

VEDLEGG 1

1.1 REGELVERK OG MYNDIGHETER

Tabell 0-1 gir en oversikt over aktuelle lover og forskrifter i sedimentsaker og hvem som er myndighet. Det vises til kapittel 8 for en nærmere gjennomgang av rettsgrunnlaget.

Veilederen beskriver i hovedsak forurensningsmessige forhold. Tiltak i forurensede sedimenter kan imidlertid også påvirke blant annet havner og farleder, kulturminner, biologisk mangfold, viktige naturområder og friluftsliv på en slik måte at tiltaket krever tillatelse fra berørte sektormyndigheter. Det er derfor viktig å kontakte disse i en tidlig fase for å avklare om tillatelse er nødvendig. Det bør også tas kontakt med myndighetene på et tidlig stadium dersom det er uklart for initiativtakeren/den ansvarlige hvilke(n) myndighet(er) som skal behandle saken.

Tabell 0-1 Oversikt over de mest aktuelle lover og forskrifter på sedimentområdet

Lov/forskrift	Aktuelle regler om håndtering av forurensede sedimenter	Myndighet
Forurensningsloven	Forurensningsforbud, tiltaksplikt, pålegg om undersøkelser og gjennomføring av tiltak. Tillatelse til tiltak.	SFT/FM*
Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag	Krav om tillatelse til mudring og dumping fra skip.	FM*
Forskrift om deponering av avfall	Bestemmelser om deponering av forurensede sedimenter på land	FM*
Plan- og bygningsloven	Kystsoneplan/kommuneplan/reguleringsplan Tillatelse til byggetiltak og vesentlig terrenginngrep	Kommunen
Havne- og farvannsloven	Tillatelse til gjennomføring av mudring og dumping i sjø	Kommunen/ Kystverket
Kulturminneloven	Plikter som gjelder kulturminner i sjø	Sjøfartsmuseene/ Riksantikvaren
Forvaltningsloven	Saksbehandlingsregler	Alle involverte myndigheter
Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven	Behandling av søknad om tillatelse etter forurensningsloven	SFT/FM*

* Fylkesmannen (FM) har myndighet etter forskrift om mudring og dumping, forskrift om deponering av avfall og etter forurensningsloven i forbindelse med utfylling fra land. FM har videre myndighet til å gi pålegg/tillatelse etter forurensningsloven i sedimentsaker knyttet til virksomheter der FM er utøvende myndighet. SFT er myndighet i alle andre saker vedrørende forurensede sedimenter. SFT kan imidlertid delegere myndighet etter forurensningsloven til FM i enkeltsaker – i så fall håndteres saken av FM.

VEDLEGG 2

SØKNAD TIL FORURENSNINGSMYNDIGHETEN

Tiltak i forurenset sjøbunn vil kunne føre til økt spredning av miljøgifter i anleggsfasen og det stilles derfor krav om tillatelse etter forurensningsloven. Alternativt kan forurensningsmyndigheten pålegge den ansvarlige å gjennomføre tiltak, og i pålegget gjøre

rede for hvilke krav som gjelder for tiltaket. Det er vanlig at pålegget viser til tiltaksplanen, hvis en slik er utarbeidet.

Mudring og dumping er også forbudt med mindre det er gitt tillatelse fra fylkesmannen. Tillatelse til dumping av muddermasser, løsmasser og stein kan gis etter søknad. Tilsvarende gjelder for mudreoperasjoner.

Dette kapitlet beskriver hvordan søknad til forurensningsmyndigheten om tillatelse til tiltak i marine sedimenter bør utformes. Det må søkes om tillatelse til tiltak i sedimentene og eventuell disponeringsløsning. Søknaden sendes SFT eller FM, avhengig av hva saken gjelder (jf. kap 1.3).

