

Vår saksbehandler

Dokument dato
10.10.2014Vår referanse
2014/11234/KIGUDeres dato
02.07.2014Deres referanse
14/1013Arkivkode
008

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Forskrifter om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og miljøvurderinger av tiltak etter sektorlover - tilbakemelding fra DSB

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til brev 2. juli 2014 om høring av forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, brev 10. juli 2014 om høring av forskrift om miljøvurderinger av tiltak etter sektorlover og møtet mellom DSB, Klima- og miljødepartementet (KLD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 6. oktober 2014.

DSB gir i utgangspunktet departementene like høringssvar, men med noen presiseringer til hver enkelt forskrift.

På bakgrunn av ESAs påpekning av mangelfull implementering av gjeldene direktiver på området og nasjonale behov for enklere og mer effektive bestemmelser, ser DSB at det er behov for endringer i regelverket om konsekvensutredninger. Flere av endringene bidrar også til et bedre grunnlag for oppfølging av hensynet til samfunnssikkerhet.

DSB er opptatt av konsekvensutredning som nyttig verktøy for å fremme samfunnssikkerhet gjennom å få fram hvordan mulig risiko og sårbarhet kan påvirke samfunn og miljø, og hvordan disse forholdene kan påvirker hverandre. Det er viktig å få belyst vesentlige risiko- og sårbarhetsforhold, spesielt knyttet til anlegg som plasseres i områder der risikoen for ulykker er stor. Konsekvensutredninger er et godt virkemiddel for å sørge for Seveso-direktivets krav om god arealplanlegging og offentlighetens medvirkning i beslutningstaking.

Om to forskrifter

DSB er derimot skeptiske til at det utarbeides ulike forskrifter med nærmest identiske bestemmelser. Fremfor å bidra til klargjøring, opplever DSB at forskriftene skaper gråsoner og uklarhet om hvilket tiltak som skal behandles etter hvilken forskrift, både hos virksomheter og myndigheter. Vi er spesielt usikre på hvordan dette vil slå ut for de ulike tiltakene som er nevnt i vedlegg I og II i de to forskriftene. Vi kan ikke se at det er en naturlig fordeling av tiltak mellom dem.

Når forskriftene er gitt ulike navn, er det uklart om det er den samme type utredning som er forventet. Forskriftene er nokså like i beskrivelsen av hva en konsekvensutredning/miljøvurdering er, slik at krav til vurdering av hva som tilsier en KU og hva som tilsier en miljøvurdering er uklar og kan skape usikkerhet blant brukerne.

DSB er i forslag til vedlegg I og II satt opp som ansvarlig myndighet for enkelte typer planer/tiltak i forskriften som gjelder for planer. Vi vil imidlertid påpeke at når DSB er ansvarlig myndighet for den typen anlegg, er dette å regne som tiltak der virksomhetene søker om tillatelse eller samtykke etter vårt fagregelverk. Ved behov for omregulering, og derved planer, vil kommunen være ansvarlig myndighet.

Slik forslagene er fremmet, er vi derfor svært usikre på hvilken av de to forskriftene som egentlig vil gjelde. Når en aktuell virksomhet søker DSB om tillatelse/samtykke, bør eventuell gjennomføring av KU skje i tråd med søknadsprosessen slik forskriften om miljøvurderinger beskriver.

Forslag: *Vi foreslår at det enten etableres en forskrift med to ulike kapitler, et for planer og et for tiltak etter sektorlover der man har de samme vedleggene. Alternativt bør vedlegg I og II til forskriftene være like, og den ene forskriften brukes av kommunen når det utarbeides plan, mens den andre brukes av andre aktuelle myndigheter når det er snakk om vurdering av tiltak der det ikke er behov for ny plan.*

Forslag til endringer i forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven
I § 10, tredje ledd fremgår det at planmyndigheten skal fastsette vilkår for å avklare og belyse, overvåke og begrense vesentlige negative virkninger av planer. Videre at planmyndighet kan bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram.

I utgangspunktet er også dette en bestemmelse som er positiv for arbeidet med samfunnssikkerhet, men med den etterfølgende setningen, har en uheldig presisering som gjør at bestemmelsen lett tolkes som en avgrensning til negative virkninger for miljøet. Vi mener det er viktig at det presiseres i 1. punktum negative virkninger av planen for miljø og samfunn, og at 2. punktum gjøres generelt. Se forslag nedenfor:

Planmyndigheten skal fastsette vilkår for å avklare og belyse, overvåke og begrense vesentlige negative virkninger av planer for miljø og samfunn. Planmyndighet kan bestemme at det skal utarbeides et oppfølgingsprogram. Slike vilkår kan gis som bestemmelsen jf. Plan- og bygningsloven §§ 11-8, 11-9 særskilt nr. 8, eller §§12-6, 12-7 særskilt nr. 12.

