

Miljøverndepartementet
Boks 8013 Dep
0030 Oslo

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 09.12.2003
Vår ref.: 2003/1277 008
Deres ref.: 2003/433
Saksbehandler: Øystein Wang, telefon: 22 57 35 34

Høring NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II"

Statens forurensningstilsyn (SFT) ser positivt på forslaget om å utforme plan- og bygningsloven (PBL) slik at den i større grad enn gjeldende lov kan ivareta forurensningshensyn. Utviklingen på forurensningsområdet ved økende grad av standardkrav samt mangler i PBL når det gjelder regulering av eksisterende og endrede forhold, gjør behovet for lovendringsforslaget i forurensningslovens §11 tredje ledd usikkert. SFT mener utvalgets forslag på en god måte fanger opp de behov for endringer i PBL som EUs rammedirektiv for vann utløser. På energiområdet foreslås det viktige virkemidler som vil bidra til bedre helhetlige energiløsninger.

Det vises til Miljøverndepartementets brev av 20. mai 2003.

I. Forholdet mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Planlovutvalget foreslår at PBL utformes slik at den i større grad enn gjeldende lov kan ivareta forurensningshensyn. Blant annet foreslår utvalget i §9-9 annet ledd hjemmel for

at det i *kommuneplanens arealdel* kan fastsettes miljøkvalitetsmål for kommunens arealer. Videre foreslås det en vid hjemmel til å stille miljøkrav i forbindelse med *områdeplan* og *detaljplan*, jfr. §11-5 nr.3. Her gis det adgang til å stille krav om grenseverdier for tillatt forurensning, tekniske løsninger m.m. Dette gir kommunen utvidet adgang til å regulere forurensning i medhold av plan. I tillegg foreslås forurensningsloven endret slik at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan etter PBL. Behandling av saken etter forurensningsloven er da ikke påkrevd.

En utvidet adgang til å kunne benytte PBL for å avbøte og begrense forurensninger av lokal karakter er i tråd med SFTs prinsipielle syn i saken slik dette kommer til uttrykk blant annet i vår høringsuttalelse til NOU 2001:7, jfr. brev av 2.07.01. SFT gav også støtte til en mer fleksibel bruk av reguleringsbestemmelsene til å regulere miljøforhold også for å unngå dobbeltbehandling etter både PBL og forurensningsloven der hensynet kan ivaretas gjennom ett lovverk.

SFT har de siste årene arbeidet med forenkling og effektivisering av forvaltningen av forurensningsloven. Dette gjelder særlig arbeidet med å etablere standardkrav i forskrifter der det ikke er påkrevet med individuell konsesjonsbehandling. I tråd med dette har SFT foreslått for Miljøverndepartementet en omfattende forenkling i saksbehandlingen etter forurensningsloven for en rekke virksomheter med vekt på lokale forurensningsvirkninger i den såkalte "Industrieforskriften". Det foreslås at det fastsettes minimumsstandarder når det gjelder støy, støv og lukt fra industriell virksomhet. I tillegg reguleres enkelte bransjer med bransjespesifikke krav, som for eksempel pukkverk, asfaltverk og mekaniske verksteder som vil gjøre individuell konsesjonsbehandling overflødig. Det er planer om å utvide forskriften til å gjelde flere bransjer etter hvert. Fylkesmannen er foreslått som tilsynsmyndighet etter forskriften. En rekke mindre virksomheter med lokale virkninger i form av støy, støv m.m. hvor det har vært vurdert å delegere myndighetsansvaret etter forurensningsloven til kommunen, vil omfattes av forskriften.

På avløpsområdet er det under forberedelser endringer av regelverket der standardiserte krav til utslipp også vil medføre mindre behov for konsesjonsbehandling. Implementering av EUs avløpsdirektiv i en nasjonal avløpsforskrift vil medføre at det vil bli stilt standardiserte krav til større anlegg. SFT forbereder nå et forslag til standardkrav også når det gjelder de mindre anleggene, men med muligheter for lokale tilpasninger. Forslaget er ledd i arbeidet med effektivisering og forenkling på avløpssektoren og ventes oversendt MD i løpet av våren. Avløpsfeltet er det viktigste område i dag der kommunen er forurensningsmyndighet.