Hvor omfattende dokumentasjon som er nødvendig vil avhenge av:

- Grad av forurensning i sedimentene
- Forurensningens utbredelse (areal, mengde).
- Tiltaksløsning og usikkerhet forbundet med denne typen teknologi
- Disponeringsløsning og usikkerhet forbundet med denne

Søknaden til forurensningsmyndigheten må inneholde :

1) *Opplysninger om søker.* Søkers navn, kontaktinformasjon, foretaksnummer og kommune.

2) *Bakgrunn for det omsøkte tiltaket.* Begrunnelse for tiltaket og forslag til miljømål.

3) *Resultater av undersøkelser og beskrivelse av lokaliteten* og tilgrensende områder med hensyn til:

- forurensningstilstand
- aktive og/eller historiske forurensningskilder
- naturforhold (bunnforhold, dybdeforhold, strøm, biologi)
- status i forhold til kommunale planer
- områdets og tiltakets betydning for rekreasjon, fiske, fiskeoppdrett mv.
- eventuelle kulturminner i området

Resultater fra gjennomførte undersøkelser skal dokumenteres i søknaden, og opplysninger om undersøkelsesprogram og metodikk skal vedlegges. Lokaliteten må angis på sjøkart/kartskisse

4) *Beskrivelse av metodikk og resultat av risikovurdering.*

5) *Tiltakets omfang.* Areal av tiltaket. Ved mudring skal teoretisk beregnet mengde bunnsediment som omfattes av tiltaket oppgis og usikkerhet bør estimeres.

6) *Tiltaksmetode* (mudring, tildekking etc.) skal beskrives og begrunnes, og det må gis en kort beskrivelse av utstyret som skal brukes. Det skal også redegjøres for risiko knyttet til tiltaksgjennomføring.

7) *Transport.* Hvis massene skal transporteres i sjø eller på land skal det gis en kort beskrivelse av transportmetode. Type transportfartøy eller transportkjøretøy skal beskrives, og hvordan det er sikret mot lekkasje av finpartikulært materiale og forurenset vann under transporten.

8) *Disponeringsløsning*. Dersom tiltaket inkluderer fjerning av sedimenter fra sjøbunnen, må søknaden beskrive og begrunne disponeringsløsning. Dersom massene ønskes dumpet/deponert i sjø eller på land skal forhold på disponeringsstedet beskrives på tilsvarende måte som forhold på tiltaksstedet.

9) *Avbøtende tiltak*. Beskrivelse av avbøtende tiltak for å forebygge og redusere forurensningsspredning.

10) *Tidsplan*. Det må angis et tidsintervall for når aktiviteten planlegges gjennomført. Søker bør om mulig legge aktiviteten til annen tid enn perioden 15. mai til 15. september, som normalt vil være det minst gunstige tidspunktet både av hensyn til plante- og dyrelivet i sjøen, og med tanke på bade- og friluftsliv. Aktivitet som ønskes utført i denne perioden bør begrunnes godt og tiltak for å redusere negative påvirkninger beskrives.

11) *Overvåking og sluttkontroll*. Beskrivelse av hvordan tiltaket og evt. deponi skal overvåkes og hvordan sluttkontroll planlegges gjennomført. Dersom det er behov for det, skal det forelås et program for overvåking av området etter tiltak.

Søknad om tillatelse etter annet lovverk

Det vil for de fleste sedimenttiltak også være nødvendig med tillatelse etter havne- og farvannsloven og det må derfor søkes **Kystverket/kommunen** om dette. I tillegg skal **kommunen** vurdere tiltaket etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. For visse tiltak kan det være nødvendig med tillatelse fra kommunen, for eksempel for deponeringsløsning eller dersom tiltaket ikke er i tråd med kommunens arealbruk.

VEDLEGG 3

AKTUELLE LOVER OG FORSKRIFTER I SEDIMENTSAKER

INNLEDNING

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over de viktigste reglene som får anvendelse i sedimentsaker.

På nettstedet www.lovdata.no er gjeldende lover og forskrifter samlet, og veilederens kap 1.3 viser hvem som er myndighet etter de aktuelle bestemmelsene.

