

Hvem er ansvarlig for opprydning i forurensede sedimenter?

Av Andreas Pihlstrøm

Andreas Pihlstrøm er rådgiver i juridisk seksjon, Statens forurensningstilsyn

Innlegg på seminar 13. juni 2002

Innledning

Det hadde vært en fordel om forurensningsloven gav presise svar på rettslige problemer som oppstår når sjøbunnen er forurenset av miljøgifter. Hvem er etter loven ansvarlig for å gjennomføre tiltak når det er flere ukjente kilder til forurensningen? Hvor rent skal det ryddes opp, og hvor kostnadskrevende pålegg kan forurensningsmyndigheten gi?

Forurensningsloven er ikke skredersydd med sikte på opprydning i forurensede sedimenter, så her må vi ta utgangspunkt i lovens alminnelige regler. Det er naturlig å starte med den viktigste regelen i loven, forurensningsforbudet, som slår fast at "Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning". Med denne bestemmelsen etablerer loven et alminnelig forbud, slik at ingen uten videre skal ha rett til å forurense. Forurensning er kun tillatt dersom det følger av loven selv, av forskrift eller utslippstillatelse.

Lovens system bygger på at forurensning enten er lovlig eller ulovlig. Det er viktig å være klar over at også "fare for forurensning" er for-

budt. Det må også presiseres at det selvsagt vil være forbudt å forurense sjøbunnen ytterligere selv om sedimentene er sterk forurenset fra før. Forurensningsforbudet gjelder like fullt.

Nærmere om forurensede sedimenter

Sedimentforurensning skyldes utslipp av miljøgifter fra ulike kilder, i det vesentlige fra tungindustri, generell havneaktivitet, kommunalt avløpsvann og avfallsfyllinger i eller nær sjøen. Det forurensede bunnslammet kan også være preget av utslipp fra militær aktivitet, dumping av muddermasser og forurenset snø. Som kjent er miljøproblemene alvorlige flere steder langs kysten, og noen områder har omsetningsforbud og kostholdsråd for fisk og skalldyr. Ofte finner man miljøgift-nivåer i sedimentene som langt overstiger grensen for tilstandsklasse V (meget sterkt forurenset).

De nevnte utslippene er forurensning etter § 6 første ledd. Bestemmelsen krever for det første at det foreligger en tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft vann eller grunnen. For det andre må tilførselen være slik at den er eller kan være til

skade eller ulempe for miljøet. Det er bare menneskeskapte tilførsler som etter definisjonen er forurensning.

Forurensning er også "noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe": Ofte ligger sedimentene trygt og lovlig uten fare for spredning av miljøgifter. Men dersom sterk propelldrift fra båter virvler opp og sprer de forurensete sedimentene, vil det være forurensning i lovens forstand. Det samme vil gjelde ved graving og mudring i forurenset sjøbunn.

Det er viktig å merke seg at nedre grense for hva som er forurensning ligger lavt. Det er derfor sjelden problematisk å konstatere at det foreligger en forurensning: Det viktige spørsmålet er om forurensningen er lovlig eller ulovlig!

Oversikt over rettslige problemer ved oppryddning i sedimenter

Jeg skal i det følgende konsentrere meg om hvem som i ulike tilfeller vil være ansvarlig etter forurensningsloven for å bekoste oppryddning i forurensete sedimenter.

I mange tilfeller er SFTs adgang til å gi pålegg om oppryddning begrenset, blant annet fordi

- kildene til forurensningen er ukjente
- kildene er kjente, men det foreligger ingen ansvarlige rettssubjekter som fortsatt eksisterer
- oppryddning kan være svært kostbart for den ansvarlige og dermed gi urimelige resultater
- noen forurensninger faller uten-

for lovens virkeområde, eller det kreves kongelig resolusjon før loven gjøres gjeldende

Det siste kulepunktet har særlig adresse til skipspropellenes oppvirvling og spredning av miljøgifter i havner.