Økende bruk av standardkrav vil gjøre det mindre aktuelt å stille forurensningskrav etter PBL i saker som omfattes av forurensningsloven. Individuell konsesjonsbehandling av forurensningssaker med lokale virkninger ventes å bli mindre vanlig. Men for de saker som enkeltsaksbehandles av kommunen som forurensningsmyndighet, vil en adgang til å kunne stille utslippskrav ved planvedtak kunne innebære en effektivisering ved at kommunen slipper å treffe vedtak etter to lovverk.

Hvor praktisk det er å anvende PBL i disse sakene må også vurderes opp mot den generelle mangelen som er påpekt om at PBL er lite egnet til å rydde opp i eksisterende forhold og til å kunne håndtere oppfølginger pga endrede forhold. Forurensningsloven har et fleksibelt system når det skal foretas endringer/omgjøringer i krav, oppfølginger og rettinger, umiddelbar gjennomføring og raske reaksjoner, samt i forbindelse med tilsyn, kontroll og overvåkning. Etter SFTs syn blir de fleste av de mangler som er påpekt ved eksisterende PBL på dette området videreført i det nye lovforslaget. Dette vil kunne sette klare begrensninger for hvilke saksområder og situasjoner hvor det kan være aktuelt å erstatte forurensningsloven med den nye PBL. Når det f.eks gjelder adgangen til å foreta omgjøringer i krav pga endret forurensning, er hovedregelen i lovforslaget at det fortsatt må foretas full planbehandling, noe som ofte vil være en tungvint løsning. Adgangen til omgjøring uten full planprosess fremgår av lovforslagets §11-8 for områdeplan, som gjelder tilsvarende for detaljplan etter §12-5. Av motivene til bestemmelsen fremgår at adgangen til å foreta endringer til og med skal vurderes snevrere enn etter gjeldende lov.

Den foreslåtte utvidelsen av PBL på forurensningsområdet vil medføre at flere forurensningssaker kan løses av kommunen i plansammenheng. Avhengig av hvor aktive kommunene vil anvende de nye hjemlene, vil det således kunne bli færre saker hvor det i tillegg er nødvendig også å foreta konsesjonsbehandling etter forurensningsloven.

Gjennomføringen av standardiserte utslippskrav i forskrifter etter forurensningsloven til erstatning for individuell konsesjonsbehandling, vil kunne gjøre at behovet for å gi utslippstillatelser i form av planvedtak reduseres. Etter SFTs mening vil dette sammen med de andre forhold som er nevnt ovenfor, gjøre det mindre aktuelt å erstatte forurensningsloven med plan- og bygningsloven i saksbehandlingen av forurensningssakene. Det kan derfor reises spørsmål ved om det er behov for den foreslåtte lovendringen i forurensningslovens §11 tredje ledd, og om ikke den foreslåtte forskriftshjemmelen i forurensningslovens §12a bør være tilstrekkelig mht å oppnå ryddighet og fleksibilitet i saksbehandlingen.

II. Planlovutvalgets forslag til nye bestemmelser i PBL som spesielt vedrører forurensning.

Lovforslaget legger opp til en vesentlig utvidelse og klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for kommunene til å kunne fastsette miljømål og forurensningsmessige krav til ny virksomhet i forbindelse med plan for virksomheten.

Det vises her særlig til lovforslagets §11-5 nr.3 som skal erstatte eksisterende §26 i PBL . Det har i praksis vært til dels stor usikkerhet om rekkevidden av den gjeldende bestemmelsen. Dette gjelder både om hvilke konkrete krav som kan stilles, om kommunene etter bestemmelsen kan sette krav til virksomhet som faller inn under forurensningsloven og om slike krav kan erstatte krav etter denne loven. Usikkerheten knytter seg også til om det i planvedtak i det enkelte tilfelle kan fastsettes strengere krav til forurensninger enn det som måtte være fastsatt etter forurensningsloven ved enkeltvedtak eller forskrift.