FORURENSNINGSLOVEN

Forurensningsloven er en sentral lov i sedimentsaker, selv om den ikke gir konkrete løsninger på spørsmål som oppstår når sjøbunnen er forurensset av miljøgifter. De mest aktuelle bestemmelsene som forurensere, grunneiere, myndigheter og utbyggere må forholde seg til er:

- § 7 Plikt til å unngå forurensning
- § 11 Tillatelse til forurensende tiltak
- § 16 Vilkår i tillatelse
- § 51 Pålegg om undersøkelse

Hvem som er forurensningsmyndighet går frem av § 81. Miljøverndepartementet har delegert myndighet til SFT og Fylkesmannen på sedimentområdet.

PLIKT TIL Å UNNGÅ FORURENSNING (§ 7)

Det alminnelige forurensningsforbudet i § 7 gjelder også for sedimentforurensning. Både spredning av miljøgifter som allerede ligger på sjøbunnen, og nye tilførsler som kan medføre skade og ulempe, omfattes av forbudet.

Lovens system er bygget opp rundt det som ofte omtales som ” tiltaksplikten”, en regel som følger av forurensningsloven § 7 andre ledd: *”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 inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den.”*

Tiltaksplikten innebærer at den ansvarlige på eget initiativ må motvirke ulovlig forurensning. Den selvstendige handleplikten inntre når en lokalitet representerer en forurensningsfare. SFT kan gi pålegg om konkrete tiltak dersom den ansvarlige ikke iverksetter selv, noe som ofte er tilfellet i saker om forurensede sedimenter.

HVEM SOM ER ”DEN ANSVARLIGE” MÅ VURDERES KONKRET

Hvem som er den ansvarlige for forurensningen beror på et konkret skjønn. Loven tar ikke konkret stilling til hvem den ansvarlige er, fordi dette kan variere. Ordlyden i § 7 beskriver derfor 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.”

Den klare hovedregelen er at den opprinnelige forurenseren er ”den ansvarlige”, ut fra prinsippet om at forurenser skal betale. I forarbeidene er dette presisert ved at det er den ”forurensningen skriver seg fra” som i første rekke er ansvarlig. 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 saker der det ikke er opplagt hvem den ansvarlige er, tar SFT utgangspunkt i vurderingstemaet fra forarbeidene når ansvaret skal plasseres.

”Setter i verk” – typisk mudring og dumping eller byggevirkksomhet

Den som setter i verk tiltak som fører til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, rammes også av forurensningsforbudet og tiltaksplikten i loven. Det gjelder for eksempel oppvirvling som følge av mudring, dumping og byggeaktiviteter i sjøgrunnen. Mudring og dumping fra skip krever tillatelse fra fylkesmannen (se nærmere omtale i kap 8.3). Fylkesmannen gir også tillatelse etter forurensningsloven § 11 når utfylling fra land medfører fare for forurensning.

”Ha” – ansvar for forurensning som befinner seg på sjøbunnen

Ordlyden i § 7 åpner for at eier av sjøgrunnen kan komme i en forurensningsposisjon med tiltaksplikte i kraft av å ”ha” en forurensning på sin eiendom. Det er nødvendig å presisere at eiendomsretten til sjøgrunnen bare strekker seg ut til marbakken, som er stedet der bunnen begynner å falle sterkt, eller ved 2 meters dyp. Ved kaianlegg er det antatt at eiendomsretten

strekker seg 30 meter ut fra kaikanten. Det vises her til NOU 1988:16, Eieendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser.

Om ansvar skal pålegges eier av sjøgrunnen beror på en konkret vurdering i den enkelte sak. I mange tilfeller vil eierens tilknytning til forurensningen virke for fjern til at det er rimelig å plassere ansvaret hos ham, særlig når det må gjennomføres omfattende tiltak og grunneieren selv ikke har bidratt til forurensningssituasjonen. Selv om SFT i første omgang finner at eier er den ansvarlige for å gjennomføre undersøkelser, er det ikke automatisk slik at plassering av ansvaret for omfattende og kostnadskrevenne opprydningstiltak blir lagt hos ham. I opprydningssaker der flere går sammen om opprydningen, kan imidlertid forholdene ligge slik an at ansvaret plasseres hos eieren av sjøgrunnen. Det kan for eksempel være aktuelt når eierens forurensede sjøgrunn har en slik spredningsfare at det vil redusere effekten av planlagte opprydningstiltak i nærheten.

