Hvem har ansvaret for opprydding i "gamle synder" på land og i vann?

Av Kristin Elise Frogg

Kristin Elise Frogg er ansatt som konsulent i Miljøverndepartementet

Innlegg på seminar i Vannforeningen
2. mars 1994.

1. Innledning

Arbeidet med å rydde opp i tidligere tiders miljøsynder har pågått kontinuerlig siden miljøvernforvaltningen ble opprettet. Arbeidet ble imidlertid systematisert fra rundt 1988 hvor SFT startet arbeidet med å kartlegge alle lokaliteter under fellesbetegnelsen gamle synder. Betegnelsen dekker miljøproblemer av mangeartet karakter, og alder - alt fra gamle gruveforurensninger fra 1600-tallet til etterlatt spesialavfall av i dag.

Oppryddingsarbeidet er et resultat av tidligere tiders unnlatelser. Industrialiseringen var preget av manglende forståelse for eller vilje til forståelse for forurensningsproblemer og miljøskader. Ikke alltid har man kunnet dekke seg bak manglende kunnskaper. Skadene fra guvedrift var f.eks tidlig svært synlige; tyskeren Georgius Agricolas beskriver dette i en traktak om gruvedrift fra 1550:

"Markene er rasert av virksomheten .... skoger og lunder er hogd ned, fordi det er nødvendig med uendelig mengder treverk som byggematerialer, til maskiner og til smelting av metallene. Og når skogene og lundene er hogd ned blir dyr og fugler utryddet... Når malmen blir renset, forgiftes vannet i bekker og elvere så fisken enten blir drept eller jages bort".

Alle industrialiserte land strever i dag med å rydde opp i industrisamfunnets etterlatenskaper, og de felles problemstillingene er mange. Omfanget er imidlertid varierende. I Norge er vi kanskje heldige tross alt når man sammenligner SFTs kartlegging av opp mot 2800 lokaliterer, med Tysklands 140 000 lokaliteter og Nederlands ca. 100 000 deponier med spesialavfall. I USA er opprenskningskostnadene knyttet til tidligere tiders avfallsdisponering anslått i størrelsesorden 60-120 milliarder kroner.

2. Målsetting

Frem mot år 2000 skal forurensningsproblemene knyttet til spesialavfall reduserer til et nivå som ikke skader helse og miljø. Denne målsettingen framgår av St. meld. nr. 46 (1988-89) om Miljø og utvikling som omhandlet Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, og St.prp. nr. 11 (1988-89) Om

det videre arbeid med spesialavfall. I disse dokumentene ble det også varslet at Regjeringen ville legge frem et program for

- opprydding etter nedlagte og konkursrammede bedrifter
- opprydding av forurensede industritomter og tidligere nedgravd miljøfarlig avfall
- behandling av forurenset jordsmonn
- opprydding av forurensning i fjorder.

SFT fikk på denne bakgrunn i oppdrag å utarbeide en felles handlingsplan som ble overrakt departementet høsten 1992. Planen må sees på som en konkretisering av Stortingets målsetting. Den gir etter departementets syn en god oversikt over situasjonen og arbeidet fremover. Den har vært et nyttig prioriteringsverktøy fordi alle typer lokaliteter har vært vurdert under ett ut i fra sin alvorlighetsgrad, samtidig som man har fastlagt oppryddingsomfang og ambisjonsnivå. Planen er imidlertid å betrakte som en " 1. generasjonsplan", i den forstand at den vil revideres kontinuerlig i lys av de erfaringer som gjøres underveis. Vi må også regne med at arbeidet med miljøsynder vil fortsette etter at planperioden er over.

Departementet ser dette "oppgjøret med fortiden" som svært viktig og mener at innsatsen vil forhindre langsiktige skadevirkninger og gi positive ringvirkninger for arealbruk og næringsutvikling. At vi nå har "overskudd" til systematisk å ta tak i opprenskningen i gamle synder, kan også sees på som et utrykk for at vi på mange områder har lykkes i å redusere nye tilførsler i stor grad. Men også nettopp fordi vi nå tar et slikt krafttak blir det desto viktigere å forsikre seg om at vi ikke produserer nye "gamle synder", og at vi kontinuerlig arbeider for å redusere tilførsel av forurensning generelt.

Et viktig ledd i dette arbeidet vil være å sikre at det foreligger tilstrekkelige midler til å rydde i nye miljøsynder. Særlig vil det være behov for ordninger som fanger opp etterlatt forurensing fra konkursrammede og nedlagte bedrifter, hvor det ikke er mulig å finne en betalingsdyktig ansvarlig. I dag er det staten som må betale oppryddingen i slike tilfeller. Stortinget har imidlertid gitt forurensningsmyndighetene fullmakter til å stille krav om sikkerhet for oppryddingskostnader. I forurensningsloven er det angitt flere alternative løsninger som vil kunne gi de nødvendige garantier, og sikre at det offentlige ikke må betale for å rydde opp etter andre.