Forslag til endringer i vedlegg I og II som angår både forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og forskrift om miljøvurderinger av tiltak etter sektorlover

Som tidligere nevnt, er det på bakgrunn av uklarheten innen hva de ulike forskriftene skal dekke vanskelig å komme med konkrete forslag til endringer i vedlegg. Vi håper på et videre samarbeid med KMD og KLD i det videre arbeidet med vedlegg I og II.

Om DSBs forvaltingsansvar etter brann- og eksplosjonsvernloven

I Annex I og II av EIA-direktivet står flere typiske anlegg som DSB har forvaltingsansvar for gjennom brann- og eksplosjonsvernloven. Dette er typisk bruk og lagring av petroleumsprodukter, brannfarlig og giftig gass og eksplosiver. De to foreslåtte KU-forskriftene har tatt inn disse som navngitte tiltak i vedleggene, men det er ulikt i hvilke forskrifter de er plassert. Vi er usikre på om KMD har oversikt over hvilke slags typer anlegg som inngår i de ulike tiltakene, og om det er tilstrekkelig vurdert hvordan disse forvaltes i annet nasjonal fagregelverk. Dette bør det gås grundigere igjennom slik at det klart fremgår av forskriften hvilke anlegg som menes, og hvilke myndighet som er riktig beslutningsmyndighet. Vi har forstått at det ventes en veiledning fra EU på dette området og ellers bør man gå i dialog med andre land som har implementert direktivet for å få en bedre forståelse for hva slags anlegg det er snakk om.

Eksempler på dette i KU-forskriften vedlegg II er:

a. Tiltak og oppfangingskriterier	b. Ansvarlig myndighet og lov(er) behandlingen skal knyttes opp til
3 a) Lagring av brennbar gass under jorden	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves samtykke eller tillatelse etter lov om brann- og eksplosjonsvern.

Eksempler på dette i miljøvurderingsforskriften vedlegg II er:

A. Tiltak og oppfangingskriterier	B. Ansvarlig myndighet og lover behandlingen skal knyttes opp til
3 c) Lagring av naturgass på jordoverflaten	Olje- og energidepartementet for tiltak etter petroleumsloven. Norges vassdrags og energidirektorat for tiltak etter naturgassloven
3 d) Lagring av fossilt brensel på jordoverflaten	Olje- og energidepartementet for tiltak etter petroleumsloven. Norges vassdrags og energidirektorat for tiltak etter naturgassloven

Om implementering av Seveso III-direktivet

DSB jobber sammen med de andre storulykkemyndighetene med implementering av Seveso III-direktivet. Direktivet stiller blant annet krav til at myndighetene sikrer at det opprettholdes tilstrekkelige sikkerhetsavstander mellom storulykkevirksomheter og andre aktiviteter eller områder (artikkel 13). Dette gjelder både ved etablering av nye virksomheter, ved endring av virksomhet og ved utvikling av områdene rundt virksomhetene.

Artikkel 15 i direktivet krever at offentligheter skal høres og gis anledning til å delta i beslutningsprosessen for etablering av nye storulykkevirksomheter, vesentlige endringer i eksisterende virksomheter, og i utviklingen av prosjekter som ligger nær eksisterende storulykkevirksomheter.

Seveso-direktivet henviser også til EIA-direktivet for samordning av fremgangsmåter for å unngå dobbelt arbeid ved vurderingen av tiltak, slik vi også har forstått intensjonene for de vedtatte endringene i EIA direktivet fra 16. april 2014.

En god del av anleggene som er omfattet av Seveso III-direktivet (og derved den norske storulykkeforskriften) ligger innenfor de ulike kategoriene i vedlegg I og II av de to forskriftene og vil derfor være underlagt enten krav om KU eller vurdering av KU ved enten plan eller søknad om etablering. For å sikre artikkel 13 og 15 er best mulig ivaretatt i det norske regelverket foreslår vi at det opprettes en egen kategori for storulykkeanlegg slik at disse alltid vurderes for KU uavhengig om det skjer gjennom planarbeid, eller som et resultat av de aktuelle fagmyndighetenes vurdering av tiltak etter sektorregleverket.

Nedenfor foreslår vi følgende:

Vedlegg II nr.11 l) i dagens KU-forskrift strykes og erstattes med innspillet nedenfor til vedlegg I og II i KU-forskriften. Denne endringen bør legges til grunn for begge forskriftene slik at dette blir fanget opp både av kommunene som planmyndighet og av fagmyndighetene.