I sedimentsaker kan det forekomme at ingen peker seg ut som ansvarlige etter loven. I slike tilfeller vil det bero på en politisk prioritering om staten selv skal bekoste undersøkelser og tiltak over Miljøverndepartementets budsjett.

NÆRMERE OM UNDERSØKELSER, SØKNAD OM TILLATELSE OG PÅLEGG OM Å TREFFE TILTAK

I sedimentsaker er det ofte behov for å undersøke nærmere forurensningens kilder, spredningsveier og effekter i miljøet. SFT kan pålegge den ansvarlige å gjennomføre slike miljøundersøkelser og utarbeide tiltaksplan etter forurensningsloven § 51. Bestemmelsen gjelder både lovlig og ulovlig forurensning, og miljøundersøkelsen vil kunne avklare om den ansvarlige har tiltakspålegg etter loven. For en nærmere beskrivelse av undersøkelsens innhold og tiltaksplan vises det til veilederens kap 2 og 3.

Viser undersøkelsene at det er fare for utlekking av miljøgifter etc, må den ansvarlige oppfylle tiltakspålegget. Det kan skje i form av en søknad om tillatelse til å gjennomføre avbøtende tiltak, og veilederens kap 4 gir anvisning på hva som kreves av innhold i søknaden.

Alternativt kan SFT pålegge den ansvarlige å gjennomføre tiltak etter § 7 fjerde ledd innen en nærmere angitt frist. Det er ofte nødvendig at SFT konkretiserer hva tiltakspålegget går ut på gjennom et pålegg, fordi sedimentsaker står i en særstilling når det gjelder vanskelighetsgrad og kompleksitet. Pålegget gjør rede for hvordan forurensningsfaren skal stanses, fjernes eller begrenses, og hvilke avbøtende tiltak den ansvarlige må sørge for. Det er vanlig at pålegget viser til tiltaksplanen, hvis en slik er utarbeidet.

Som kjent er sedimenttiltak kostnadskrevenne, og valg av metode kan variere med flere millioner kroner. Selv om det oppstår faglig uenighet mellom parter, organisasjoner og myndigheter om "hvor rent som er rent nok", må forurensningsmyndigheten ta stilling til hvilken miljøkvalitet som kreves. Denne vurderingen kan ikke utelukkende baseres på forurensningsmessige hensyn. Retningslinjene som er gitt i forurensningsloven § 2 sier at loven "skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold". Veilederen er en konkretisering av den avveiningen som er gjort fra forurensningsmyndighetens side om disse miljøfaglige spørsmålene, og danner utgangspunktet for SFTs praksis i sedimentsaker.

Om miljøgiftene på sjøbunnen skal dekkes til eller fjernes må vurderes konkret, og partene har anledning til å uttale seg om metodevalg og opprydningsmål før vedtak treffes. Det nærmere innhold i pålegget hører imidlertid under forvaltningens frie skjønn.

Forurensningsmyndigheten må konkret vurdere rimeligheten av hvert enkelt pålegg. Selv om hjemmelen i § 7 fjerde ledd går langt, signaliserer regjeringen (St.meld. nr. 12 for 2001-2002 om rent og rikt hav) at forurensningsmyndighetens pålegg skal være rimelige.

TILLATELSE TIL FORURENSENDE TILTAK (§ 11)

Forurensningsmyndigheten (i de fleste tilfeller SFT) kan gi tillatelse til gjennomføring av tiltak i forurensede sedimenter med hjemmel i §11 og stille nødvendige vilkår etter § 16.

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre.

