

Høringsinstanser i hht. liste

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: 20.09.2006
Vår ref.: 2006/928
Deres ref.:
Saksbehandler: Pål Spillum, telefon: 22573520

Høring av forslag til nytt regelverk om avfallsplaner i bygge-, rivings- og rehabiliteringssaker

SFT gjennomfører høring av forslag om krav om avfallsplaner i saker for:

- **oppføring mv. av bygning dersom tiltaket overskrider 300 m² bruttoareal**
- **rehabilitering eller riving av bygning dersom tiltaket overskrider 100 m² bruttoareal**
- **bygge-, rehabiliterings- og rivingsarbeider som generer mer enn 10 tonn bygg- og rivningsavfall.**

Det foreslås krav om miljøsaneringsbeskrivelse for rivings- og rehabiliteringstiltak over 100 m² bruttoareal, med mulighet for et forenklet skjema for tiltak som omfatter trebygninger under 400 m² bruttoareal. Videre foreslår SFT et krav om minimum 60 % sortering av BA-avfallet.

SFT vurderer om det skal stilles krav om at sluttrapport med dokumentasjon skal oversendes kommunen etter at prosjekt er avsluttet, og ber høringsinstansene om kommentarer på dette. Vi ber også om synspunkter på ev. kompetansekrav overfor aktører som skal foreta kartlegging og miljøsanering. Vi ber videre om synspunkter på om tidligere delegeringer av myndighet til kommuner, som går lengre enn det foreslåtte regelverket, bør opprettholdes.

Krav om avfallsplaner i byggesaker skal i første rekke sørge for at eksisterende lov- og regelverk blir fulgt og bidra til å redusere mengden farlig avfall på avveie. Høringsfrist er 20. desember 2006.

SFT har tidligere lagt strategier for nedbrytbart avfall og for farlig avfall på avveie 2004-2006. Et sentralt virkemiddel i begge disse strategiene er innføring av avfallsplaner i bygge-, rivings- og rehabiliteringssaker. Miljøverndepartementet har nå bedt SFT gjennomføre en bred høring av dette forslaget.

Vedlagt følger SFTs forslag til nytt kapittel i avfallsforskriften om opplysninger om bygg- og anleggsavfall (BA-avfallsplaner). Formålet med regelverket er å få en miljømessig bedre håndtering av avfall fra bygg- og anleggssektoren, særlig å øke innsamlingen av farlig avfall og redusere ulovlig disponering av slikt avfall. Vi gjennomgår nedenfor de viktigste avgrensningene og konsekvensene av forslaget. Konsekvensvurderingen er lagt ut på SFTs hjemmesider; www.sft.no.

Vi viser for øvrig til Bygningslovutvalgets forslag i NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II om en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven, som gjør det mulig å knytte krav til håndtering av bygg- og anleggsavfall tettere opp mot saksgangen i byggesaker. I påvente av at en slik bestemmelse blir vedtatt, foreslår vi at krav om avfallsplaner og miljøsaneringsbeskrivelse tas inn som et nytt kapittel i avfallsforskriften.

SFT ser det som viktig at kommunene gis de nødvendige hjemler for å sikre at kravene om opplysninger om bygg- og anleggsavfall blir fulgt opp i praksis. Vi foreslår videre at kommunene bør få muligheter for å dekke sine kostnader med saksbehandling og tilsyn gjennom gebyrer fra brukerne. Så lenge regelverket er en del av avfallsforskriften, kan kommunene treffe vedtak om tvangsmulkt etter forskriften § 17-6 for å sikre etterlevelse. SFTs forslag er at regelverket på sikt blir hjemlet i plan- og bygningsloven, og vi tror at Bygningslovutvalgets forslag om administrativt fastsatt overtredelsesgebyr vil være et enda mer effektivt virkemiddel for å forebygge overtredelser.

De viktigste konsekvensene av SFTs forslag til regelverk

Det foreslåtte tiltaket påfører ikke aktørene i byggebransjen vesentlige nye plikter utover dagens lov- og regelverk, bortsett fra at tiltakshaver får et formelt krav om å utarbeide avfallsplan og miljøsaneringsbeskrivelse. Eksisterende avfallsregelverk og forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) medfører allerede i dag at farlig avfall må kartlegges i forbindelse med rehabilitering og riving. Dette bl.a. for å kunne overholde bestemmelsene om leveringsplikt og deklarasjonsplikt, jf. avfallsforskriften kap. 11 om farlig avfall.

