dessuten er det en utfordring å behandle alle private reguleringsforslag som fremmes fra kommunene. Dette er ofte dispensasjonssaker.

Undersøkelsen viser at omfang og praksis for FMs bruk av PBL i forurensningssaker er svært ulik embetene i mellom. Der det finnes gode forurensningsfaglige veiledere (for eksempel innen støy og grunnforurensning) ser det ut til at FM har et godt grunnlag for å etterspørre og foreslå krav til kommunens arealplaner. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for areal- og transportplanlegging og RPR for etablering av kjøpesentre er også en del brukt, både som grunnlag for uttalelser og innsigelse.

Det foreligger i dag ingen skriftlig veiledning om hvordan FM bør håndtere forurensningssaker i plansammenheng. Dette fører i sin tur til både ulik og tilfeldig behandling. Jernbaneverkets og Vegvesenets fellesprosjekt om utbygging av E6 og Dovrebanen er et eksempel på hvor ulik praksis fylkene fører i plansaker. Fylkesmannen i Hedmark vil konsesjonsbehandle anleggsstøyen etter forurl., mens Fylkesmannen i Oslo og Akershus anbefaler å håndtere støyen etter forskrift om miljørettet helsevern.

I forhold til antall planer FM har til uttalelse årlig, er det en svært liten andel som blir behandlet i forhold til forurensning spesielt. Potensialet for å løse flere forurensningsproblemer gjennom PBL er derfor trolig stort.

3. Forholdet mellom PBL og forurensningsloven

3.1 Samordning av PBL og forurl.

Forurl. § 2 nr. 2 bestemmer at forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med forurl. brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer. Etter forurl. § 11 tredje ledd skal forurensning om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Der virksomhet vil være i strid med endelig plan etter PBL skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurl. med samtykke fra kommunen.

I kommentaren til forurl. § 11 står det i Ot.prp.nr.11 s.110 tredje spalte: ”*Departementet vil understreke at det også i fremtiden vil være adgang til å avslå søknad om enkeltutslipp under henvisning til at det bør utarbeides en samlet plan for utslippskontroll for et større område eller før det er utarbeidet plan etter pbl.*” Dette innebærer at forurensningsmyndigheten kan kreve fastsatt reguleringsplan før en sak avgjøres etter forurl..

Det vises også til at når reguleringsbestemmelser i en reguleringsplan på en tilfredsstillende måte ivaretar hensynene til de forurensningsmessige forhold, så er det etablert praksis på at det er unødvendig å behandle saken etter forurl. Reguleringsbestemmelser kan dermed erstatte tillatelse etter forurl. Det er imidlertid forurensningsmyndigheten som avgjør om tillatelse etter forurl. er nødvendig. Forurensningsmyndigheten kan når som helst stille krav dersom reguleringsbestemmelsene ikke etterleves eller at miljøtilstanden ikke blir tilfredsstillende.

Hovedbegrunnelsen for denne praksis ligger i at når det stilles krav etter PBL, kommunehelsetjenesteloven, vannressursloven, brann- og eksplosjonslovgivningen så vil dette føre til at det ikke oppstår forurensninger som overskrider kravet i forurl. § 8 fjerde ledd.

3.2 Bruk av PBL for å redusere forurensnings- og avfallsproblemer

Arealplanlegging er et av kommunens hovedverktøy på miljøvernområdet og er viktig for måloppnåelsen innenfor høyt prioriterte nasjonale miljømål for klima, støy, lokal luftforurensning, vannforvaltning, grunnforurensning, sedimentarbeidet og avfallssaker i tillegg til forurensningslovgivningen.

I høringsen av lovtkastet for den nye PBL ga MD og Statens forurensningstilsyn klart uttrykk for at PBL i større grad bør kunne nyttes for å begrense og avbøte forurensning slik at særlig lokale forurensningsspørsmål kan reguleres gjennom PBL, og at det bør være god kopling

mellom planlegging og saksbehandling etter PBL og forurl. Dette bygger bl.a. på at PBL har to åpenbare fordeler. Det ene er at mens forurl. retter seg mot den enkelte virksomhets utslipp så gir PBL en mulighet til å se utslippene i en større arealmessig sammenheng, og kommunen kan fastsette reguleringsbestemmelser som gjelder all virksomhet innen ett område. Den andre fordelen er at kommunens avklaring av arealbruken vanligvis må foretas før en eventuell vurdering etter forurl. Det er derfor viktig at eventuelle forurensningsproblemer blir avklart før arealbruken blir vedtatt slik at lokaliseringen av en virksomhet kan bli mest mulig optimal. Kommunens arealdisponeringer vil ofte være bestemmende for omfanget av forurensningsproblemene.

PBL og forurl. kan også utfylle hverandre. Vanligvis skjer det ved at kommunen kun bestemmer arealbruken gjennom arealplanen og forurensningsmyndigheten deretter regulerer utslipp fra virksomheten gjennom forurl.. Men man kan også tenke seg at kommunen gjennom reguleringsbestemmelser setter støygrenser eller driftstider for et større industriområde, og at forurensningsmyndigheten etterpå setter utslippskrav til luft og vann for de virksomhetene innen området som har slike utslipp. Et annet eksempel er at kommunen, dersom det er lokale behov, gjennom reguleringsbestemmelser kan stramme inn krav som for eksempel driftstid til industrivirksomheter som er regulert med minimumskrav i forurensningsforskriften.

4. Vikt ig bestemmelser i PBL som kan regulere forurensning

Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen kan ha bestemmelser som ivaretar miljøet. Bestemmelsene vil være juridisk bindende. Bestemmelser i kommuneplanens arealdel kan gi overordnede bestemmelser for miljøet mens reguleringsplaner vil være mer detaljerte og konkrete.