3. Hvem har ansvaret for opprygging?

I utgangspunktet skiller ikke arbeidet med gamle synder seg vesentlig fra arbeidet med andre typer forurensning. Oppryddingsarbeidet vil skje i henhold til forurensningslovens regler, og vil i hovedsak være bært på prinsippet om at forurenser skal betale.

3.1 Det administrative ansvaret

SFT har fått det overordnede ansvar for å følge opp planen, og å sette i gang de nødvendige tiltak. SFT har som forurensningsmyndighet et overordnet ansvar for å føre tilsyn med forurensningssituasjonen generelt.

Det er imidlertid ikke SFT alene som har ansvaret for å foreta oppryddingen. I dette arbeidet berøres flere parter, fra kommuner og privat næringsliv til andre departementer og offentlige etater. SFTs rolle vil plimært være å utøve offentlig myndighet dvs. utstede enkeltvedtak med pålegg om opprydding, og føre kontroll med at tiltakene gjennomføres.

Kartleggingsfase:

Før man kan rydde opp i en gammel synd, må man kartlegge omfanget og komme med forslag til tiltak. Kartleggingsfasen kan i seg selv være relativt tidkrevende, men den er svært viktig for å forsikre seg om at man har den totale oversikt over forurensningsproblematikken, og at oppryddingsmidlene anvendes på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Lokalitetene kan ofte være svært kompliserte forurensningsmessig sett slik at det ikke er bare å sette igang å rydde opp". Et moment er dessuten at selve oppryddingsarbeidet i seg selv kan gi fare for økt forurensing, fordi man i en overgangsfase vil måtte destabilisere situasjonen. For å forhindre økt avrenning er det viktig at lokaliteten angripes på en miljømessig sett forsvarlig måte.

Det kan skape konflikter med nærings- og utbyggingsinteresser at kartleggings- og oppryddingsarbeidet er tidkrevende. SFT har heller ikke kapasitet til å håndtere mer enn et begrenset antall lokaliteter av gangen. SFT opplever derfor til tider at gravemaskiner og folk står klare til å sette i gang ny næringsutvikling på gamle forurensede industri tomter. Fordi dette kan medføre fare for økt forurensing og vanskeliggjøre opprydding vil SFT i slike situasjoner kunne være nødt til å utsette utbyggingen, og stanse virksomheten. Heller ikke kan ytbygger bare sette i gang å rydde opp. Årsaken er som nevnt at det kan gi fare for økt forurensing slik at SFT må gi tillatelse til oppryddingsarbeidet. Å måtte utsette opprettelsen av nye arbeidsplasser innebærer selvfølgelig en belastning for myndighetene. SFT vil derfor så langt det er miljømessig forsvarlig søke å ta hensyn til dette i sin håndtering av sakene.

Dette kan imidlertid innebære at prioriteringsrekkefølgen kan bli annerledes enn strengt miljømessige kriterier tilsier. Departementet ser det derfor som svært viktig at også næringsog utviklingsinteresser viser forståelse for at slike konflikter kan oppstå. Det beste er at det så tidlig som mulig i planleggingen av ny virksomhet tas hensyn til dette, og at det vurderes om det finnes alternative lokaliseringsmuligheter.

Kommunene spiller også en viktig preventiv rolle gjennom sin praktisering av bestemmelsen i Plan og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven. De har bl.a ansvar for å håndheve lovene slik at det ikke oppstår fare for helse eller miljø ved ny arealbruk.

Påleggsfase:

Etter at grundige undersøkelser av lokaliteten er gjennomført, og tiltak utredet vil SFT utstede pålegg om opprydding til den ansvarlige forurenser. Alternativt kan SFT, bl.a. hvis saken haster, sørge for gjennomføring av tiltak,

for så å sende refusjonskrav til den ansvarlige. SFTs vedtak vil kunne påklages til Miljøverndepartementet.

3.2. Det økonomiske ansvaret

Dette bringer oss over i spørsmålet om hvem som er den ansvarlige for oppryddingen. Det vil si hvem som har ansvar for å gjennomføre og bekoste tiltakene.

I forbindelse med utarbeidelsen av handlingsplanen foretok departementet, bla. på bakgrunn av en utredning fra NHO, en gjennomgang av lovgrunnlag og ansvarsforhold. Departementets har et noe annet syn på ansvarsforholdene enn NHO, og vår konklusjon er at forurensningsloven må sies å være et godt redskap for gjennomføring av handlingsplanen, og at det i dag ikke sees behov for lovendringer.