På denne bakgrunn må krav om avfallsplaner i hovedsak bli å betrakte som et tiltak for å kunne håndheve allerede gjeldende regelverk. Nye kostnader er i hovedsak administrative og vurderes som små, sammenlignet med miljøkostnadene fra avfall som ellers ville kommet på avveie. Selv små mengder BA-avfall på avveie kan innebære svært store kostnader i form av miljøskade og til opprydding.

De viktigste nytteeffektene av tiltaket er:

- økt innsamling av farlig avfall, og dermed mindre mengder av farlig avfall på avveie
- mer like konkurransevilkår, hvor seriøse aktører slipper konkurranse fra aktører som har lavere kostnader som følge av at de ikke etterlever regelverket
- at ansvar for forsvarlig avfallshåndtering i større grad blir synliggjort for byggeier og at kostnadene ved miljøsanering og avfallshåndtering blir mer tydelige i anbuds- og kontraktssammenheng.

Vi viser for øvrig til SFTs konsekvensvurdering som blir lagt ut på SFTs hjemmesider.

Arealgrense

Kommunene har i dag delegert myndighet til å stille krav om avfallsplaner i bygge-, rehabiliterings- og rivingssaker. Myndigheten er avgrenset til tiltak større enn 400 m² bruttoareal. Oslo kommune og kommuner i Akershus har en utvidet delegert myndighet, og har avgrenset sine lokale regelverk til å omfatte betydelig mindre prosjekter.

De innspill SFT har fått under regelverksarbeidet har vært entydige på at grensen på 400 m² bruttoareal er for høy. I mange kommuner er det svært få prosjekter over en slik størrelse, og også i større byer er det mange prosjekter det er viktig å fange opp som ikke omfattes av en slik begrensning. Vi ser likevel et behov for å avgrense regelverket nedad. Erfaringene fra Oslo og kommuner i Akershus med lavere grense enn 400 m² bruttoareal har vært positive. SFT foreslår at grensen for hvilke rive- og rehabiliteringsprosjekter som skal omfattes av regelverket settes til 100 m² bruttoareal, mens grensen for nybygging, påbygning mv. settes til 300 m² bruttoareal. I tillegg foreslår vi at tiltak som genererer mer enn 10 tonn avfall omfattes av regelverket, uavhengig av arealgrensene.

Krav til avfallsplan

SFT legger opp til at det skal være obligatorisk å lage avfallsplan for de tiltak som omfattes av forskriftens virkeområde. Planen skal angi type tiltak (riving, rehabilitering, nybygg/tilbygg etc.), areal og omtale hvilke avfallsfraksjoner som forventes å bli generert og i hvilke mengder. Det skal også oppgis hvor avfallet planlegges levert eller disponert. Avfallsplanen omfatter også en miljøsaneringsbeskrivelse.

Det er utarbeidet et eget skjema for avfallsplan, med utgangspunkt i eksisterende skjema fra SFT og Oslo kommune. Skjemaet foreslås tatt inn som vedlegg 1 til forskriften.

Krav til miljøsaneringsbeskrivelse

SFT foreslår at avfallsprodusenten i forbindelse med rehabilitering og riving skal sørge for en kartlegging for å identifisere farlig avfall i bygningsdeler, installasjoner o.l. Denne miljøkartleggingen dokumenteres i en miljøsaneringsbeskrivelse. En slik beskrivelse skal som et minimum inneholde opplysninger om:

- hvem kartleggingen er utført av
- dato for kartleggingen
- resultatet av ev. materialprøver og analyser
- forekomsten og mengden av farlig avfall fordelt på type
- plasseringen av farlig avfall i bygget, angitt med bilde eller tegning der det kan være tvil
- hvordan det farlige avfallet er planlagt fjernet
- hvor det farlige avfallet er planlagt levert
- sammenstilling av funn av farlig avfall i tabell.

En slik miljøkartlegging skal gjøres av aktører med relevant kompetanse. Vi har så langt ikke foreslått konkrete krav til kompetanse, hovedsakelig fordi vi ser det som vanskelig å lage objektive krav. Vi ber om høringsinstansenes vurdering og forslag på dette området.

Kartlegging av farlig avfall skal dokumenteres i en egen rapport og gjelde alle bygninger som berøres av tiltak som omfattes av regelverket. Mindre trebygninger, i praksis eneboliger, er gjerne enklere å kartlegge og innholdet av farlig avfall i slike bygninger er ofte bedre kjent. Arbeid på slike bygninger gjøres også normalt av mindre entreprenører, og vi mener samlet sett at et forenklet opplegg vil være enklere å kommunisere og fungere bedre enn en fullstendig miljøkartlegging.

