

**Høringsnotat**

<b>Fra</b>	<b>Dato</b>
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	6. mars 2019
<b>Til</b>	<b>Ref</b>
Se adresseliste	10/00088-107

## **Høring – endring i forskrift om forurensningslovens anvendelse på radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall og forurensningsforskriften kapittel 18A om kommunal beredskap mot akutt forurensning**

### **Innledning**

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) har fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet å sende på alminnelig høring et forslag om å gjøre forurensningsloven §§ 43-44 og §§ 46-47 om kommunal beredskap, statlig aksjonsledelse og bistandsplikt gjeldende for akutt radioaktiv forurensning. Forskrift av 1. november 2010 nr. 1394 om forurensningslovens anvendelse på radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall § 3, 1.ledd foreslås derfor endret ved å fjerne unntaket om at §§ 43-44 og §§ 46-47 i forurensningsloven ikke skal gjelde for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.

Ved å gjøre forurensningsloven § 44 gjeldende vil kravene i forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 18A om kommunal beredskap mot akutt forurensning bli gjort gjeldende også for akutt radioaktiv forurensning, og det utløser visse endringsbehov i denne forskriften.

### **Innholdet i forslaget**

Forurensningsloven ble gjort gjeldende for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall ved forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Enkelte bestemmelser i loven ble imidlertid ikke gjort gjeldende for radioaktivitet enten fordi de ikke var relevante eller fordi man ønsket å vurdere nærmere om det var hensiktsmessig å anvende lovens bestemmelser.

Etter dette har det blitt tydelig at det er ønskelig at forurensningsloven §§ 43, 44, 46 og 47 om kommunal og statlig beredskap, beredskapsplaner, statlig aksjonsledelse og bistandsplikt også bør gjelde for akutt radioaktiv forurensning. Innholdet i disse bestemmelsene er nærmere beskrevet nedenfor.

*Kommunal og statlig beredskap* - Kommunene skal sørge for beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning, jf. forurensningsloven § 43. Ved å foreta de foreslåtte endringene i forskriften om forurensningslovens anvendelse, vil beredskapsplikten også omfatte akutt radioaktiv forurensning. Det er den som

driver en virksomhet som har den primære beredskapsplikten, men kommunen skal sørge for beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som går utover det som dekkes av den plikten ansvarlige virksomheter har etter forurensningsloven § 40. Kommunenes beredskap skal dekke akutt forurensning som ikke kun skjer «innenfor gjerde» hos en ansvarlig virksomhet og som er innenfor kommunegrensen. Dette kan være mindre utilsiktede utslipp av radioaktive stoffer til luft, f.eks. fra et avfallsforbrenningsanlegg til nærliggende kommuner eller med nedfallsområde i den enkelte kommunen. Eller det kan være situasjoner med fare for mindre hendelser med radioaktivt materiale eller avfall på avveier.

Dersom man får større tilfeller av akutt forurensning, har staten ansvaret for beredskapen jf. § 43 annet ledd, og når denne bestemmelsen gjøres gjeldende vil staten ved DSA få ansvar for beredskapen ved større tilfelle av akutt radioaktivt forurensning. Hvis man har flere aktører inne i bildet, private, kommunale og statlige, så er det pålagt forurensningsmyndigheten (DSA og Kystverket) å samordne denne beredskapen i et nasjonalt beredskapssystem.

*Kommunale og interkommunale beredskapsplaner* - § 44 stiller krav til kommunale og interkommunale beredskapsplaner. Slike planer kan kreves fremlagt, og forurensningsmyndigheten kan sette nærmere krav til beredskapen. Myndigheten kan også pålegge kommunene å samarbeide om slike planer. Forurensningsmyndigheten for akutt radioaktiv forurensning vil når denne bestemmelsen gjøres gjeldende bli DSA, og kravene vil langt på vei fremgå av forurensningsforskriftens kapittel 18A som omtales nedenfor.