Til Vedlegg I

c. Tiltak og oppfangingskriterier	d. Ansvarlig myndighet og lov(er) behandlingen skal knyttes opp til
<i>Etablering av ny virksomhet som blir underlagt storulykkeforskriftens krav om sikkerhetsrapport jf. § 9 i storulykkeforskriften.</i>	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. (KU-forskriften) Der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven, (gjelder miljøvurderingsforskriften) <ul style="list-style-type: none">• Miljødirektoratet der det kreves tillatelse etter forurensningsloven, eller• Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke eller tillatelse etter lov om brann- og eksplosjonsvern og Miljødirektoratet

	<p>ikke gir tillatelse, eller</p> <ul style="list-style-type: none"> • Petroleumstilsynet der det kreves samtykke etter?????
--	---

Til Vedlegg II

e. Tiltak og oppfangingskriterier	f. Ansvarlig myndighet og lov(er) behandlingen skal knyttes opp til
<p><i>Etablering av ny virksomhet som blir underlagt storulykkeforskriftens krav om melding jf. § 6 i storulykkeforskriften.</i></p>	<p>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. Der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miljødirektoratet der det kreves tillatelse etter forurensningsloven, eller • Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke eller tillatelse etter brann- og eksplosjonsvernloven og Miljødirektoratet ikke gir tillatelse, eller • Petroleumstilsynet der det kreves samtykke etter?????

Innspill om ansvarlige myndigheter

DSB vurderer det som mulig at vi vil være den ene eller en av de ansvarlige myndigheter i de to foreslåtte forskriftene ved en del av tiltakene som står oppført på grunn av vårt ansvar gjennom forvaltningen av brann- og eksplosjonsvernloven. Der forurensningsmyndighetene gir en beslutning om drift eller etablering gjennom tillatelse, er det naturlig at disse er ansvarlig myndighet siden forskriften gir flest kriterier til vurdering for miljøområdet, imidlertid vet vi at ikke alle typer virksomhet krever tillatelse fra Miljødirektoratet og dette gjelder spesielt for lagringsanlegg for farlige kjemikalier der det ikke er snakk om ordinært utslipp. Det må også være slik at dersom et tiltak kommer inn under flere av punktene må det være klart hvilket tiltak som er bestemmende for hvem som skal være ansvarlig myndighet.

Dersom man fremholder at det blir to ulike forskrifter foreslår vi i prinsippet at vedleggene er like for de to forskriftene og at planmyndighetene er ansvarlig når det gjennomføres plan og at KU-forskriften da benyttes, men at fagmyndighet er ansvarlig ved søknad om tiltak og at man da benytter miljøvurderingsforskriften.

Vedlegg I i KU forskriften

A. Tiltak og oppfangingskriterier	B. Ansvarlig myndighet og lover behandlingen skal knyttes opp til
<p>6. Integrerte kjemiske installasjoner, dvs. anlegg for fremstilling i industriell målestokk av stoffer ved hjelp av kjemiske omdanningsprosesser der flere enheter ligger ved siden av hverandre og funksjonelt sett hører sammen, og som er beregnet på</p> <ul style="list-style-type: none"> • fremstilling av organiske basiskjemikalier • fremstilling av uorganiske basiskjemikalier • fremstilling av fosfor-, nitrogen, eller kaliumgjødsel (ren eller sammensatt gjødsel) 	<p>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. Der det ikke utarbeides plan etter plan- og bygningsloven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forurensningsmyndighetene for tiltak som krever tillatelse etter forurensningsloven - <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap for tiltak som krever samtykke eller tillatelse etter brann- og eksplosjonsvernloven og dersom Miljødirektoratet ikke gir tillatelse.</i>

<ul style="list-style-type: none"> • fremstilling av basisprodukter for plantevernmidler samt biocider • fremstilling av farmasøytiske basisprodukter ved hjelp av kjemiske eller biologiske metoder • fremstilling av sprengstoff 	
---	--

Vedlegg II i KU forskriften

A. Tiltak og oppfangingskriterier	B. Ansvarlig myndighet og lov(er) behandlingen skal knyttes opp til
3 a) Lagring av brennbar gass under jorden	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. <ul style="list-style-type: none"> • Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves samtykke eller tillatelse etter lov om brann- og eksplosjonsvernloven. • Andre?
6 a) Behandling av halvfabrikata og produksjon av kjemikalier	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. <ul style="list-style-type: none"> • Forurensningsmyndighet der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og tiltaket krever tillatelse etter forurensningsloven, • <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves samtykke etter brann- og eksplosjonsvernloven og dersom Miljødirektoratet ikke gir tillatelse.</i>
6 b) Produksjon av plantevernmidler og legemidler, maling og lakk, elastomer og peroksider	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. <ul style="list-style-type: none"> • Forurensningsmyndighet der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og tiltaket krever tillatelse etter forurensningsloven, • <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves samtykke etter brann- og eksplosjonsvernloven og dersom Miljødirektoratet ikke gir tillatelse.</i>
6 c) Lagringsanlegg for olje samt petrokjemiske og kjemiske produkter	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. <ul style="list-style-type: none"> • Forurensningsmyndighet der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og tiltaket krever tillatelse etter forurensningsloven, <i>eller</i> • <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves samtykke etter brann- og eksplosjonsvernloven og dersom Miljødirektoratet ikke gir tillatelse.</i>
11 h) Anlegg for gjenvinning eller destruering av eksplosjonsfarlige stoffer	Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves tillatelse etter brann- og eksplosjonsvernloven.</i>