Kort om forurensning fra transporthavner

Oppvirvling og spredning av sedimentforurensning i transporthavner er et alvorlig miljøproblem. Høsten 2000 gav SFT varsel til 11 norske havner om at det er aktuelt å gi pålegg om miljøtiltak.

For forurensning fra havner gjelder forurensningsloven i den utstrekning Kongen i Statsråd har fattet vedtak om det. Foreløpig er det ikke gjort vedtak om at loven skal gjelde fullt ut for havner, men et slikt vedtak er ventet.

Regjeringen har i Havmiljømeldingen fra 2002 uttalt at den "vil derfor sørge for at forurensningsloven gjøres gjeldende for denne typen forurensning, slik at pålegg kan rettes mot de ansvarlige for havnen.... Der det, bl.a. ut fra økonomisk bæreevne, ikke er rimelig å pålegge havnene de fulle kostnadene ved opprydding, vil det bli vurdert å gi statlige bidrag til gjennomføring av nødvendige tiltak."

Forurensning fra det enkelte skip under normal drift reguleres av sjødyktighetsloven og faller som hovedregel utenfor forurensningslovens virkeområde. Det kan derfor ikke rettes pålegg mot det enkelte skip som under seilas medfører oppvirvling av sedimenter.

Når er sedimentforurensning tillatt?

Forurensning kan som nevnt være lovlig fordi det følger av loven selv, av forskrift etter § 9 eller utslipptillatelse etter § 11.

§ 8 tredje ledd tillater forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper. Bestemmelsen er uaktuell i vårt tilfelle fordi miljøvirkningene etter sin art langt overstiger bagatellgrensen "ikke nevneverdig". Det er allment kjent at miljøgifter fra sedimenter kan gi skader på planter, fisk, fugler og andre dyr. Utlekking og spredning av miljøgifter fra sedimenter vil derfor ikke være tillatt etter § 8 tredje ledd.

§ 9 gir hjemmel for at forskrifter kan tillate forurensning, og et eksempel på dette er forskrift om mudring og dumping. Fylkesmannen kan tillate forurensning som oppstår i forbindelse med mudre og dumpeaktivitet i sjø og i den forbindelse stille nødvendige vilkår. I realiteten er dette det samme som en utslipptillatelse etter forurensningsloven § 11. Dersom det gis tillatelse til etablering av et dypvannsdeponi i Indre Oslofjord, vil de forurensede sedimentene på sjøbunnen være en lovlig forurensning.

Regelen om utslippstillatelse i forurensningsloven § 11 er det viktigste grunnlaget for å tillate forurensning av sjøbunnen. Industrivirksomheter med utslipp til sjø må ha utslipptillatelse, og i tillatelsen kan det gis vilkår om overvåkning av sedimentene for å følge utviklingen.

Dersom ny virksomhet ønsker å starte opp, gir §§ 11 og 16 mulighet for å stille vilkår om opprydning i forurenset sjøbunn. Ved utbyggingen av Kilen Brygge i Sandefjord måtte opprydning i sedimentene skje før det ble tillatt bygget ut over vannspeilet. Dette vilkåret ble gitt fordi en utbygging ville vanskeliggjøre senere opprydning i sedimentene.

Selv om det er gitt utslipptillatelse etter § 11, gir § 18 hjemmel for å skjerpe tillatelsen i form av nye tyngende vilkår. En bedrift som tidligere har forurenset sjøbunnen må derfor finne seg i at forurensningsmyndigheten kan gi pålegg om gjennomføring av tiltak i sedimentene.

Hvem har ansvaret for å gjennomføre tiltak i forurensede sedimenter?

Det er regelen om tiltaksplikt i forurensningsloven § 7 andre ledd som danner utgangspunktet for systemet i loven:

"Når det er fare for forurensning i strid med loven, skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntre. Har forurensningen inntre skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den."