Miljøtiltak i forurenset sjøbunn vil kunne føre til økt spredning av miljøgifter i en kortere periode av anleggsfasen, men disse ulempene vil normalt oppveies av miljømessige fordeler i et større perspektiv. Hovedformålet med tiltaket er jo nettopp å bedre miljøforholdene.

SFT vil bruke veilederen som en retningslinje for skjønnsutøvelsen i den enkelte sak, og det vises til avsnittet ovenfor om dette. De momentene som er nevnt i avsnittet nedenfor om rimelighet er også relevante når SFT tar stilling til om tillatelse skal gis og på hvilke vilkår.

NÆRMERE OM RIMELIGHETSVURDERINGEN

Utgangspunktet om ”rimelige” pålegg gjelder både for undersøkelser og tiltak. Hva som er et rimelig pålegg beror på en konkret vurdering i den enkelte sak, og det er naturlig å ta utgangspunkt i momentene som følger nedenfor:

1. Forholdsmessighet mellom forurensningssituasjonen og aktuelle tiltak

Forurensningsmyndigheten må vurdere forurensningssituasjonen ut fra et faglig skjønn og pålegge tiltak som reflekterer miljøfaren. Prinsippet om forholdsmessighet mellom mål og midler tilsier at stor forurensningsfare rettferdiggjør omfattende og krevende tiltak. Sentralt i rimelighetsvurderingen er forholdet mellom forurensningens omfang og potensielle effekter som ønskes unngått på den ene side, og det foreslåtte miljøtiltakets virkninger og kostnader på den annen. Det kan her vises til § 7 andre ledd siste setning hvor det går frem at det pålagte tiltak må stå i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås. Kostnadene ved tiltaket må også vurderes i denne sammenheng.

2. Hvilke økonomiske konsekvenser vil pålegget ha, går det utover arbeidsplasser mv.

Kostnader for den ansvarlige og øvrige økonomiske konsekvenser vil være relevante momenter i rimelighetsvurderingen. Dersom en uskyldig privat eier av et landsted med forurenset sjøbunn får pålegg som fører til personlig konkurs, vil det klart kunne virke urimelig. Også økonomiske problemer for bedrifter, tap av arbeidsplasser, eller lignende, kan etter omstendighetene virke urimelig, særlig om firmaet i liten grad kan lastes for utslippene, eller miljøgevinsten anses som liten. På den annen side kan omfattende utgifter forsvares og fremstå som rimelige i mange tilfeller, for eksempel for en bedrift som pålegges tiltak etter omfattende og ulovlige utslipp som har resultert i svært forurensede sedimenter.

I noen tilfeller kan den ansvarlige få en viss økonomisk fordel senere ved at undersøkelser er gjennomført eller at opprydning skjer. Slike økonomiske hensyn kan også tillegges vekt, selv om utgiftene ved miljøtiltaket er langt høyere enn den verdistigningen som den ansvarlige senere oppnår.

Den konkrete vekt kostnadene skal tillegges og hvordan dette skal avveies mot andre relevante hensyn, hører under forvaltningens frie skjønn. Domstolene prøver ikke denne vurderingen, med mindre pålegget fremstår som sterkt urimelig.

3. I hvilken grad har den ansvarlige skyld i situasjonen som har oppstått?

Det er ikke et vilkår for å gi pålegg at den ansvarlige kan bebreides for forurensningssituasjonen som har oppstått. Derimot kan subjektive forhold virke inn på hvilket omfang det er rimelig å gi tiltaksplikten. Er den ansvarlige sterkt å bebreide for forurensningsfaren, vil det også virke rimelig at vedkommende gjennomfører relativt omfattende tiltak for å fjerne eller begrense denne.

Det er videre relevant å legge vekt på om utslippene i sin tid var lovlige. Selv om forurensningsloven § 86 og § 7 tredje ledd gir hjemmel for å gi pålegg om tiltak i visse situasjoner, kan det være grunn til å vurdere ansvarets omfang noe mildere i slike tilfeller. Se nærmere om dette i kap 8.2.6.