Dersom et tiltak i miljøvurderingsforskriften vil utløse plan, bør dette også gi krav om vurdering av KU og da med planmyndighet som ansvarlig myndighet. Som tidligere nevnt, må da planmyndigheten bruke KU-forskriften for konsekvensvurderingen.

Vedlegg I i miljøvurderingsforskriften

c. Tiltak og oppfangingskriterier	d. Ansvarlig myndighet og lover behandlingen skal knyttes opp til
8. Lagringsanlegg for olje eller petrokjemiske eller kjemiske produkter med en kapasitet på 200.000 tonn eller mer.	<p><i>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven.</i></p> <p>Olje- og energidepartementet for tiltak etter petroleumsloven.</p> <p><i>DSB er usikre på Olje- og energidepartementets rolle for disse anleggene, jf. egne regler om konsekvensutredninger etter petroleumsloven og foreslår følgende:</i></p> <p><i>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Forurensningsmyndighet der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og tiltaket krever tillatelse etter forurensningsloven, eller</i> • <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det ikke skal utarbeides plan etter plan- og bygningsloven og det kreves samtykke etter brann- og eksplosjonsvernloven og dersom Miljødirektoratet ikke gir tillatelse.</i>
16. Rørledninger for transport av olje, gass eller kjemikalier med en diameter på mer enn 800 mm og en lengde på mer enn 40 km.	<p><i>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven.</i></p> <p>Norges vassdrags- og energidirektorat.</p> <p>Naturgassloven. Energigassloven....</p> <p>Tillegg:</p> <p><i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke etter brann- og eksplosjonsvernloven.</i></p>

Vedlegg II i miljøvurderingsforskriften:

e. Tiltak og oppfangingskriterier	f. Ansvarlig myndighet og lover behandlingen skal knyttes opp til
3 a) Industrianlegg for transport av olje og gass, damp og varmtvann	<p><i>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven.</i></p> <p>Norges vassdrags- og energidirektorat.</p> <p>Naturgassloven. Energigassloven.</p> <p><i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke etter lov om brann- og eksplosjonsvern.</i></p>
3 c) Lagring av naturgass over bakken på jordoverflaten	<p><i>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven.</i></p> <p>Olje- og energidepartementet for tiltak etter petroleumsloven. Norges vassdrags og energidirektorat for tiltak etter naturgassloven</p> <p><i>DSB er usikre på Olje- og energidepartementets</i></p>

	<p><i>rolle for disse anleggene, jf. egne regler om konsekvensutredninger etter petroleumsloven og foreslår følgende:</i> <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke etter lov om brann- og eksplosjonsvern.</i></p>
3 d) Lagring av fossilt brensel <i>over bakken på jordoverflaten</i>	<p>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven.</p> <p>Olje- og energidepartementet for tiltak etter petroleumsloven. Norges vassdrags og energidirektorat for tiltak etter naturgassloven</p> <p><i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke etter lov om brann- og eksplosjonsvern.</i></p>
3 i) Olje- og gassrørledningsanlegg og rørledninger for transport av CO ₂ -strømmer med sikte på geologisk lagring og for gassrørledningsanlegg med trykk over 7 bar.	<p>Planmyndigheten. Plan- og bygningsloven. Tiltak....</p> <p>Tillegg: <i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap der det kreves samtykke etter lov om brann- og eksplosjonsvern.</i></p>

Vedlegg III i begge forskriftene

I vedlegg III l) i KU-forskriften og k) i miljøvurderingsforskriften ”medfører risiko for alvorlige ulykker, ras, skred eller flom”. Er det gjort en liten justering i teksten. Vi oppfordrer til å beholde ”og” for også å inkludere følgehendelser i punktet. Slik at ordlyden fortsatt blir: *medfører risiko for alvorlige ulykker, ras, skred og flom.*

Vedlegg IV i begge forskriftene

I vedlegg IV b) har vi følgende forslag

- ”risiki ved havstigning” endres til *mulige trusler som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havstigning og stormflo*

Vi håper våre innspill kan være til nytte. Lykke til i det videre arbeidet!

Med hilsen

for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Avdeling for analyse og nasjonal beredskap

Per Brekke
avdelingsdirektør

Elisabeth Longva
avdelingsleder