Enkelt sagt inntre en selvstendig handleplikt for å motvirke ulovlig forurensning. Lovens system er altså at den ansvarlige selv skal ta initiativet dersom sedimentene representerer en forurensningsfare. Er det tale om akutt forurensning, gjelder også reglene om tiltaksplikt, og SFT må

varsles. Når akutfasen er over, må det som regel gjennomføres en miljøundersøkelse for å kartlegge forurensningens omfang. Poenget med en slik undersøkelse er å foreta en risikovurdering som gjør nærmere rede for kilde, spredningsveier og effekter i miljøet.

SFT kan gi pålegg om konkrete tiltak dersom den ansvarlige ikke iverksetter selv. Dette er ofte praktisk i saker om forurensede sedimenter.

Nærmere om hvem som er "den ansvarlige"

Her kunne loven vært mer presis. § 7 gir oss bare den ytre rammen når det står at den ansvarlige er den som "har, gjør eller setter i verk noe som kan medføre fare for forurensning." Det er forarbeidene som gir oss hovedregelen ved at det er den "forurensningen skriver seg fra" som i første rekke er ansvarlig. Regelen har forankring i prinsippet om at forurenser skal betale.

Men også andre med tilknytning kan være ansvarlige, og loven utelukker ikke at flere kan være ansvarlige samtidig. I forarbeidene er det uttalt at det avgjørende er "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 forurensningen eller faren for forurensning, og hvilke muligheter vedkommende har til å treffe tiltak."

I enkle tilfeller har man en eksisterende bedrift å forholde seg til som forurensningen skriver seg fra. Ansvarsforholdene er også nokså

uproblematiske der det er båtene fra en industrivirksomhet som virvler opp og sprer sedimentene utenfor bedriftens kai. Her vil bedriften være den ansvarlige fordi forurensningen er nært knyttet til bedriftens virksomhet.

Vanskeligere blir det når kildene til forurensningen er ukjente. Hvem er da ansvarlig? Er det rettslig grunnlag for å holde eier av sjøgrunnen ansvarlig?

I saker om forurenset grunn, som for øvrig har mange likhetstrekk med forurensede sedimenter, kan SFT ved uklare rettsforhold forholde seg til eier av eiendommen, fordi vedkommende er i en forurensningsposisjon ved å "ha" en forurensning på sin eiendom. I sjøen er dette mer problematisk fordi det bare er sjøbunnen innenfor marbakken som er underlagt privat eiendomsrett. Med marbakken forstås stedet der bunnen begynner å falle sterkt. På steder uten marbakke er det antatt at grensen går ved to meters dyp målt ved middels lav vannstand. Ved kaianlegg er det antatt at eiendomsretten strekker seg ca 30 m ut fra kaikanten. I teorien kan det derfor tenkes at eieren av sjøgrunnen kan være den ansvarlige bare fordi han "har" en forurensning på sin eiendom, og det selv om forurensningen ikke skriver seg fra eieren. Det er allikevel en rekke hensyn som spiller inn som taler imot at eieren av sjøgrunnen skal være den ansvarlige.

Posisjonen som eier av sjøgrunnen er i mange henseende annerledes enn den som eier forurenset landjord. For det første vil eieren av en eiendom på land ofte ha en økonomisk fordel senere ved at eiendommen øker i verdi etter at opprydning har skjedd.

Den samme effekten vil trolig i mindre grad gjøre seg i mindre grad gjeldene i sjøen. Dette kan selvfølgelig variere fra sak til sak.

Videre er det slik at forurensningen ofte består av et sammenhengende sedimentteppe som strekker seg ut over marbakken. En begrenset opprydning innenfor marbakken kan i mange tilfeller være lite hensiktsmessig dersom strømforhold gjør situasjonen like ille i løpet av kort tid. Utenfor marbakken er det jo ingen grunneier å rette pålegg mot. Selv om staten har en rekke rettigheter til naturforekomster på sjøbunnen, er staten allikevel ikke å regne som eier av sjøgrunnen. Man kan derfor ikke hevde at staten "har" en sedimentforurensning og dermed er den ansvarlige.