Det er vanskelig å si noe nærmere om den innbyrdes vektingen av de relevante hensynene. Omstendighetene i den enkelte sak må vurderes konkret. Det er grunn til å presisere at rene kost/nytte – vurderinger eller generelle samfunnsmessige vurderinger ikke alene avgjør rimelighetsvurderingen i den enkelte sak. Etter en samlet vurdering kan et pålegg som innebærer flere millioner i kostnader være rimelig. Utfallet kan også være at staten selv må bidra med et beløp for å sikre at pålegget ligger innenfor rammen av hva som er ”rimelig”.

BETYDNINGEN AV AT FORURENSNINGEN VAR TILLATT DA UTSLIPPET FANT STED

Industri som har hatt lovlige utslipp av miljøgifter til sjøen er ofte en dominerende kilde til sedimentforurensning i fjordområder. Slike lovlige utslipp har vanligvis sitt grunnlag i utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 eller § 86. Sistnevnte bestemmelse tillater virksomhet som var igangsatt før loven trådte i kraft, dersom den var lovlig etter reglene som gjaldt på den tiden. Forurensningsloven trådte i kraft 1. oktober 1983. I mange tilfeller er det miljømessig forsvarlig at forurensningene blir liggende på sjøbunnen uten at det gjennomføres tiltak. I slike tilfeller kan forurensningen slå seg til ro med at forurensningen ligger trygt og lovlig. Forurensningsloven gir i slike tilfeller ingen plikt for den ansvarlige til å gjennomføre tiltak.

Er det imidlertid grunn til å tro at sedimentene utgjør en forurensningsfare, kan forurensningsmyndigheten kreve at den ansvarlige undersøker området nærmere. Pålegg om undersøkelse etter § 51 kan gis selv om utslippet i sin tid var lovlig.

I typiske høyriskoområder med spredningsfare kan forurensningen fra sedimentene gi klart negative miljøvirkninger og således være av akutt karakter. I slike tilfeller inntreffer tiltaksplikten i § 7 andre ledd selv om utslippet var lovlig etter forurensningsloven. Det vises her til § 7 tredje ledd, som aktiverer tiltaksplikten for den ansvarlige dersom det er åpenbart at tillatelsen kan omgjøres etter § 18 første ledd nr 1 og 2. De nevnte omgjøringsreglene i § 18 slår fast at tillatelse etter loven kan endres dersom det viser seg at skaden eller ulempen ved

forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt. Det samme gjelder dersom skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren. Ligger forholdene slik an, vil SFT endre tillatelsen eller gi pålegg etter § 7 fjerde ledd dersom den ansvarlige selv ikke tar initiativ til å begrense forurensningsfaren.

Selv om reglene om tiltaksplikt ikke får anvendelse, kan SFT endre en eksisterende utslipptillatelse dersom vilkårene i § 18 er til stede. Det skal alltid tas hensyn til kostnadene en endring vil påføre forurenseren og de fordeler og ulemper endringen vil medføre. Den nærmere avveiningen hører under forvaltningens frie skjønn og kan ikke prøves av domstolene.

Forurensning som skriver seg fra før loven trådte i kraft må vurderes i lys av forurensningsloven § 86 som regulerer forholdet til eldre virksomhet. Bestemmelsen gir loven tilbakevirkende kraft i den forstand at den også gjelder virksomhet som er igangsatt før loven trådte i kraft. Det er ikke dermed sagt at slike utslipp automatisk ble ulovlige ved lovens ikrafttredelse. Tvert imot; det presiseres i andre og tredje ledd at fortsatte utslipp fra virksomhet som var igangsatt før forurensningsloven trådte i kraft nettopp er tillatt, dersom virksomheten var lovlig etter reglene som gjaldt på den tiden. SFT har imidlertid hjemmel til å bestemme at "virksomhet" er ulovlig etter en fastsatt frist.