Den nye plandelen i PBL har enda klarere bestemmelser om miljø enn tidligere, og dette medfører at loven kan brukes mer effektivt i forurensnings- og avfallsaker enn tidligere. Loven har også nye bestemmelser om oppfølging av ulovligheter som gir kommunen bedre virkemidler til å gjennomføre loven.

4.1 Grenseverdier og krav til miljøkvalitet

PBL § 12-7 nr. 3 lyder: ”I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

- grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til pågående og ny virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning.”

Bestemmelsen gir mulighet for å sette utslippsgrenser når det for eksempel gjelder støynivåer, luftkvalitet og vannkvalitet, tidsbegrensninger, krav om tekniske løsninger eller installasjoner og utstyrsrestriksjoner. Tidsbegrensninger kan være som driftstid i form av klokkeslett, dager, sesong osv. Tekniske løsninger kan være sedimentasjonsbasseng, støyskjermer osv. Eksempel på utstyrsrestriksjoner kan være våpentyper brukt på skytebaner eller kjøretøytyper brukt på motorsportsbaner. Restriksjonene kan settes av hensyn til forhold utenfor planområdet og krav kan stilles både til ny og allerede etablert virksomhet.

Med hjemmel i PBL § 12-14 kan det fastsettes nye eller endrede reguleringsbestemmelser etter § 12-7 nr 3. Bestemmelsen gir mulighet til å regulere eksisterende virksomheter ved for eksempel utvidet eller endret drift, ved å kreve ny reguleringsplan eller innarbeide nye reguleringsbestemmelser i eksisterende plan.

Selv om forurensningsmyndigheten også har kompetanse til å gi pålegg/konsesjon vedrørende et bestemt område, er ikke det til hinder for at kommunen kan vedta reguleringsbestemmelse på samme felt. Denne bestemmelsen er i utgangspunktet ment å gi samme muligheter som bestemmelsen i § 26 i den tidligere PBL ga.

Svært mange av de sakene hvor det vil være aktuelt å fastsette reguleringsbestemmelser for miljøkvalitet i medhold av PBL omfattes også av forurl.. Det er akseptert i praksis at dersom det er fastsatt forurensningsbegrensende tiltak etter PBL (eller annen lovgivning) på en tilfredsstillende måte, så er det ikke nødvendig å behandle saken etter forurl. Dette innebærer at mange lokale forurensningssaker ikke behøver å behandles av FM dersom han forsikrer seg om at reguleringsbestemmelsene jf. § 12-7 nr. 3 i tilstrekkelig grad ivaretar miljøhensynene.

4.2 Hensynssoner

Hensynssoner er innført som et nytt element i ny PBL, jf §§ 11-8 *Hensynssoner* og 12-6 *Hensynssoner i reguleringsplan*. Hensynssoner vises i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, i tillegg til arealformålet, som en skravur på plankartet i områder hvor det foreligger særlige hensyn, forhold eller restriksjoner som er vesentlig for bruken og plandisponeringen av området. Det er forutsatt at det, innenfor rammen av de hjemlene loven gir, fastsettes bestemmelser i den enkelte plan for å ivareta de hensynene som hensynssonen gjelder. På forurensningsområdet kan særlig hensynssone § 11-8 a) *Sikrings- støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko* være aktuell. I denne sonen kan det i kommuneplanens arealdel gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter som beskrevet i PBL § 1-6. Det kan gis tilsvarende bestemmelser i reguleringsplan.

Det framstår som mest aktuelt å bruke hensynssone a) med bestemmelser i områder med forurenset grunn, eller som pga annen forurensning eller miljørisiko må belegges med restriksjoner, - i tilfelle inntil årsaken til forurensning eller miljørisiko er fjernet. Et annet eksempel på aktuell bruk av hensynssone med bestemmelser kan være å vise områder med spesielle behov for støytiltak eller utslippsreducerende tiltak. I reguleringsplan kan hensynene ivaretas gjennom reguleringsbestemmelser til arealformålene etter § 12-7.

4.3 Konsekvensvurderinger

Gode konsekvensvurderinger som utarbeides på et tidlig stadium i planleggingen er forutsetningen for å kunne velge det tiltaket som best gagnar miljø og samfunn. De er også avgjørende for å kunne formulere nødvendige miljøkrav i bestemmelser enten de fastsettes etter PBL eller forurl. Kravet til beskrivelse og konsekvensutredning fremgår av PBL § 4-2.

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av fastsatt planprogram, og gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser for relevante miljø- og samfunnstema. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaringer. For regionale planer, kommuneplanens arealdel og

områderegulering med lav detaljeringsgrad vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og av de samlede virkningene av planens arealendringer som vil måtte utredes. I nødvendig grad må det likevel vurderes konsekvenser for enkeltområder. Grad og omfang av vurdering av enkeltområder vil være avhengig av forhold som størrelse, konfliktnivå og omfanget av virkninger.

Forurl. § 13 om konsekvensanalyser ble i praksis avløst av PBLs generelle bestemmelser om konsekvensanalyser da bestemmelsene ble tatt inn i PBL i 1989.

4.3.1 Forskrift om konsekvensutredninger

Etter ny forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) kan både Klif og FM ha plikter og myndighet dersom de anses som såkalt "ansvarlig myndighet." Ansvarlig myndighet er ansvarlig for at de omfattende saksbehandlingsreglene om utarbeiding av plan- og utredningsprogram og konsekvensutredning følges. Forskriften angir i vedlegg I tiltak som alltid skal konsekvensutredes og i vedlegg II tiltak som skal vurderes konsekvensutredet.