Også økonomiske hensyn spiller inn i vurderingen, særlig fordi miljøtiltak i forurensede sedimenter er kostnadskrevende og ofte vesentlig dyrere enn opprydning på land. En sedimentoppdydning vil fort kunne gi urimelig høye kostnader for en uskyldig hytteeier på Sørlandet. For en kommunalt eid og drevet havn vil kostnadene imidlertid kunne dekkes inn ved økte havneavgifter og bevilgninger, så økonomihensynet veier ikke like tungt her. Allikevel er det usikkert rent rettslig om eier av sjøgrunnen kan holdes ansvarlig uten at det er andre forhold som knytter han til forurensningen.

Kan den ansvarlige for en kilde til forurensningen utpekes, kan han bare holdes ansvarlig for sitt bidrag når det i tillegg er flere ukjente kilder. Finner man derimot flere forurenserne, vil de være ansvarlige basert på sitt bidrag. I

en situasjon med en hovedforurensner, som alene bidrar nok til å ha tiltakspålegg etter loven, og det samtidig er vanskelig å gi en tilstrekkelig oversikt over det totale forurensningsbildet, kan forurensningsmyndigheten pålegge hovedforurenseren tiltakspålegg. Den som mottar pålegget kan kreve dekning av andre mulige ansvarlige på privatrettslig grunnlag.

Dersom ingen peker seg ut som ansvarlige etter loven, kan staten selv bekoste opprydningen over Miljøverndepartementets budsjett. Det er imidlertid ingen plikt for staten til å rydde opp i slike tilfeller; her er vi over i en politisk prioritering av hvordan offentlige midler skal brukes.

Det er interessant å registrere at Oslo kommune vurderer erstatnings sak mot PCB-produsenter for forurensninger i havneområdet. Et rettslig ansvar hviler her på privatrettslig grunnlag – etter forurensningsloven er det ikke grunnlag for å holde PCB-produsentene ansvarlige for en eventuell opprydning.

Pålegg om tiltak etter § 7 fjerde ledd – hvor rent skal det ryddes opp?

Etter § 7 fjerde ledd kan forurensningsmyndigheten gi pålegg om at den ansvarlige må gjennomføre opprydning i sedimentene. Det vil være situasjonen der den ansvarlige ikke iverksetter tiltak selv. Men hvor rent skal det ryddes opp? – Holder det å pynte med litt sand på toppen av sedimentene, eller må bunnslammet fjernes og erstattes med rene masser?

Noen klar svar finner vi ikke i loven. Men loven forutsetter at

forurensningen skal bringes ned til et lovlig nivå. Det betyr at utlekkingen av miljøgifter må stanses og forurensningsfaren reduseres. Ideelt sett bør forurensningsfaren elimineres, men tiltakene må stå i et rimelig forhold til kostnadene og forurensningssituasjonen.

Hva er lovens ytre rammer for kostnadsansvar - hvor store beløp kan kreves?

Dersom staten ikke går inn med midler og det heller ikke inngås frivillige avtaler eller spleiselag – hvor kostnadskrevende pålegg kan da gis?

- Kostnadsansvaret må ta utgangspunkt i hva en forsvarlig opprydning faktisk koster. Loven er - for å sette det litt på spissen - ikke til hinder for at en virksomhet går konkurs som følge av et pålegg. De rettslige rammene som forurensningsloven § 7 fjerde ledd trekker opp, innebærer at det ikke kan gis pålegg som er sterkt urimelige. Det følger av ordlyden i § 7 og forarbeidene til loven. Når det er sagt, vil forurensningsmyndighetene vurdere om pålegget samlet sett er rimelig, tatt i betraktning forurensningens alvorlighet, om virksomheten kan bebreides for utslippet og virksomhetens samlede økonomi. For miljøtiltak i sedimenter blir beløpene for store og ofte i millionklassen; noe øvre tak er vanskelig å anslå.