SFT mener at forslaget innebærer at det fortsatt er uklartheter om hvilke krav på forurensningsområdet som kan stilles i forbindelse med plan. I henhold til lovteksten i §11-5 nr.3 er det ingen avgrensning mht hvilke krav som kan stilles på forurensningsområdet. Dette betyr at det i utgangspunktet etter denne bestemmelsen kan stilles de samme krav og på de samme områder som etter forurensningsloven. I tillegg kan det stilles krav i saker som faller utenfor forurensningsloven. Av motivene til denne bestemmelsen fremgår det imidlertid at en forutsetning for at kommunen skal kunne anvende bestemmelsen i saker som faller inn under forurensningsloven, er at den har myndighet etter forurensningsloven på det aktuelle saksområdet. Det sies videre at kommunens hjemmel til selv å treffe vedtak etter denne bestemmelsen må ”avklares med forurensningsmyndighetene”.

SFT mener at en slik avgrensning i så fall bør fremgå av lovteksten. SFT gjør også oppmerksom på at en slik avgrensning rent faktisk også kan bety en innskrenkning i forhold til gjeldende praktisering av pbls §26. For eksempel stiller kommunene ofte støykrav i dag etter denne bestemmelsen i reguleringssammenheng (motorsportbaner, pukkverk m.m). Slike krav vil kunne gjøre det unødvendig med saksbehandling etter forurensningsloven. Etter det nye forslaget vil så vidt vi oppfatter det, ikke kommunen kunne gjøre dette uten samtykke fra forurensningsmyndigheten etter forslaget i forurensningslovens §11 tredje ledd tredje setning.

SFT mener det er viktig at den nye loven ikke skaper ny usikkerhet når det gjelder spørsmål om hva kommunen kan stille av krav i plan og hva forurensningsmyndigheten etter forurensningsloven må ta stilling i saker der forurensningsmyndigheten er en annen enn kommunen. Utvalget er selv opptatt av at det ikke må oppstå uklartheter og overlappende kompetanser på dette området uten selv å foreslå konkrete løsninger. Det henvises til at dette må avklares senere gjennom forskrifter og instruksjer.

SFT mener at det i det videre lovarbeidet er behov for å arbeide videre med disse spørsmålene for i størst mulig grad å avklare skjæringspunkter og avgrensninger i lovteksten.

SFT ser positivt på forslaget i §9-8 om adgangen til å fastsette ”hensynssoner” i kommuneplanens arealdel. På forurensningsområdet vil dette særlig ha betydning for områder med forurenset grunn. Nevnte bestemmelse sammen med tilknyttede bestemmelser, gir kommunen adgang til i plansammenheng å stille krav om opprydding eller en bestemt miljøtilstand som vilkår for utbygging eller ny bruk i det aktuelle området. Også på støysiden vil dette kunne bli en viktig bestemmelse ved at man kan synliggjøre områder hvor det er spesielle kvaliteter og ved at en får hjemmel til å stille betingelser for bruk/etablering innenfor disse sonene. Det er en klar forbedring at man i kommuneplanens arealdel får større mulighet til å ta inn juridisk bindende bestemmelser.

SFT gjør oppmerksom på at den foreslåtte bestemmelsen i ny §9 tredje ledd i forurensningsloven er en pliktbestemmelse som retter seg mot planmyndighetene, mens bestemmelsen i §9 for øvrig er en kompetanseregulering som gir forurensningsmyndigheten

myndighet til å fastsette forskrifter. Den foreslåtte bestemmelsen hører derfor hjemme i PBL og ikke i forurensningsloven. Det skal for øvrig henvises til nr.2, og ikke nr.3.

Det bør være unødvendig å fastsette den foreslåtte samordningsbestemmelsen om forholdet mellom PBL og forurensningsloven som ny paragraf i forurensningslovens §12a all den stund forurensningsloven allerede har en samordningsbestemmelse i §11 tredje ledd. Det foreslås isteden at bestemmelsen tas inn som ny setning i denne paragrafen.

III. Kommentarer til delkapitler/fagområder som er relevante ifht. SFTs ansvarsområde

Kommentarer til kap.7.17 Vassdrag – EUs rammedirektiv for vann

SFT mener at Planlovutvalgets forslag på en god måte fanger opp de behov for endringer i PBL som rammedirektivet utløser.

EUs rammedirektiv for vann vil utløse omfattende planprosesser knyttet til våre vannforekomster og deres nedbørfelt. SFT mener at det er naturlig å forankre disse prosessene i plan- og bygningsloven. Å etablere et eget system for vannressursplanlegging på siden av PBL vil, som utvalget påpeker, være svært uheldig.