*Aksjoner mot akutt forurensning* - Forurensningsloven § 46 sier at dersom den ansvarlige for en akutt forurensning ikke iverksetter tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper, så skal vedkommende kommune søke å bekjempe dette. Avhengig av forurensningens art og omfang, kan det være at flere kommuner har beredskapsplikt for den samme ulykken. Det påhviler kommunen å varsle statlig forurensningsmyndighet, for eventuell bistand. Ved større ulykker kan statlig myndighet helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken. Vurdering om statlig overtagelse vil bli avgjort i det enkelte tilfelle. Det kan oppstå tilfeller med sammensatte forurensningssituasjoner der det vil være relevant for flere statlige myndigheter å overta ledelsen. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet har derfor en samarbeidsavtale med Kystverket, og et pågående arbeid for å klarlegge ansvar og roller gjennom å utvikle et samordnet planverk for tilfeller hvor det er fare for både radioaktiv forurensning og annen forurensning.

*Bistandsplikt* - Til slutt foreslås det å gjøre gjeldende bestemmelsen i § 47 om at den som har en beredskapsplikt etter § 40 eller etter pålegg fra kommunen (dvs. den som driver en virksomhet som kan medføre akutt forurensning), plikter å stille til rådighet utstyr og personell som inngår i den private beredskapen både for kommunale og statlige aksjoner. Dersom det foreligger fare for «meget betydelig forurensningsskade», kan statlig forurensningsmyndighet rekvirere utstyr og personell fra enhver som disponerer dette, uavhengig av om dette inngår i privat eller kommunal beredskap. Bistandsplikten gjelder også for aksjoner utenfor rikets grenser. Den som yter bistand som beskrevet i denne paragraf har krav på et vederlag i samsvar med bestemmelsene i § 75 annet ledd.

## **Forurensningsforskriften kapittel 18A om kommunal beredskap mot akutt forurensning**

Med hjemmel i forurensningsloven § 44 har Klima- og miljødepartementet i forskrift av 30. april 2018 om endring i forurensningsforskriften innført et nytt kapittel 18A om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Forskriften setter krav til den kommunale beredskapen for mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og pålegger kommunene å delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning slik dette er inndelt i regioner i vedlegg 1 til forskriften. Landet er delt inn i 32 regioner basert på kommunegrenser som er gyldige pr. januar 2017, og Miljødirektoratet kan gjøre endringer i inndelingen ved behov.

Når forurensningsloven § 44 gjøres gjeldende for akutt radioaktiv forurensning vil forskriften, som er vedtatt med hjemmel i § 44, også omfatte akutt radioaktiv forurensning. Det er en god løsning og det vil ikke være hensiktsmessig å lage en annen ordning for denne typen akutt forurensning, når man allerede har en innarbeidet ordning for samarbeid om kommunal beredskap for annen type forurensning. Gjennom at kommunene i forskriften § 18A-4 er pålagt å gjennomføre miljørisikoanalyser vil kommunene måtte kartlegge potensielle kilder til mindre tilfeller av akutt forurensning og ha en detaljert, prioritert og kartfestet oversikt over miljøverdier og sårbare naturområder i kommunen. Eventuelle kilder til radioaktiv forurensning vil således kunne innarbeides i det systemet som kommunene allerede har etablert, og inkluderes i de representative dimensjonerende scenariene som skal velges ut basert på miljørisikoanalysen.

Videre skal kommunene iht. § 18A-5 utvikle en beredskapsanalyse hvor de utfra de dimensjonerende scenariene skal fastsette organisering av beredskapen, nødvendig beredskapsutstyr, nødvendig mannskap og responstid. DSA vil kunne bidra med veiledning i dette arbeidet ut fra hva som finnes av etablerte ressurser for eksempel til målinger og hvilke ressurser som kommunen disponerer over og som det kan være aktuelt å benytte for å håndtere en akutt forurensningssituasjon med radioaktive stoffer. Det som har vært særlig pekt på som en sentral ressurs er brann og redningsetaten, men også andre etater kan bli involvert ved en hendelse. Når det gjelder målinger har Sivilforsvaret, som en del av den nasjonale atomberedskapen, etablert såkalte radiac-målelag over hele landet som rutinemessig utfører bakgrunnsmålinger og som vil kunne bistå kommunen med å utføre radioaktivitetsmålinger ved hendelser i kommunen.