Dersom det aktuelle tiltaket betinger en planendring, er det alltid kommunen som er ansvarlig myndighet. Dersom det ikke er behov for noen ny plan for eksempel fordi det gjelder etablering av en bedrift innenfor et allerede regulert område, kan det være Klif eller FM som får ansvaret for å være ansvarlig myndighet. Dette gjelder dersom en virksomhet faller inn under KU-forskriftens vedlegg I og må ha utslippstillatelse etter forurl.. Det er da viktig at saksbehandlingen etter KU-forskriften samordnes med behandlingen etter forurl.

Ansvarlig myndighet kan videre benytte KU-forskriftens § 12, 3. ledd som lyder:
Plan- eller tillatelsesmyndigheten skal vurdere og i nødvendig grad fastsette vilkår for å avbøte og begrense vesentlige negative virkninger av planen eller tiltaket. Vilkårene må vedtas som bestemmelser eller hensynssoner med hjemmel i Plan- og bygningsloven, eller som vilkår etter annet lovverk.

Dette åpner for at det for enkelte store tiltak kan legges inn bestemmelser blant annet om overvåking og miljøoppfølging, samt bestemmelser setter vilkår for reguleringsplanen. Forurensningsmyndigheten kan her være i forkant og forebygge eventuelle forurensningsproblemer med rettslig bindende bestemmelser allerede i planleggingsfasen.

4.3.2 Konsekvensvurdering av mindre tiltak

En annen viktig reguleringsbestemmelse for å sikre nødvendig beslutningsgrunnlag er PBL § 12-7 nr. 12 som lyder: "*I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:*

- *krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne."*

Bestemmelsen må sees i sammenheng med PBL § 4-2. Bestemmelsen skal sikre mulighet til oppfølging av undersøkelser som er gjort i forbindelse med planbeskrivelse eller konsekvensutredningen. Med gjennomføring av planen menes alle faser – både anlegg, gjennomføring og drift. Dette vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen og undersøke virkningen av avbøtende tiltak. Dette kan igjen gi grunnlag for å fatte vedtak etter PBL § 12-7 nr. 3.

4.4 Virkemidler for å få gjennomført vedtak etter PBL

Forurl. har svært gode virkemidler til å følge opp brudd på loven noe som gjør det mulig å handle raskt og adekvat. Mulighetene for oppfølging av brudd på vedtak etter plandelen av PBL har ikke vært like åpenbare. Dette har ført til at forurensningsmyndighetene ofte ikke har ansett vedtak etter PBL som å være like gode som vedtak etter forurl.. Bygningsdelen av PBL inneholder imidlertid en rekke bestemmelser som bør gjøre det mulig for kommunen å håndheve også bestemmelser vedtatt etter lovens plandel. Dette omfatter bl.a. hjemmel til pålegg om retting og stans, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff.

PBL kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging gir en rekke bestemmelser som gir virkemidler for at vedtak etter PBL skal gjennomføres. Kapittel 32 gjelder både plan- og bygningsdelen av PBL. Bestemmelsene er videreføring fra tidligere lov, men er gjort klarere og styrket i den nye loven.

PBL § 32-1 gir kommunen en plikt til å forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av loven. Dette gjelder for eksempel for når krav i reguleringsbestemmelser ikke blir holdt. § 32-2 omhandler forhåndsvarsel.

PBL § 32-3 første ledd lyder:

”Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid.”

Bestemmelsen gir en effektiv hjemmel for å stanse virksomhet som er i strid med reguleringsbestemmelser m.v. Ved vedtak etter bestemmelsen kan det også fastsettes tvangsmulkt som forfaller dersom ikke vedtaket følges innen en fastsatt frist.

5. Utvidet bruk av PBL for å oppnå miljømål

5.1 Hvorfor?

Bruk av PBL er særlig viktig i saker hvor lokalisering har stor betydning for omfanget av forurensningsproblemer. I praksis betyr dette svært mange mindre og en del større saker. Bestemmelser i kommuneplaner gir mer overordnede bindinger enn reguleringsplaner, og det er viktig å ha fokus på kommuneplaner for å kunne styre utviklingen i kommunen. Bruken av hensynssoner kan her være viktig verktøy for kommunen. Noen hensynssoner vil være juridisk bindende på kommuneplannivå, men vi tror at forurensningsbegrensende tiltak først og fremst må gjøres juridisk bindende gjennom bestemmelser til reguleringsplanen.

FM får i dag alle arealplaner fra kommunen til uttalelse, og miljøvern avdelingene bruker betydelige ressurser på dette. Dersom forurensningssaker som i dag behandles etter forurl. kan begrenses eller behandles ferdig gjennom vedtak etter PBL, vil dette kunne frigjøre arbeidskapasitet hos FM fordi man unngår en egen behandling etter forurl..

Klif har registrert at det for eksempel brukes mye tid på støysaker fordi dette engasjerer mange mennesker lokalt. Dette avspeiles også i Klifs klagebehandling av vedtak fattet av FM med hjemmel i forurl. I enkelte støysaker, som for eksempel skytebaner, bør reguleringsplan og byggesøknad kunne godkjennes samtidig uten videre behandling etter forurl.. Dette vil

være arbeidsbesparende både for kommunen og forurensningsmyndighetene samtidig som tiltakshaver vil få avgjørelse av saken tidligere.

Det er her viktig at kommunene ber den som ønsker å starte ny virksomhet eller å fortsette forurensende virksomhet selv å lage forslag til reguleringsplan og reguleringsbestemmelser. Det finnes mange kompetente konsulentfirmaer som gjør dette.