For trehus mindre enn 400 m² bruttoareal foreslår vi at en slik miljøsaneringsbeskrivelse kan gjøres noe forenklet gjennom utfylling av et skjema. Det er utarbeidet et slikt skjema med utgangspunkt i eksisterende skjema fra Oslo kommune. I skjemaet oppgis de typer farlig avfall som normalt kan finnes i denne type bygninger, og det må fylles inn mengde, plassering i bygget mv. Skjemaet er selvforklarende og gir samtidig veiledning i hvor det er vanlig å finne de forskjellige stoffene. Skjemaet foreslås tatt inn i forskriften, hvor forsiden av skjemaet blir vedlegg 2a, og hvor den detaljerte oversikten over typer farlig avfall som kan påregnes i denne typen bygg blir vedlegg 2b.

Krav til sluttrapport og dokumentasjon

Vi ser fordeler med å forlange at sluttrapport og dokumentasjon på leverte mengder avfall skal sendes inn. Et slikt tiltak er oppdragende i seg selv. Det gjør det mindre sannsynlig at aktører bevisst lar være å levere avfall til godkjent behandling, fordi de antar at kommunen likevel ikke vil gjennomføre tilsyn. En obligatorisk sluttrapport gir derfor et godt grunnlag for tilsyn og oppfølging av aktører. Det vil også bidra til å sikre like vilkår i entreprenørbransjen, ved å gjøre det vanskeligere å ikke følge lov- og regelverk. Vi tror samtidig at en obligatorisk sluttrapport vil bidra til å øke bevisstheten hos entreprenørene om hvor avfall virkelig produseres, og om kostnadssiden ved å levere usortert avfall i forhold til sortert avfall. Et tilleggsmoment er at det kan bidra til å bedre det statistiske grunnlag for bygg- og anleggsavfall og disponeringen av slikt avfall.

Samtidig er det ikke ønskelig å pålegge næringslivet flere rapporteringsforpliktelser og skjemaer enn nødvendig. Vi er også usikre på i hvilken grad kommunene vil bruke slike rapporter aktivt, og ønsker ikke å utvikle et rapporteringssystem om det ikke blir brukt.

Vi ber derfor om høringsinstansene synspunkter på hvorvidt det skal være en obligatorisk rapportering med innlevering av dokumentasjon, eller om rapport med dokumentasjon skal fremlegges kommunen på forlangende. I utkast til forskrift § X-5 har vi tatt inn to ulike formuleringer, som dekker begge alternativer.

Krav til sortering av avfall

Det er i dag ikke noe nasjonalt krav til gjenvinning av BA-avfall. I Oslo blir det stilt krav om 60 % kildesorteringsgrad, men med mulighet for unntak i enkeltsaker. I gjennomsnitt kildesorteres i dag ca. 80 % av avfallet fra bygg- og anleggsprosjekter i Oslo. Våre kontakter med byggebransjen har vist at et krav om 60 % sortering blir sett på som fullt ut akseptabelt.

Det er normalt god lønnsomhet i sortering av avfall. Dette vil bli mer markant i fremtiden som følge av innføring av det planlagte deponeringsforbudet for biologisk nedbrytbart avfall fra 1. januar 2009 og som følge av nye krav til deponering av gipsholdig avfall fra 1. januar 2007. Det siste følger av innføring av nytt vedlegg II til avfallsforskriften kap. 9 om deponering av avfall.

SFT skiller i forslaget til regelverk ikke mellom kilde- og sentralsortering, og vi velger derfor å stille et krav til sortering av minimum 60 % av avfallet. Normalt vil det nok være mest relevant å gjennomføre denne sorteringen på bygge- eller rivingsplassen. Det skyldes bl.a. at det i mange tilfeller kan være vanskelig å skille farlig avfall fra annet avfall om det ikke gjøres på rivingsplassen. Vi ber om synspunkter fra høringsinstansene også på dette punktet.

Vi gir kommunene adgang til å gjøre unntak fra sorteringskravet i enkeltsaker, ut fra lokale forhold som leveringsmulighet for sortert avfall, lokalisering av bygget i forhold til fysiske muligheter for sortering på stedet og andre forhold. Vi foreslår også å gi kommunene anledning til å fastsette høyere sorteringskrav i enkeltsaker.