For å gjennomføre disse endringene overfor kommunene og klarlegge DSAs rolle i forskriften foreslås det at det, i tillegg til å gjøre lovens bestemmelser gjeldende, innarbeides enkelte endringer i kapittel 18A. Det gjelder § 18A-3 tredje ledd for å gi DSA mulighet til å gi utfyllende krav til kommunenes beredskap på området akutt radioaktiv forurensning, slik Miljødirektoratet har for andre former for forurensning, Videre omfatter det § 18A-7 siste ledd andre setning om muligheten til å stille nærmere krav til den interkommunale beredskapen, samt § 18A-11 for å gi DSA rett til å føre tilsyn etter forskriften.

## **Forholdet til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret**

Fra 1. januar 2010 ble det innført bestemmelser om kommunal beredskapsplikt. For å synliggjøre de nye lovbestemmelsene endret samtidig «lov om sivilforsvaret» (sivilforsvarsloven) navn til «lov om kommunal beredskapsplikt, sivile

beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)». Kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder, og utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen. Dette gjelder også for atomberedskapen.

Det presiseres derfor i § 18A-10 at kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning skal utgjøre en del av kommunens totale beredskapsplikt, og skal samordnes med kommunenes øvrige beredskapsforpliktelser i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt som er gitt med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven.

Den enkelte kommune må kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer, og hvordan de vil kunne påvirke lokalsamfunnet. Som en oppfølging av miljørisikoanalysen, skal det utarbeides en beredskapsplan for kommunen som også skal øves. Noen kommuner kan ha ekstra store utfordringer i forbindelse med hendelser med akutt radioaktiv forurensning, da de har forskningsreaktorer (Skedsmo og Halden), deponi for radioaktivt avfall (Aurskog-Høland og Gulen) eller anløp av reaktordrevne fartøy (flere kystkommuner i Hordaland og Troms). Det kan stilles nærmere krav til den kommunale beredskapen for akutt radioaktiv, og det kan stilles krav i forhold til beredskapsplaner til disse kommunene. Dette følger av § 44 og kapittel 18A.

Erfaringene fra blant annet Fukushima-ulykken i 2011 og det omfattende opprydningsarbeidet i de berørte områdene i etterkant, viser at kommunene og lokale myndigheter kan ha en stor rolle i håndteringen av alvorlige atomhendelser. Blant annet vil kommunale etater som brannvesen og renovasjonsetater ha et ansvar i håndteringen av hendelser, både i den tidlige fasen og det langsiktige opprydningsarbeidet. Gjennom å styrke DSA som sektormyndighet og gi kommunene tydeligere ansvar, legger de foreslåtte endringene til rette for en bedre oppfølging av lokale myndigheter i det løpende beredskapsarbeidet. Endringen vil gi DSA nye virkemidler overfor kommunene og det interkommunale samarbeidet ved at vi nå vil kunne stille krav til kommunenes beredskap på området akutt radioaktiv forurensning.

## **Direktoratet for strålevern og atomsikkerhets beredskapsansvar for akutt radioaktiv forurensning**

DSAs hjemler som forurensningsmyndighet til å stille krav om beredskap til private virksomheter, og myndigheten til å pålegge og eventuelt gjennomføre tiltak for å rette opp en akutt forurensningssituasjon ble noe endret og utvidet da forurensningsloven ble gjort gjeldende for radioaktivitet i 2010.

DSA ble i brev fra daværende Miljøverndepartementet av 30.12.10 forurensningsmyndighet etter forurensningsloven med tilhørende forskrifter for alle enkeltsaker som omfattes av forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet ble delegert myndighet etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd til å *pålegge* den ansvarlig for radioaktiv forurensning å gjennomføre tiltak etter annet ledd første punktum innen en nærmere frist. Videre kan DSA etter § 74 første og annet ledd selv sørge for gjennomføring av tiltak for å begrense eller fjerne radioaktiv forurensning i miljøet, der det ikke finnes en ansvarlig forurensner, eller der forurensner ikke etterkommer et pålegg etter § 7 fjerde ledd eller der saken haster, som ved akutt

forurensning. Dette tilsvar den myndighet Kystverket har for all annen akutt forurensning.