Det at kommunen fatter forurensningsbegrensende bestemmelser etter PBL, er ikke til hinder for at FM senere kan fatte vedtak etter forurl. hvis det anses nødvendig i forhold til kravstilling eller tilsynsmyndighet.

I mange tilfeller vil det være regulering av summen av en forurensning som er viktig for omgivelsene (støy fra flere virksomheter som ligger nær hverandre). Det har vist seg vanskelig å få til slike gode reguleringer gjennom enkelttillatelser etter forurl. der det er mange aktører innen samme geografiske område. Vi mener PBL har et fortrinn her fordi kommunen i en reguleringsplan kan stille krav til større områder der det er mange aktører. Tilsvarende problemstilling med mange aktører kan også gjelde for lukt, støv, mudring, grunnforurensning og fiskeoppdrett. Det bør ligge godt til rette for at kommunen her kan bruke de nye reglene om hensynssoner.

En rekke bransjer som er delegert til FM er nå regulert etter forurl. gjennom minimumskrav i forurensningsforskriften. I den grad det er behov for strengere regulering i form av kortere driftstider eller påslipp til kommunale renseanlegg o. likn. kan dette i framtiden reguleres av kommunen ut i fra lokale forhold. Gjennom forskriftsreguleringen vil kommunen være godt kjent med de krav som gjelder for de ulike typer anlegg allerede på planleggingsstadiet og kan legge til rette for at kravene overholdes.

FM har plikt til å føre tilsyn med at kommunene skjøtter sine planleggingsoppgaver i tråd med lover og retningslinjer. Dersom kommunene ikke etterkommer viktige hensyn påpekt av FM, kan FM sanksjonere ved å varsle innsigelse.

Dersom PBL i større grad skal regulere forurensning, mener Klif at FM vil få en viktig rolle med å veilede kommunene i kravstilling og i tillegg sjekke at kravene er tilstrekkelige. For å gjøre dette så effektivt som mulig for både kommunen og FM mener vi at det vil være hensiktsmessig fortsatt å lage retningslinjer og faglige veiledere som T-1442 og TA-2115 m.m. (brukes av kommuner, FM, konsulenter), men også enklere sjekklister for hva FM bør kontrollere i kommunedelplaner og reguleringsplaner. En slik sjekklister vil også fortelle kommunene hva som forventes lagt inn i planene avhengig av forurensningsproblematikken.

5.2 Egnete områder

Vi mener utvidet bruk av PBL trolig med fordel kan benyttes på bl.a. følgende felt (listen er ikke uttømmende):

Støy, både i enkeltsaker og sumstøy for større områder som vanligvis ikke vil reguleres etter forurl. Kommunen virker godt kjent med T-1442 og henviser allerede ofte til denne. Ny mulighet til bruk av hensynssoner.

Lokal luftkvalitet, lokalisering av kilder for støv, lukt og avgasser er avgjørende for omfang av forurensningsproblemet.

Grunnforurensning, kommunen har allerede i dag ansvar etter forurensningsforskriften kapittel 2. Vurdering av forurensningsfare skal inngå ved alle terrenginngrep/bygging.

Masseuttak, krav om at deponeringsløsningen fremgår ved tiltak.

Mudring, mulighet for å se små enkeltinngrep i en større sammenheng.

Akvakultur, reguleringsbestemmelser for utslipp av næringssalter

I tillegg kan det være gevinster ved å se forurensning fra virksomhetene i en større arealmessig sammenheng både innen avløp og avfall. Områdene er nærmere omtalt i vedlegg 1, og eksempel på enkel sjekkliste er vist i Vedlegg 2.

6. Drøfting av konsekvenser

I oversikten har vi lagt vekt på at mer systematisk bruk av PBL i forurensningssaker først og fremst skal bi dra til bedre miljøforhold. Vi har lagt vekt på at det ikke skal innebære noen svekkelse av miljøsituasjonen dersom forurl. ikke anvendes eller at PBL og forurl. anvendes sammen. Det vises til at forurensningsmyndigheten på et hvert tidspunkt kan gripe inn med hjemmel i forurensningsloven dersom det ikke er tilstrekkelig å bruke PBL i det konkrete tilfellet.

En økt bruk av PBL i forurensningssaker vil kunne bidra til at saker blir sett i en større arealmessig sammenheng og at forhold som det ikke så naturlig kan stilles krav om etter forurl. kan reguleres gjennom reguleringsbestemmelser i PBL. Dette vil kunne føre til at for eksempel støysaker kan løses ved en bedre arealmessig plassering kombinert med tekniske støybegrensende tiltak og reguleringer av driftstider mv.

Økt bruk av PBL vil også ansvarliggjøre kommunene i større grad enn det som skjer i dag. Kommunene bør mer aktivt inn i forurensningssakene fordi forurensningsproblemene er så sterkt knyttet til lokalisering. Dette vil også kunne føre til at FM i en del saker ikke trenger å konsesjonsbehandle sakene og dermed får frigjort arbeidskapasitet. Mange saker, særlig på områdene støy og lukt gjelder svært lokale forhold. I disse sakene er det naturlig at kommunen har et ansvar for å løse sakene.

Det at kommunene blir mer ansvarliggjort i miljø saker ved bruk av PBL i forurensningssaker passer godt sammen med den IT-baserte satsingen på veiledning av kommunene når det gjelder forurensningsmyndighet. Det vil her være naturlig å gi veiledning også om kommunens bruk av PBL i disse sakene. Økt bruk av PBL i forurensningssaker vil kunne føre til at enkelte kommuner er aktive på dette område mens andre ikke utnytter de mulighetene de har. Dette vil også kunne oppveies en del ved at det gis god veiledning til kommunene.