Utvalgets omtale og forslag om å gjøre plansystemet i PBL til det sentrale instrument for samordnet vannplanlegging i henhold til EUs vannrammedirektiv, blir imøtegått av energi- og vassdragsmyndighetenes representant i utvalget. Når denne representanten bla hevder at kvalitetsmål for vassdrag skal fastsettes i medhold av vannressursloven, er dette ikke korrekt. Av vannressurslovens §9 siste ledd fremgår det klart at kvalitetsmål for forurensende stoffer ikke skal hjemles i denne loven, men etter forurensningsloven. Forurensning er som kjent et sentralt element i rammedirektivet. At vannressursloven er utformet i det vesentlige med tanke på ferskvann, mens direktivet omfatter både dette og kystsonen taler heller ikke for at vannressursloven er den naturlige hovedforankringen for direktivet. SFT peker også på at direktivets hovedformål er å forebygge inngrep i vannforekomster og nedbørfelt som kan forverre miljøkvaliteten i vann. Dette innebærer at de forvaltningsplaner som direktivprosessen skal munne ut i bør kunne gi føringer for bla arealbruk. Det kan neppe være hensiktsmessig å utvikle vannressursloven i denne retningen.

Vannregionplanene som omtales i direktivet blir da mest naturlig fylkesdelplaner som er juridisk bindende og som utarbeides og fremmes av vannregionmyndigheten. En slik plan vil omfatte en samling av nedbørfelter med tilhørende kystområder som influeres av vassdragene. Siden rammedirektivets virkeområde går helt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, vil dette vanligvis dekke det området som kystzoneplaner tradisjonelt dekker. SFT er i denne sammenheng usikre på behovet for egne kystzoneplaner.

For at en slik plan skal kunne ivareta målsettingene om "god vannstatus" og "ingen forringelse av vannstatus" må det finnes virkemidler både for opprydding i

miljøproblemer og for mer forebyggende tiltak. Ikke bare de vassdragsnære områdene blir forvaltet gjennom en slik plan, men hele nedbørfeltet. Innføringen av beskyttelsessoner for LNF-områder der det kan legges bestemte restriksjoner på utbygging og jordbruksdrift kan i så måte være et nødvendig virkemiddel for å differensierte tiltak avhengig av sårbarhetsgrad for forskjellige vannforekomster.

Hvis en vannregionplan skal virke etter hensikten, må den på en eller annen måte "binde" framtidige vedtak etter sektorlovverket. Det finnes nok av eksempler på gode og helhetlige planer som har blitt uthult etter senere vedtak i henhold til sektorlovene. I mange tilfeller kan dessuten vedtak etter PBL erstatte tillatelser gitt i henhold til sektorlovverket. Dette vil gi en mye bedre samordning og oversikt, samt at det vil effektivisere saksbehandlingen.

Forvaltningsplanen skal i henhold til direktivet rulleres hvert 6. år. Forslaget fra Planlovutvalget legger til grunn 4 år mellom hver rullering, noe som er naturlig da det skjer etter hvert valg. Det er nærliggende her å se kravene i rammedirektivet som minimumskrav og at en raskere rullering om nødvendig kan tilpasses. Hva angår våre grensekryssende vassdrag mot Sverig og Finland vil vi likevel tro at rullering hvert 6.år må opprettholdes. Vi kan imidlertid ikke se at den problemstillingen skaper uoverstigelige vanskeligheter.

Kommentarer til kap.7.2 Landbruk

SFT støtter utvalget i sitt forslag om å åpne for å gi retningslinjer og bestemmelser knyttet til LNF områdene, i denne forbindelse landbruksområdene. En ordning med spesielle "hensynssoner" kan vise seg å være formålstjenlig. For å beskytte vannforekomster som er sårbare eller har egne verne- eller bruksformål, vil det være helt nødvendig med lokale retningslinjer og bestemmelser knyttet til landbruksdriften (vedr. sprøyting, jordarbeiding etc.). Dette vil også komme til uttrykk i enkelte av de tiltaksprogrammene og forvaltningsplanene som skal utarbeides i forbindelse med Rammedirektivet for vann.