Ved nå å fjerne unntaket i forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall § 3, 1.ledd om at forurensningsloven §§ 43- 44 og §§ 46-47 ikke skal gjelde, vil bestemmelsene om kommunal og statlig beredskap gjøres gjeldende også for radioaktiv forurensning.

At forurensningsloven anvendes fullt ut på radioaktiv forurensning, kan i så måte betraktes som en styrking og klargjøring av DSA som forurensningsmyndighet ved de påleggs- og tiltaksmuligheter DSA allerede har gjennom delegasjon av de hjemlene som forurensningsloven gir. Ved å gjøre § 46 gjeldende, slik at DSA kan lede arbeidet med å bekjempe akutt radioaktiv forurensning, bekrefter den rollen DSA har fått gjennom delegasjon av myndighet tidligere, og klargjør at DSAs rolle som statlig aksjonsleder tilsvarer den rollen som Kystverket har for annen akutt forurensning. Dette legger til rette for å utvikle samarbeidet mellom DSA og Kystverket i forvaltningen av det samme regelverket innenfor ulike former for akutt forurensning, og for å sammen kunne håndtere sammensatte forurensningssituasjoner.

### **Forholdet til den nasjonale atomberedskapen**

Atomberedskap i Norge skiller seg i dag fra annen nasjonal beredskap og er forankret i strålevernlovens § 16 og kgl. res. av 23. august 2013. Kriseutvalget for atomberedskap er et tverrsektorielt organ opprettet for å i akutfasen sørge for en rask og effektiv håndtering av atomhendelser på strategisk og operativt nivå og består av relevante etater, dvs. DSA, Forsvaret, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Kystverket, Helsedirektoratet, Mattilsynet og Utenriksdepartementet. Kriseutvalget for atomberedskap ledes av direktøren for DSA. DSA har i tillegg til lederen et ordinært medlem i Kriseutvalget. DSA er også sekretariat for Kriseutvalget.

Dagens organisering av atomberedskapen har fokus på alvorlige hendelser som har nasjonal betydning og som ofte kan ramme større geografiske områder. Fylkesmannen er Kriseutvalget for atomberedskaps regionale ledd og har ansvar for koordinering av atomberedskapen på regionalt nivå. Fylkesmannen skal medvirke til at de regionale og lokale etater som kommer inn under Fylkesmannens generelle koordinerings- og samordningsansvar, har etablert tilfredsstillende planer for atomhendelser som en del av et samordnet planverk. Fylkesmannen skal sørge for koordinering og bidra til iverksettelse av samordnede tiltak regionalt og lokalt ved en atomhendelse. Dette gjelder både beskyttelsestiltak og formidling av informasjon til media og publikum. Tiltakene formidles normalt som oppdrag fra Kriseutvalget, og Fylkesmannen sørger for nødvendige tilpasninger og prioriteringer ut i fra regionale forhold. Fylkesmannen rapporterer tilbake til Kriseutvalget om gjennomføring. Fylkesmannen skal formidle til Kriseutvalget relevant informasjon fra regionen, som kan være av betydning for de beslutninger som treffes og tiltak som iverksettes.

Kommunikasjons- og rapporteringslinjer mellom Kriseutvalget for atomberedskap og lokale myndigheter går gjennom Fylkesmannen og internt innad i hver sektor representert i Kriseutvalget (Politidirektoratet kommuniserer med lokal politimester, Mattilsynet kommuniserer med sine regionskontorer, og så videre).

I sektorrollen som statlig aksjonsledelse med ansvar for akutt radioaktiv forurensning vil det bli behov for økt veiledning fra DSA overfor kommunene og

beredskapsregionene. DSA vil på den bakgrunn oppdatere bl.a. sin veileder om *Kommunal atomberedskap - plangrunnlag* <https://www.dsa.no/filer/cef3a9b08f.pdf> slik at den omtaler kommunenes bistandsplikt etter forurensningsloven og ansvar for tiltak mot mindre tilfeller av akutt radioaktiv forurensning.