Økt bruk av PBL i forurensningssaker vil kunne føre til at kommunene må bruke litt mer tid på lokale forurensningssaker mens FM vil konsesjonsbehandle færre lokale saker og øke veiledningen overfor kommunen.

7. Videre arbeid

Denne oversikten tar for seg de viktigste lovbestemmelsene og saksområdene hvor det kan være aktuelt å ta PBL systematisk mer i bruk i forurensningssaker. Oversikten er ikke uttømmende. Klif ønsker på bakgrunn av denne oversikten å arbeide for at PBL brukes i større grad i våre saker enten alene eller sammen med forurl.

Dette bør først og fremst skje ved at vi utarbeider veiledninger for økt bruk av PBL til bruk av FM og kommunene. Vi må ha en nærmere kontakt med FM for å finne frem til hvilke saksområder vi skal utarbeide veiledninger for og i hvilken rekkefølge vi skal utarbeide oversikter.

Bruk av PBL som virkemiddel i forurensningssaker - Vedlegg

Innhold

Vedlegg A: Nærmere om enkelte områder	16
1. Støy.....	16
2. Lokal luftforurensning og lukt.....	17
3. Forurenset grunn	18
4. Masseuttak	19
5. Mudring (tiltak i sjø og vassdrag).....	20
6. Akvakultur.....	21
Vedlegg B.....	23
Eksempel på sjekklister	23

Vedlegg A: Nærmere om enkelte områder

1. Støy

Styrende og veiledende dokumenter:

forurensningsforskriften kap 5 (minimumskrav til innendørs støynivå)
forurensningsforskriften kap 24, 29 og 30 (asfaltverk, pukkverk og verft)
retningslinje T-1442 med veileder TA-2115 om støy i arealplanlegging. Brukes både i arealplanlegging og i tillatelser etter forurl.
forskrift om krav til byggverk og produkt til byggverk § 8-5 Ytre miljø NS 8141 vibrasjoner og rystelser

Regulering i dag

Støy er først og fremst et lokalt problem, men berør totalt sett mange mennesker. Kommunens arealdisponeringer har stor betydning for omfanget og utvikling av støyproblemer. Støyproblemer som skyldes uheldig lokalisering av en virksomhet i forhold til naboer kan ofte ikke løses fullt ut i etterkant. Støy i ytre miljø reguleres i dag enten gjennom forurl. og/eller PBL. Forurensningsforskriften regulerer støy fra bl.a. asfaltverk, pukkverk og verft med minimumskrav. Støy fra annen virksomhet kan reguleres gjennom tillatelser gitt i medhold av forurl. § 11. Aktiviteter som for eksempel bygg- og anleggsstøy, motorsportsbaner og skytebaner blir i varierende grad regulert av PBL eller forurl. I tillatelser etter forurl. stilles det krav til utslippsnivåer og vanligvis ikke krav til teknisk løsning. I støysaker vil ofte utslippsnivået avhenge av den fysiske utformingen på støyskjermen.

Retningslinje T-1442 anvendes ofte i regulering både etter PBL og forurl. Kommunene virker relativt godt kjent med retningslinjen og mange viser til den i sine reguleringsbestemmelser i dag. Det ser imidlertid ut til å være behov for noe mer veiledning i bruk av bestemmelser som regulerer støy. Dette gjelder bl.a. bruk av maksimalverdier, driftstider, kjøretider, hensynssoner m.m.

Sumstøy kan i liten grad løses tilfredsstillende gjennom forurl. fordi loven retter seg mot den enkelte virksomhet. Støy knyttet til transport til og fra en virksomhet, lasting og lossing er vanskelig å regulere. Dette gjelder særlig skipsanløp hvor liggetiden ved kai er svært kostbar. Ofte kan bidragsyterne til støy være bedrifter som vanligvis ikke oppfattes som støyende, for eksempel grossister med utendørs lager av store elementer som gir mye støy når disse flyttes på. Byggetekniske forhold som vifter og transportskruer/-bånd, støyskjermer og rutiner for lukking av porter og luker, flytting av containere m.m. kan ha stor betydning for støybildet.

Økt bruk av PBL

Regulering av sumstøy. Bruk av hensynssoner i PBL kan være et viktig virkemiddel for kommuner som har større områder hvor sumstøy eller støy fra store anlegg er et problem, for eksempel veganlegg, terminaler/havner og større industriområder.

Kommunene kan ha stor fordel av opplysninger som kommer fram i forbindelse med kravet i forurensningsforskriften kapittel 5 om kartlegging av støyutsatte boliger m.m. Kartlegging og utbedring av de mest støyutsatte områdene ble utført i 2007, og en ny kartlegging av resterende støyutsatt bebyggelse skal gjennomføres i 2012. I tillegg får all større virksomhet hvor støy reguleres etter forurl. § 11 krav om å sende støysonekart til kommunen.

For virksomheter som er regulert gjennom forskrift kan det i en del tilfeller være ønskelig å redusere støyen ytterligere ut i fra lokale forhold. Dette kan kommunen gjøre ved å fastsette driftstider el.likn. i reguleringsbestemmelsene uten at det må fattes et nytt vedtak etter forurl.

Muligheten for å dempe støy fra utendørs aktiviteter som skytebaner og motorsportsbaner er begrenset, og beliggenheten er derfor helt avgjørende. En del skytebaner og motorsportsbaner har i dag tillatelse etter forurl. § 11 og en del er regulert bare gjennom PBL. Både skytebaner og motorsportsbaner kan enkelt reguleres gjennom reguleringsbestemmelser om støygrenser, støysoner, driftstider og byggetekniske tiltak, og det gjøres i dag til en viss utstrekning. Dette vil i de fleste tilfeller også innebære en enklere saksgang for tiltakshaver, kommune og FM.