Det er også viktig å ta hensyn til at ikke all gjenvinning er av det gode. Avfall med innhold av helse- og miljøfarlige stoffer bør ikke bli gjenvunnet og resirkulert til andre bruksområder, f.eks. i form av PCB-holdig betong brukt til oppfyllingsformål.

Avgrensning i forhold til plan- og bygningsloven § 93

Plan- og bygningsloven § 93 regner opp tiltak som krever søknad og tillatelse fra kommunen etter plan- og bygningsloven. Vi har valgt å legge oss tett opp til begrepsbruken i denne bestemmelsen. Det er likevel ikke sammenfall mellom tiltak som krever søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven og tiltak som utløser krav om avfallsplan, miljøsaneringsbeskrivelse og sluttrapport. Det skyldes særlig at § 93 også omfatter rene terrenginngrep mv. Dette regelverket knyttes til bygninger, og omfatter ikke konstruksjoner og anlegg, anlegg av veg, terrenginngrep mv.

Et annet forhold er at noen byggearbeider er unntatt fra systemet med søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven § 93 annet ledd. Praktisk viktig i denne sammenheng er arbeider knyttet til driftsbygninger i landbruket. Vi ser ingen miljømessig begrunnelse for å utelate driftsbygninger i landbruket fra det nye regelverket. Vi vil her nevne at Bygningslovutvalget foreslår at tiltak som tidligere bare var meldepliktige etter plan- og bygningsloven, gjøres søknadspliktige. Bygningslovutvalget foreslår videre en egen bestemmelse om at de søknadspliktige tiltakene skal tilfredsstille krav til forsvarlig avfallshåndtering i eller i medhold av loven, og at departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om avfallshåndtering. Slik vi ser det, vil det å kreve avfallsplan også ved tiltak som i dag er meldepliktige etter plan- og bygningsloven harmonere med disse endringsforslagene.

Opphør av lokale forskrifter

I dag har alle landets kommuner fått delegert myndighet fra Miljøverndepartementet til å gi forskrift om opplysningsplikt vedrørende bygg- og anleggsavfall eller treffe

enkeltvedtak, jf. departementets delegasjonsvedtak av 22. april 2002. Når systemet med opplysningsplikt gjøres obligatorisk vil delegasjonsvedtaket oppheves, og forskrifter som er gitt i medhold av vedtaket opphører å gjelde. SFT har identifisert 20 slike forskrifter som er publisert på Lovdata.

Oslo kommune, kommunene i Akershus og enkelte andre kommuner har en videre myndighet til å fastsette forskrift og treffe enkeltvedtak om håndtering av produksjonsavfall (dagens næringsavfall), jf. Miljøverndepartementets delegasjonsvedtak av 8. januar 1990, 16. april 1991 og 11. september 1998.

SFT mangler full oversikt over hvilke kommuner som har vedtatt forskrifter i medhold av delegasjonsvedtakene fra 1990, 1991 og 1998. Vi er kjent med syv forskrifter som er fastsatt i medhold av delegasjonsvedtaket fra 1998 og som er publisert på Lovdata. Disse forskriftene inneholder dels bestemmelser om forhold som fanges opp av forslaget til nytt kapittelet i avfallsforskriften, og dels bestemmelser om andre forhold. Blant annet finnes det bestemmelser om at kommunen kan pålegge en bestemt behandlingsmåte for bygg- og anleggsavfall.

Vi har ikke tatt stilling til om denne delegerte myndigheten skal trekkes helt tilbake, eller om kommunene bør ha anledning til å opprettholde de elementene i de lokale forskriftene som går utover kravene i forslaget til nytt kapittel i avfallsforskriften. Vi ber i den forbindelse om høringsinstansenes syn på dette. I utkast til forskrift § X-8 har vi tatt inn to ulike formuleringer som dekker begge tilfeller.

Behov for oppfølging av et nytt regelverk

Vi ser at det er et behov for veiledningsmateriale til det nye regelverket og oppfølging og informasjon fra miljøvernmyndighetene. SFT vil vurdere behov og omfang for slikt materiale. Det finnes for øvrig en rekke kommersielle aktører på kursmarkedet for å dekke behovet for kursing mv. av bransjen(e) og kommunene.

Frist for å avgi høringsuttalelse settes til 20. desember 2006. Uttalelser kan sendes pr. post eller elektronisk til postmottak@sft.no (merk e-posten med saksnummer 2006/928).