DSAs beredskapsmandat har således flere sider. I tillegg til å være leder er DSA et medlem av Kriseutvalget for atomberedskap med det sektoransvar DSA innehar. Kriseutvalget har ansvar for alle tiltak til beskyttelse av liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser. Kriseutvalget er primært opptatt av håndteringen av befolkningen, samfunnet og miljøet utenfor skadested eller anleggsområde der en hendelse har oppstått («utenfor gjerdet»).

Ansvar for eventuell håndtering, skadebegrensning og opprydning på et skadested («innenfor gjerdet») tilligger anleggseier og/eller skadevolder. Ansvarlige fag- og tilsynsmyndigheter, som Kystverket og/eller DSA, kan gi pålegg om håndtering av akutt forurensning eller overta som statlig aksjonsmyndighet med ansvar for akutt forurensning.

Beredskapsansvaret for Kriseutvalget og DSAs rolle som leder av Kriseutvalget vil ikke endres som følge av det som nå foreslås, og det vil heller ikke være til hinder for den foreslåtte endringen. Både Kystverket og DSA er medlemmer av Kriseutvalget og alle medlemmene som deltar innehar sitt ordinære myndighetsansvar (jf. ansvar og likhetsprinsippet).

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

De foreslåtte endringene vil fullt ut sidestille akutt radioaktiv forurensning med annen akutt forurensning etter forurensningsloven. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhets rolle som forurensningsmyndighet med ansvar for statlige aksjonsledelse etter forurensningsloven blir tydeliggjort, og DSA får tilsvarende mandat innenfor beredskap og håndtering av akutt radioaktiv forurensning som Kystverket har i dag innenfor all annen akutt forurensning. De foreslåtte endringene vil gi DSA som statlig myndighet mulighet til å drive mer effektivt beredskapsarbeid rettet mot kommunene og det interkommunale samarbeidet under forurensningsloven og forurensningsforskriften kapittel 18A. Endringene vil ikke berøre Kriseutvalget for atomberedskap eller samvirkefunksjonen til Kriseutvalget, men vil styrke DSA som sektormyndighet på forurensningsområdet og deltager i Kriseutvalget.

Kommunene vil i sitt nye ansvar for mindre tilfeller akutt radioaktiv forurensning kunne få bistand og veiledning fra DSA ved behov, og de vil kunne benytte de måletjenestene som er etablert gjennom Sivilforsvarets radiactjeneste. En viss mengde både utstyr, beredskapsplaner og kunnskap finnes i varierende grad ute i kommunene allerede, men dette vil nå styrkes ved å innarbeides i den beredskapen kommunene og de interkommunale samarbeidsorganene har for andre former for akutt forurensning.

De foreslåtte endringene vil bli gjennomført innenfor dagens økonomiske rammer og vil ikke innebære økte kostnader av betydning da hovedformålet er å tydeliggjøre ansvar på kommunalt og statlig nivå og beredskapen vil inngå i allerede etablerte ordninger basert på å utnytte eksisterende ressurser på kommunalt og interkommunalt nivå.

## Vedlegg

### **Forskrift av 1. november 2010 nr. 1394 om forurensningslovens anvendelse på radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall:**

*Forslag om endring fra:*

Forurensningsloven gjelder for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall med unntak av § 21 til § 26, § 30, § 32a, § 34 til § 37 og § 43 til § 47.

*Foreslås endret til:*

Forurensningsloven gjelder for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall med unntak av § 21 til § 26, § 30, § 32a, § 34 til § 37 og § 45.

### **Forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning kapittel 18A Kommunal beredskap mot akutt forurensning:**

Paragraf 18A-3 tredje ledd foreslås endret til:

Miljødirektoratet og *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet* kan i enkeltvedtak gi utfyllende krav til kommunens beredskap mot akutt forurensning.

Paragraf 18A-7 fjerde ledd foreslås endret til:

Miljødirektoratet kan gjøre endringer i regioninndelingen i vedlegg 1.  
Miljødirektoratet og *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet* kan i enkeltvedtak gi nærmere krav til den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning.

§ 18A-12 foreslås endret til:

Miljødirektoratet og *Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet* fører innenfor sine respektive myndighetsområder tilsyn med at kravene i dette kapitlet overholdes.