2. Lokal luftforurensning og lukt

Styrende og veiledende dokumenter

forurensningsforskriften kap 7 lokal luftkvalitet

forurensningsforskriften kap 8 svovelinnhold i fyringsolje

forurensningsforskriften kap 9 om utslipp av flyktige organiske forbindelser

forurensningsforskriften kap 27 forbrenningsanlegg med rene brensler

avfallsforskriften kap 10 avfallsforbrenning

rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging

veileder for regulering av lukt er under utarbeidelse

Regulering i dag

Det er utarbeidet nasjonale mål for utendørs *luftkvalitet* som skal sikre at folks helse blir ivaretatt. Målene er nedfelt som juridisk bindende maksimalverdier for lokal luftkvalitet i forurensningsforskriften kapittel 7. Forskriften retter krav mot anleggseiere om å redusere utslipp av bl.a. svevestøv, nitrogenoksider, svoveloksider, tungmetaller og en del andre forbindelser som er helseskadelige over en viss konsentrasjon. Kommunen er myndighet og har ansvaret for å etablere målestasjoner og få gjennomført målinger av luftkvaliteten lokalt. Kommunen kan også pålegge eiere av anlegg å gjennomføre avbøtende tiltak. Kommunen kan bl.a. vedta lokal forskrift om forbud mot vedfyring.

Virksomheter som kan ha vesentlige utslipp til luft er regulert gjennom egne tillatelser etter § 11 i forurl. Likevel overskrides fremdeles ett eller flere av de nasjonale målene i de fleste større byer og tettsteder i Norge. Med unntak av enkelte industriutslipp er de viktigste kildene til lokal luftforurensning nå vegtrafikk og vedfyring.

Selv om kommunen gjennom forurensningsforskriften har virkemidler til å foreta en viss opprydding, er kommunens arealdisponeringer viktige for i hvilken grad befolkningen vil bli utsatt for luftforurensninger. Det gjelder for eksempel plassering av boliger, barnehager og helseinstitusjoner i forhold til vegtrafikk og industriområder, og det gjelder tilrettelegging for bruk av energikilder som ikke medfører lokal luftforurensning.

I motsetning til stoffene som inngår i luftkvalitetskriteriene vil *lukt* sjelden kunne ha en direkte helsefarlig effekt. Men plagsom lukt kan indirekte virke inn på folks helse fordi stadige luktproblemer påfører folk mistriksel og stress. Luktproblemer skyldes oftest utslipp fra industri eller avfallsanlegg. Det er særlig virksomheter som behandler organisk materiale

som slipper ut lukt (bryggerier, sildeoljefabriker, slakterier, avfallsanlegg, komposteringsanlegg, avløpsanlegg), men også virksomheter som benytter kjemikalier med lav luktterskel, for eksempel styren i glassfiberproduksjon. Enkelte bergarter kan også avgi sterk lukt når de brytes fordi nye flater blir eksponert for vann og luft.

Det har vist seg vanskelig å regulere lukt som luktnivåer på en enkel og lett etterprøvbar måte. Måling av lukt er svært komplisert, og det er kanskje en av grunnene til at regulering av lukt er lite brukt i tillatelser. En del virksomheter har fått luktgrenser i sine tillatelser etter forurl. § 11, men dette gjelder bare større anlegg med betydelige problemer. For mindre anlegg vil det ofte være enklere å regulere lukt ved avstand til nabo, tekniske og bygningsmessige tiltak og til en viss grad driftstid. Mange virksomheter som benytter organisk materiale er avhengig av biologiske prosesser som ikke kan slås av og på, men drift og rutiner kan ofte til en viss grad justere tidspunktet utslippene når omgivelsene. For eksempel bør komposteringsanlegget la være å snu rankene fredag ettermiddag om sommeren når alle naboene sitter ute og griller på kvelden.

Beliggenhet og topografiske og meteorologiske forhold er avgjørende for om utslippet blir et problem i nærområdet eller ikke.

Økt bruk av PBL

Både forebygging av luktproblemer og ivaretagelse av lokal luftkvalitet kan best løses gjennom lokalisering, både av selve anlegget og utbygging av omkringliggende områder. Enkelte virksomheter vil ha luktutslipp av en viss grad uansett tekniske løsninger. Problemet kan derfor ikke løses gjennom konsesjonsbehandling alene. Ved god arealplanlegging som sikrer tilstrekkelig avstand mellom luktkilden og de som kan bli berørt, kan man unngå at det oppstår problemer for luktfølsom bebyggelse. For nye anlegg kan det gjennom reguleringsbestemmelser kreves at anlegget skal plasseres, dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes på en slik måte at omgivelsene ikke utsettes for sjenerende lukt. Det kan også gis grenseverdier for luktutslipp gjennom reguleringsbestemmelser og pålegg om jevnlig målinger.

Samspilleffekter mellom støy og luftforurensning øker plagen/helserisikoen. Det er også nær sammenheng mellom lokale utslipp til luft og klimagassutslipp. Bruk av PBL kan sikre at alle disse miljøfaktorene vurderes i sammenheng, blant annet gjennom samordnet areal- og transportplanlegging.