Kommentarer til kap.7.5 Samferdsel, transport, areal og transportplanlegging

EU s rammedirektiv på støy setter krav om kartlegging av støy innenfor større byområder, og utarbeidelse av handlingsplaner for å redusere/avbøte støyplager. Det vil i den sammenheng være behov for sterkere samordning på tvers av kommunegrenser og samferdselskilder for å gjennomføre en god kartlegging og utarbeide gode handlingsplaner. Vi ser derfor svært positivt på at det legges større vekt på samordning av areal- og transportarbeidet. Gode resultater i dette arbeidet vil bl.a. også kunne gi vesentlig reduksjon i utslipp til luft fra samferdsel.

SFT har tidligere gitt utfyllende innspill til Planlovutvalgets arbeid med samordnet areal- og transportplanlegging. Forslagene i disse innspillene er i det vesentlige etterkommet.

Kommentarer til kap.7.6 Energi

OED, NVE og energibransjens organisasjoner har i flere sammenhenger framholdt at det er behov for en sterk statlig styring og kontroll med energi- og vassdragssektoren. SFT ser at det er behov for å sikre at nasjonale mål for energi og vassdrag blir innfridd. Dette gjelder imidlertid også nasjonale miljømål. Etter SFTs oppfatning er hovedproblemet i dag at prosesser og krav i forhold til ulike lover ikke er tilstrekkelig samkjørt. Siden Direktoratet for naturforvaltning ikke har effektive juridiske virkemidler på energiområdet, og forurensningsloven bare kommer til anvendelse på forurensende energiproduksjon samt energieffektivisering i konsesjonsbelagt industri, vil det ikke være tilstrekkelig at energiloven alene skal kunne sikre en bærekraftig utvikling på energiområdet. For SFT virker det derfor hensiktsmessig å samordne bruk av energiloven, forurensningsloven og PBL.

Når det gjelder samordning mellom energiloven og forurensningsloven har SFT og NVE avklart hvordan konsesjonsbehandlingen kan skje parallelt.

SFT støtter utvalgets beskrivelse av forholdet mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og energiutredning etter forskrift gitt i medhold av energiloven. Det er et mål å gi bedre muligheter til å fremme helhetlige energiløsninger i forbindelse med utbygging og annen arealdisponering, og SFT mener at utvalgets forslag vil bidra til at målet nås i større grad enn i dag. Ved en bredere deltakelse og en bredere belysning av muligheter vil miljøhensyn ha en større mulighet for å bli lagt vekt på. Som eksempler på viktige problemstillinger kan nevnes

- forholdet mellom elektrisitetsforsyning fra nettet og lokalt distribuert energi
- fjernvarme, nærvarme eller direkte bruk av naturgass distribuert i rør eller ved skip/bil
- valg av utbyggingsform i forhold til stasjonært energiforbruk og energiforbruk til transport

SFT er enig i at for å sikre nasjonale energipolitiske og miljøpolitiske mål er det behov for statlige planretningslinjer for den kommunale og regionale planleggingen. Etter SFTs oppfatning bør disse retningslinjene være mest mulig konkrete og målbare, uten å være detaljstyrende.

SFT støtter utvalgets forslag om at kommunen gjennom planbestemmelser kan vedta tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. SFT ser behov for konsesjon for større fjernvarmeanlegg, men vil støtte utvalgets forslag om mer fleksibilitet slik at fornuftige nærvarmeløsninger kan gjøres mer aktuelle.

I forbindelse med energiplanleggingen, vil det være gunstig med en bedre og mer planmessig bruk av energi fra avfall. En samlet vurdering av energikilder som kan bidra til energifleksibilitet er en bedre innfallsvinkel enn ensidig fokus på avfallsenergien. Aktuelle spørsmål bør derfor behandles i plansammenheng.

For å få til en samordning mellom behandling etter PBL og energiloven, vil SFT støtte forslaget om parallell saksbehandling etter de to lovene. Forholdet mellom lovene bør

være det samme som forholdet mellom forurensningsloven og PBL. SFT vil for øvrig understreke at det i alle tilfelle ikke er tilstrekkelig at miljøhensyn kun avklares gjennom konsesjonsbehandling etter energiloven.

Med hilsen



Harald Holm
SFT- Direktør



Merethe Steen
Direktør Lokalmiljøavdelingen