Fra ansvarlige bedrifter er det ofte anført at det ikke er lagt økonomiske kost/nytte-vurderinger til grunn for pålegget. Til det er svaret at loven ikke oppstiller noe krav om at forurensningsbegrensende tiltak skal

være basert på slike kost/nytte vurderinger. Forurensningsmyndighetens oppgave er å sikre at pålegget samlet sett fremstår som rimelig, uten å måtte verdsette i kroner og øre nytten av å kunne spise fisk og skalldyr fra en "ren" fjord. Den konkrete vekt kostnadene skal tillegges og hvordan dette skal avveies mot andre hensyn, ligger innenfor forvaltningens frie skjønn. Høyesterett uttaler i kjennelsen fra Rt. 1995 s. 738 at "kostnader og forurensning er inkommensurable størrelser. Disse kan vanskelig avveies mot hverandre ut fra rettslige kriterier."

Grunnloven § 97

Det er i mange sammenhenger gjort et poeng av at Grunnloven § 97 setter skranker for hvem som kan ha kostnadsansvar. Grunnloven § 97 sier at "ingen lov må gives tilbakevirkende kraft".

Det er bare den klart urimelige eller urettferdige tilbakevirkning som er forbudt etter § 97, og generelt skal det mye til før det foreligger en slik situasjon. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det stilles nye og strengere krav til eksisterende virksomhet. Hovedregelen er dermed at plikten til å motvirke forurensning også gjelder forhold som ligger tilbake i tid. Dette er for øvrig presisert i forurensningsloven § 86. Bedrifter som har forurenset sjøbunnen lovlig før loven trådte i kraft må dermed være forberedt på pålegg om opprydning.

SFTs pålegg til Falconbridge i mai i år er et eksempel på opprydning i sedimenter som i hovedsak skriver seg fra utslipp før forurensningsloven trådte i kraft. Bedriften fikk pålegg

om å gjennomføre tiltak for å hindre spredning av forurensede sedimenter ved bedriftens kaier. Selv om forurensningen fra 1910 og fremover var lovlig, kan det stilles krav om opprydning til eksisterende virksomhet innenfor rammen av hva som må karakteriseres som rimelig.

I mange saker er det en pågående spredning av miljøgifter som er problemet, og da skal det etter mitt syn mye til før Grunnloven setter skranker for opprydning. Kommer spørsmålet på spissen i fremtidige saker, må det legges en viss vekt på at innholdet i en rettslig standard som § 97 vil kunne variere over tid, tatt i betraktning den alminnelige miljøbevissthet i samfunnet.

Regler som sikrer effektiv gjennomføring

Avslutningsvis vil jeg nevne at forurensningsloven er en sterk miljølov med mange ulike virkemidler. Dersom pålegg ikke blir gjennomført, kan SFT selv sette i verk pålegget og kreve kostnadene refundert av den ansvarlige. (§§ 74-76). Videre kan forurensningsgebyr eller tvangsmulkt som det heter nå, være et effektivt virkemiddel for å sikre gjennomføring av pålegg etter loven. Det må også nevnes at uaktsom overtredelse av forurensningsforbudet og tiltaksplikten er straffbart etter § 78.

Interconsult ASA er et av Norges ledende flerfaglige rådgivende ingeniørselskap med mer enn 700 medarbeidere fordelt på kontorer i Norge og utlandet. Det internasjonale engasjementet kanaliseres gjennom det heleide datterselskapet Interconsult International AS. Vi utøver vår kjerneaktivitet innen sektorene tekniske installasjoner og bygg, infrastruktur og samfunn, samt energi og miljø.

Rent drikkevann er en av verdens største utfordringer. Interconsult ASA er ledende rådgivere innen det nasjonale og internasjonale vann- og avløpsmiljøet. Kompetanseutviklingen skjer via nærhet til markedet og kunde, prosjektutvikling og i egen FoU-avdeling.

Interconsult ASA
Postboks 6412 Etterstad
0605 Oslo
Telefon 21 00 92 00
Telefaks 21 00 92 01