3. Forurenset grunn

Styrende og veiledende dokumenter:

forurensningsforskriften kap 2 om bygge- og gravearbeider
veileder TA-2553 om helsebaserte tilstandsklasser for forurenset grunn
matrikkelen/grunnforurensningsdatabasen

Regulering i dag

De fleste arealplaner medfører en eller annen form for terrenginngrep. Kommunen har en svært viktig oppgave i å påse at terrenginngrep (graving i grunnen) foregår etter forurensningsforskriften kap 2. Ved terrenginngrep har tiltakshaver plikt til å vurdere om det

er forurensninger i grunnen. Databasen Grunnforurensning er den viktigste kilden for å finne opplysninger om mulig forurensninger i grunnen. Dersom det er grunn til å tro at grunnen er forurenset, skal det utarbeides en tiltaksplan. Tiltaksplanen skal godkjennes av kommunen.

En klar intensjon med reglene om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider, er å effektivisere arbeidene ved i størst mulig grad å samordne behandlingen med behandling av saker etter PBL. Dersom tiltaket krever søknad eller melding etter PBL, skal denne sendes kommunen samtidig med tiltaksplanen. Eksempel på tiltak som krever søknad og tillatelse etter PBL er bl.a. oppføring og vesentlig endring av bygning, konstruksjon eller anlegg samt vesentlig terrenginngrep.

For en del eiendommer som har forurenset grunn er det fattet vedtak om rådighetsbegrensning. Dette er registrert i grunnforurensningsdatabasen som er en del av matrikkelen.

Økt bruk av PBL

Tiltaksplanen bør forankres i reguleringsbestemmelsene, og kommunen bør påse at også eventuelle løsninger for deponering og/eller mellomlagring av masser er tilfredsstillende. Reguleringsbestemmelsene kan også omfatte krav om overvåking. Kommunen kan fastsette helsebaserte tilstandsklasser for områder som har forurensning i grunnen jf. veileder TA-2553.

Der hvor grunnforurensning har en viss utstrekning kan det en fordel å regulere større områder under ett. Noen kommuner med mye forurenset grunn har utarbeidet såkalte aktsomhetskart for grunnforurensning (tilsvarer støysonekart). Det burde ligge godt til rette for at disse kan brukes som grunnlag for å utarbeide hensynssoner i arealplaner.

Grunnforurensning er den viktigste databanken for grunnforurensning, og kommunen har ansvar for å rapportere til databasen. Det er viktig at opplysningene i databasen til enhver til er oppdaterte.

4. Masseuttak

Styrende og veiledende dokumenter

Forurensningsforskriften kap. 2 om grave- og byggearbeid

Forurensningsforskriften kap. 30 om pukkverk m.m.

Rundskriv T-5/96 Mineralske lausmassar – behandling etter plan- og bygningslova

Regulering i dag

Med masseuttak forstås uttak av mineralske løsmasser som pukk og grus, men også bryting og knusing av fjell. Vesentlig terrenginngrep er et søknadspålig tiltak etter PBL § 20-1. Er det sikteverk eller knuseverk forbundet med masseuttaket, faller tiltaket inn under kap. 30 i forurensningsforskriften. Alle terrenginngrep skal vurderes iht forurensningsforskriften kap 2.

Masseuttak iverksettes for å ta ut råstoff eller fordi grunnen skal brukes til for eksempel vei og jernbane eller tunnelframføring (vei, vann, kraftverk, avløp). Masseuttak kan typisk medføre uønsket avrenning av partikler eller kjemiske stoffer til sjø og vassdrag, men også

lukt. Også terrengutforming kan påvirke forurensningssituasjonen. Når store masser skal tas ut på kort tid, kan dette også føre til problemer med mellomlagring og deponering. Hvis det skal deponeres naturlige masser som er lettere eller moderat forurenset (for eksempel alunskifer), så er det avfallsforskriftens kap. 9 som gjelder.

Økt bruk av PBL

Særlig ved uttak av store massevolumer er det viktig at virkningen av masseuttaket vurderes fullt ut så tidlig som mulig. Selv om massene i seg selv ikke har høye konsentrasjoner av forurensninger, vil de store mengdene ofte medføre forurensningsproblemer i form av avrenning eller behov for mellomlagring eller deponering av massene. Et eksempel på bruk av reguleringsbestemmelser for masseuttak er i reguleringsplan for Hauglifjell vannforsyningsanlegg (utbygging/utvidelse av anlegg) i Skedsmo kommune, er det lagt inn en rekke reguleringsbestemmelser til reguleringsplan. Blant annet er det gitt bestemmelser for miljøoppfølgingsplan etter § 12-7 nr.3 og for deponeringsløsning for masse fra byggevirksomheten.

Forurensningsforskriften kap. 30 omfatter stasjonære og midlertidige/mobile knuseverk samt siktestasjoner som produserer pukk, grus, sand og singel. Forskriften stiller minimumskrav, men kommunen kan dersom det er lokale behov stille supplerende krav i reguleringsbestemmelsene.

5. Mudring (tiltak i sjø og vassdrag)

Styrende og veiledende dokumenter:

forurensningsforskriftens kap 22 mudring og dumping i sjø og vassdrag (omfatter nå kun tiltak fra skip, men er under revidering)

veileder TA-1979/2004 om håndtering av forurensende sedimenter

St.meld.nr.12 (2001-2002) Rent og rikt hav

Regulering i dag

All mudring og dumping er i utgangspunktet forbudt og krever alltid spesiell tillatelse fra forurensningsmyndigheten, uavhengig av forurensningsgrad for sedimentene. Det er Fylkesmannen som er myndighet etter kap. 22, men i noen spesielle store saker vil Klif være myndighet og behandle saken etter forurensningslovens § 7 og § 11.

Miljøhensyn som skal ivaretas i mudresaker er todelt og omfatter både fare for forurensning fra forurenset sediment og/eller inngrep i sårbar natur. Det kreves også tillatelse til tiltak i sjø selv om det verken fører til inngrep i sårbar natur eller forflytting av forurensede masser.