Forurenser skal betale:

Oppryddingsarbeidet vil som sagt i hovedsak være basert på prinsippet om at forurenser skal betale.

Prinsippet fremgår bl.a av retningslinjene til forurensningsloven som sier at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og behandle avfall skal dekkes av den ansvarlige for forurensingen eller den som har frembragt avfallet. Prinsippet er også kommet til utrykk i lovens § 7, som må sies å være den sentrale bestemmelse i denne sammenheng. Den såkalte tiltaksplikten fremgår av paragrafens annet ledd hvor det sies at den ansvarlige for forurensningen har ansvar for å sørge for tiltak for å hindre at forurensingen oppstår eller stanse virkningen av den, evt. avbøte skader og ulemper som følge av forurensingen. Tiltaksplikten er kombinert med en hjemmel for forurensningsmyndigheten til å gi pålegg om tiltak til den ansvarlige.

Hvilke subjekter som er å anse som ansvarlige for forurensingen fremgår av forurensningslovens § 7, 1. ledd: " Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning". Forurensningsloven rammer dermed både den som setter i verk eller driver en virksomhet og den som passivt har noe som medfører en fare for forurensning.

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97) sies det at det kan hevdes generelt at den ansvarlige er den som forurensingen skriver seg fra, og det åpnes for at det i konkrete tilfelle kan tenkes at flere må ansees som ansvarlige. Utvelgelsen må derfor bero på et skjønn. vurderingstemaet eller "hovedsiktemålet" er slik forarbeidene formulerer det,"å finne frem til hvem som kan treffe nødvendige tiltak mot forurensning, og i denne vurderingen kan det blant annet legges vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensingen eller faren for forurensning, og hvilke muligheter vedkommende har til å treffe tiltak "

Det heter videre at "den nærmere grensedragning må overlates til praksis".

Dette viser at det må utøves et betydelig skjønn når man skal finne frem til hvem som ansvarlig. Men når slike saker har vært oppe i praksis har det vist seg lite problematisk å utpeke den ansvarlige for forurensningen. Sakenes varierende natur og kompleksitet vil

selvfølgelig kunne gi opphav til tvilsspørsmål. De samme forhold tilsier også at ikke lar seg gjøre på forhånd å angi uttømmende løsninger på de spørsmål som måtte komme opp. Det er departementets erfaring at vurderinger og drøftelser må knyttes til den konkrete sak, og at praktiske hensyn ofte vil spille en avgjørende mlle.

Når det er sagt, må det allikevel understrekes at det er den som opprinnelig har forårsaket forurensningen som ofte vil være å regne som ansvarlig. I saker hvor det er samme firma eller selskap som fortsatt driver virksomhet på stedet vil det være enkelt å fastslå hvem som skal rydde opp. Det samme gjelder saker hvor forurensingen stammer fra eksisterende selskap som fremdeles driver virksomhet, men som kanskje har flyttet fra den konkrete lokaliteten.

Forøvrig vil det være gjennom domstolsbehandling av konfliktsaker at praksis vil avtegne seg, og tvilsspørsmål avklares.

Nedenfor skal kort kommenteres noen spørsmål som har gitt opphav til tvil og uenighet.

Kan en grunneier holdes ansvarlig?

Det har blant annet vært reist spørsmål om hvorvidt en grunneierposisjon alene kan være tilstrekkelig til å være ansvarlig forurenser. Diskusjonene har vært knyttet til begrepet "å ha" noe som kan medføre fare for forurensing i § 7. Av interesse i den sammenheng er en prinsipiell avgjørelse fra Eidsivating lagmanssrett, den såkalte Brattås Holding-dommen.

Saken gjaldt følgende; SFT hadde besørget opprydding av spesialavfall på en industritomt. Spørsmålet var om SFT kunne rette refusjonskravet mot grunneier. De underliggende privatrettslige forhold i saken var uklare, mange aktører var aktuelle både i forhold til eiendommen SFT hadde ryddet på, og til avfallet som det var tatt hånd om.

Lagmannsretten slo imidlertid fast at "plikter og ansvar etter forurensningsloven vil kunne inntre selv om tilknytningsforholdet til forurensningsfaren er av indirekte karakter. I utgangspunktet vil det således være tilstrekkelig å påvise at den som holdes ansvarlig er eier av den eiendom hvor det befinner seg gjenstander og annet som representere en forurensningsfare. Dette vil imidlertid kunne stille seg annerledes om det klart lar seg gjøre å utpeke en annen som eier eller rettighetshaver til selve kilden for forurensingen eller forurensningsfaren, jfr. NOU 1977:11 s. 22"

Det ble videre sagt at det ikke kan forlanges at forurensningsmyndighetene plikter å ta standpunkt til kompliserte underliggende rettsforhold, fordi det vil vanskeliggjøre en effektiv ivaretagelse av lovens formål, nemlig å bekjempe forurensning. Det vises i den sammenheng også til forarbeidene som sier at den kan tenkes situasjoner hvor flere må ansees som ansvarlige.