Med hilsen

Hilde Terese Hamre (e.f.)
Direktør for lokalmiljøavdelingen

Kari Aa
Seksjonssjef

Vedlegg: Forslag til forskriftstekst

Kopi til: Miljøverndepartementet

Høringsinstanser:

Virksomhet/organisasjon	Person	Adresse
Finansdepartementet	Postboks 8008 Dep	0030 Oslo
Nærings- og handelsdepartementet	Postboks 8014 Dep	0030 Oslo
Kommunal- og regionaldepartementet	Postboks 8112 Dep	0032 Oslo
Landbruksdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030 Oslo
Olje- og energidepartementet	Postboks 8148 Dep	0033 Oslo
Forsvarsdepartementet	Postboks 8126 Dep	0032 Oslo
SSB	Postboks 8131 Dep	0032 Oslo
Statens bygningstekniske etat	P.b. 8742 Youngstorget	0028 Oslo
Landbrukstilsynet	Postboks 3	1431 Ås
NVE	Postboks 5091 Majorstua	0301 Oslo
Toll og avgiftsdirektoratet	Postboks 8122 Dep	0032 Oslo
Fylkesmennene		
Næringslivets Hovedorganisasjon	Pb. 5250 Majorstua	0303 Oslo
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Drammensvn. 30	0255 Oslo
Norsk Industri	Postboks 7072 Majorstua	0306 Oslo
Kommunenes Sentralforbund	Pb. 1378 Vika	0114 Oslo
Landsorganisasjonen i Norge	Youngsgata 11	0181 Oslo
Energibedriftenes Landsforening	Postboks 7184 Majorstua	0307 Oslo
Maskinentreprenørenes Forbund	Fred Olsensgt. 3	0152 Oslo
Avfall Norge	Nedre Vollgate 3	0158 Oslo
Norsk Resy AS	Munkedamsv. 59 B	0270 Oslo
Emballasjeretur	Postboks 440 Skøyen	0213 Oslo
BNL	Postboks 7187 Majorstua	0305 Oslo
Byggforsk	Postboks 123 Blindern	0314 Oslo
Oslo kommune	Rådhuset	0037 Oslo
Gran kommune	Rådhusvn. 39	2770 Jaren
Gjøvik kommune	Serviceboks	2810 Gjøvik
Ringebu kommune	Hanstadgt. 4	2630 Ringebu
Surnadal kommune		6650 Surnadal
Tingvoll kommune		6630 Tingvoll
Ålesund kommune	Rådhuset	6025 Ålesund
Horten (Borre) kommune	Postboks 10	3191 Horten
Larvik kommune	Postboks 295	3251 Larvik
Tønsberg kommune	Tollbodgt. 22	3111 Tønsberg
Asker kommune	Postboks 353	1372 Asker
Bærum kommune		1304 Sandvika
Frogn kommune	Rådhusvn. 6	1440 Drøbak
Vestby kommune	Rådhusg. 1	1540 Vestby
Ås kommune	Skolevn. 1	1430 Ås
Ski kommune	Postboks 3010	1402 Ski
Oppegård kommune	Postboks 510	1411 Oppegård
Nesodden kommune	Postboks 123	1451 Nesoddtangen
Enebakk kommune	Prestegårdveien 4	1912 Enebakk
Lørenskog kommune	Rådhuset	1470 Lørenskog
Rælingen kommune	Postboks 100	2025 Fjerdingby

Fet kommune	Postboks 100	1900 Fetsund
Aurskog-Høland kommune	Rådhusvn. 3	1940 Bjørkelangen
Eidsvoll kommune	Rådhusg. 1	2080 Eidsvoll
Skedsmo kommune	Postboks 313	2001 Lillestrøm
Sørums kommun	Postboks 113	1920 Sørumsand
Nes kommune	Rukkedalsvn. 46	3540 Nesbyen
Ullensaker kommune	Furusethgt. 12	2050 Jessheim
Nittedal kommune	Mov.1	1482 Nittedal
Hurdal kommune		2090 Hurdal
Nannestad kommune	Teiealèen 31	2030 Nannestad
Gjerdrum kommune	Ask	2022 Gjerdrum
Greenpeace Norge	Peder Claussønsgt. 1	0165 Oslo
Miljøstiftelsen Bellona	Pb. 2141 Grünerløkka	0505 Oslo
Natur og Ungdom	Torggata 34	0183 Oslo
Norges Miljøvernforbund	Pb 593 Sentrum	5806 Bergen
Norges Naturvernforbund	Pb. 342 Sentrum	0101 Oslo