I tillegg til tillatelse etter forurensningsloven er det i noen saker også andre lovverk som vil gjelde for et tiltak, som havne- og farvannsloven (havneloven). Kommunen gir tillatelser med hjemmel i PBL til dumping og utfylling fra land så sant deponerte masser eller deponisted i sjø ikke er forurenset. Kommunen har også hjemmel i havneloven § 16 til å fastsette forskrifter om dumpeplasser i sjø. Skal massene deponeres på land, er det avfallsforskriftens kap. 9 som gjelder hvis massene er lettere eller moderat forurenset. Stranddeponier med lokale muddermasser kan opprettes uten at deponiforskriftens regler kommer inn. Klif og Fylkesmannen kan i alle tilfeller behandle saken etter F-loven hvis hele eller deler av tiltaket vil føre til forurensning eller fare for forurensning.

Dagens praksis for bruk av PBL for mudring fra skip begrenser seg i de fleste tilfeller til å fastslå at omsøkte tiltak ikke er i strid med gjeldene arealplan eller reguleringsplan. Kommunen blir i svært få tilfeller involvert i arbeidet med tillatelsen. Det skjer kun hvis deler av tiltaket omfatter kommunens myndighetsområde, eller at tiltaket har tillatelse etter flere lovverk (beskrevet over). Hvordan kommunen velger å håndtere store oppryddings- og utbyggingstiltak i strand og sjø kan variere fra kommune til kommune, og dobbeltregulering kan forekomme. I oppryddingen av Trondheim havn vurderte kommunen det som tilstrekkelig med vilkårene satt i tillatelsen fra forurensningsmyndigheten. I oppryddingen av Oslo havn valgte kommunen å detaljregulere området gjennom reguleringsplanen, i tillegg til tillatelsen fra forurensningsmyndigheten.

Økt bruk av PBL

Fylkesmannsembetene fra Oslofjordregionen til nordvestlandet mottar mellom 50 og 70 søknader om mudring hvert år. De fleste av disse søknadene omhandler små tiltak for å bedre tilgangen til private brygger, eller vedlikeholdsmudring i småbåthavner og større marinaer.

Ofte er det ikke forurensningen fra sedimentene som er problemet med tiltaket, men at tiltaket vil skade sårbar natur eller ødelegge viktige biotoper. Enten det er ett enkelt inngrep eller summen av mange små, kan det gjøre irreversibel skade for gyteområder for fisk og beiteområder for sjø- og vadefugl. Siden all mudring er forbudt må det også søkes om tillatelse for tiltak som verken vil medføre fare for forurensning eller føre til inngrep i sårbare naturtyper. Dette betyr at svært mange små mudresaker blir behandlet på lik linje med større og mer omfattende tiltak. Mange av disse sakene er av så lokal karakter at de kan egne seg for behandling etter PBL ved bruk av bestemmelser på reguleringsplannivå. Flere små tiltak i samme område vil da også kunne reguleres mer samlet, noe som kan være nyttig i spesielt belastede pressområder som Oslofjordregionen og Sørlandet.

Forurensningsforskriftens kap 22 er nå under revidering i Klif. Det vurderes å utvide forskriftens virkeområde og å anbefale at PBL blir anvendt i en del egnede saker.

6. Akvakultur

Styrende og veiledende dokumenter:

Lov om akvakultur (fiskeri- og kystdepartementet) loven hjemler flere forskrifter som kan få anvendelse ved etableringen.

Regulering i dag

Kommuneplanens arealdel viser hvor det kan etableres akvakultur. Oppstart og drift av akvakultur krever tillatelse fra flere sektormyndigheter, blant annet mattilsynet, kystverket, Fylkesmannen og kommunen. Fylkeskommunen koordinerer sektortillatelsene og avgjør søknaden etter akvakulturloven. Fylkeskommunen kan ikke gi tillatelse hvis en av sektormyndighetene avslår søknaden.

Fylkesmannen gir i dag tillatelse til den delen av oppdrettsvirksomheten som medfører forurensning eller fare for forurensning. Kommunen avgjør søknaden med hensyn til PLB slik at det omsøkte tiltaket ikke er i strid med vedtatt arealplan.

Økt bruk av PBL

Muligheten for å begrense forurensning fra oppdrettsanlegg gjennom PBL kan være vanskelig blant annet fordi anleggenes resipienter ofte strekker seg over kommunegrensene. Likevel kan det være aktuelt for kommunen å legge inn utslippskrav på reguleringsplannivå.

Fylkesmannen kan også kreve at kommunen utarbeider reguleringsplan med bestemmelser for driften.

Arealutvalget for akvakultur arbeider for tiden med å få en helhetlig planlegging av oppdrettsvirksomheten i Norge.

Vedlegg B

Eksempel på sjekkliste

Skytebaner

Styrende og veiledende dokumenter:

Retningslinje T-1442 med veileder.

Grunnforurensningundersøkelse TA-?

Grunnforurensningsdatabasen

1. Er banen tilfredsstillende lokalisert?
Plassering i forhold til bebyggelse særlig i skyteretning. Bruk av omkringliggende friluftsområde. Ligger banen tørt slik at det er liten avrenning fra grunnen?
2. Foreligger det støyvurderinger som støysonekart el. likn, og er det fastsatt støygrenser og skytetider?
Ingen bebyggelse bør ligge i rød sone. Ingen bebyggelse bør ligge i gul sone ved plassering av nye baner.
3. Er det satt krav om tekniske tiltak for å hindre grunnforurensing?
Kulefanger, avskjæringsgrøfter.
4. Er eksisterende skytebane lagt inn i grunnforurensningsdatabasen?