Med i dette bildet hører også situasjoner der enkeltmennesker uforskyldt befinner seg i forurensningsposisjon fordi noen ulovlig, uten deres vitende, har gravd ned avfall på deres eiendom.

I slike tilfelle der det ikke er noen grunn til å tro at eiendommen er forurenset eller til å undersøke om den er det, vil selvfølgelig myndighetene være tilbakeholdne med å stille krav om dyre oppryddingstiltak overfor grunneier. Og motsatt vil det ligge en aktsomhetsplikt hos en kjøper av en gammel industritomt hvor det kan ligge mange oppfordringer til å undersøke om det er forurensninger i grunnen. I slike situasjoner kan det være god grunn til å avtaleregulere ansvarsforholdene i forbindelse med kjøpet.

Tilbakevirkningsproblematikk:

Et annet spørsmål som også har vært reist, er hvorvidt forurensningsloven kan gjøres gjeldende overfor forurensninger fra før forurensningslovens tid. Drøftelsen har vært knyttet til forholdet til Grunnlovens § 97 om forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft.

Uten å gå i detalj på denne diskusjonen, skal her nevnes departementets prinsippavgjørelse om dette i den såkalte Norzink-saken. Saken gjaldt opprydding av gammelt industriavfall i Eitrheimsvågen i Sørfjorden. SFT ga bedriften pålegg om å iverksette undersøkelser. Norzink påklaget SFTs vedtak til Miljøverndepartementet, og reiste spørsmål om bedriften hadde ansvar for forurensningskonsekvenser knyttet til aktiviteter som på det tidspunkt da de ble foretatt var i samsvar med dagjeldende regelverk. Departementet tok i sitt vedtak av 22.10.1990 ikke klagen til følge. Norzink ble ansett som ansvarlig for forurensningen med bl.a følgende begrunnelse:

"Departementet viser her til at det ikke er tale om en forurensning som allerede har skjedd, men å bringe en fortsatt tilstedeværende og alvorlig forurensningskilde til opphør, nemlig den som fører til betydelig utlekking til Sørfjorden av tungmetaller. Med andre ord er det tale om en bestående tilstand "som fører eller det er grunn til å tro kan føre til forurensning, jfr. fl. § 51, 1.ledd."

Svært ofte er det nettopp den pågående utlekking som er problemet slik at det etter departementets mening ikke er snakk om noen reell tilbakevirkning.

Offentlig ansvar- sektoransvar

Det følger av prinsippet om at forurenser skal betale at også offentlige myndigheter vil kunne være å betrakte som ansvarlige forurensere. Nærings- og energidepartementet vil f.eks ha ansvar for statsbedrifter og gamle gruver som er hjemfalt til staten. NOEs garanti for opprydding av den såkalte koksverktomta i Rana kornrnune er et slikt tilfelle. Tilsvarende vil Forsvaret ha ansvar for Forsvarets gamle forurensninger på egen grunn og andres grunn. Kommunene rundt om i landet vil kunne holdes ansvarlig for forurensninger fra kommunale avfallsplasser.

Statlige bidrag:

Som sagt vil utgangspunktet være at det er forurenser som skal betale for, og gjennomføre opprenskningsarbeidet. Unntaket fra dette vil være situasjoner der det ikke er mulig å finne en ansvarlig forurenser eller der forurenser er helt eller delvis betalingsudyktig. SFT vil således ha ansvaret for å adminis-

trere oppryddingen på såkalte "eierløse" lokaliteter, og pengene vil bli hentet fra miljøvemmyndighetenes budsjetter. Det vil også kunne vurderes å gi tilskudd til bedrifter som har beviselige betalingsvansker.

Departementet har videre gitt støtte til oppryddingstiltak i form av midler til utvikling av ny teknologi. Et eksempel i så måte er arbeidet med sedimentene i Eitrheimsvågen der Norzink på mange måter er i ferd med å gjennomføre et pilotprosjekt. I slike tilfeller hvor pilotprosjekt må forventes å være dyrere enn senere ordinære tiltak, kan det gis støtte. Det kan også tenkes andre situasjoner hvor helt spesielle forhold vil gjøre det aktuelt at staten gir bidrag. Disse mulighetene sarnrnen med en rimelig og fornuftig utøvelse av offentlige myndighet vil etter departementets mening gi et godt grunnlag for gjennomføring av handlingsplanen. Og det er å håpe at andre offentlige og private parter vil være med å bidra til det viktige arbeidet som nå er startet.