Hva ligger innenfor rammene av begrepet "virksomhet" i § 86? SFT legger til grunn at begrepet "virksomhet" i § 86 må forstås vidt, noe som er i samsvar med forarbeidenes omtale av begrepet, lovens formål og den forvaltningspraksis som foreligger. I Ot. prp. nr. 11 (1979-80) side 109 er det sagt følgende om begrepet: "Når ordet "virksomhet" er valgt, skyldes det språklige hensyn. Uttrykket er ment å dekke all menneskelig aktivitet som kan medføre forurensning i strid med § 7 som bruker ordet "noe" i første ledd. Med hjemmel i § 11 kan det altså gis tillatelse som opphever forbudet i § 7 som retter seg mot "noe" som kan forurense, selv om det i et konkret tilfelle kan virke språklig misvisende å tale om virksomhet."

Virksomhetsbegrepet i § 86 innebærer at SFT kan gripe inn overfor lovlig forurensning som var igangsatt før loven trådte i kraft. De mest aktuelle bestemmelsene er § 51 (undersøkelser), § 7 tredje ledd (tiltaksplikt) og § 86 tredje ledd siste setning (bestemme at virksomhet er ulovlig etter en fastsatt frist). Dersom den sistnevnte bestemmelsen brukes, inntreffer lovens alminnelige regler, herunder § 7 fjerde ledd som gir hjemmel for pålegg om tiltak.

Grunnloven § 97 bestemmer at "ingen lov må gives tilbakevirkende kraft". Dette gir skranker for hvilke pålegg som kan treffes mot virksomheter som i sin tid forurenset på lovlig måte. Selv om forurensningsloven § 86 bestemmer at loven også gjelder for virksomhet som var igangsatt før loven trådte i kraft, gir Grunnloven vern mot pålegg som gir en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. På miljøområdet skal det imidlertid mye til før det foreligger en slik situasjon. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det stilles nye og strengere krav til eksisterende virksomhet. Forurensningsmyndigheten vil alltid vurdere konkret om dagens situasjon i resipienten gjør det nødvendig å gripe inn med pålegg, også når forurensningssituasjonen skriver seg tilbake til utslipp som den gang var lovlige. Eventuelle pålegg vil bli gjenstand for en rimelighetsvurdering (se kapittel 8.2.5) i lys av Grunnloven § 97. Svært ofte er det en pågående utlekking som er problemet, og da skal det etter SFTs syn mye til før Grunnloven setter skranker for pålegg om undersøkelser og tiltak for å begrense eller fjerne forurensningsfare. Dette er også lagt til grunn i forvaltningspraksis.

REGLER SOM SIKRER EFFEKTIV GJENNOMFØRING

Forurensningsmyndigheten har som lovpålagt oppgave å føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen og se til at reglene i loven blir fulgt. Det er viktig at tiltakshavere etterlever de rettslig bindende krav som følger av tillatelser og pålegg og legger til rette for effektivt tilsyn.

Dersom pålegg ikke blir gjennomført, kan SFT selv sette i verk pålegget og kreve kostnadene refundert av den ansvarlige (forurensningsloven §§ 74-76). Tvangsmulkt med hjemmel i § 73 er også et effektivt virkemiddel for å sikre gjennomføring av vedtak etter loven. Uaktsom overtreddelse av tiltaksplikten og vedtak i medhold av loven er straffbart etter § 78.

FORSKRIFT OM MUDRING OG DUMPING I SJØ OG VASSDRAG

Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag av 4. desember 1997

Mudring og dumping er forbudt med mindre det er gitt tillatelse fra fylkesmannen. Tillatelse til dumping av muddermasser, løsmasser og stein kan gis etter søknad. Søknaden må gjøre rede for hvilket materiale som skal dumpes og informasjon om bunnforholdene på dumpestedet. Tilsvarende gjelder for mudreoperasjoner. Videre må det gå fram av søknaden hvor muddermassene skal deponeres. Kapittel 4 (Søknad om tillatelse) gir nærmere informasjon.

Ved avgjørelse av søknaden skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

Forskriften gjelder i sjø og vassdrag her i riket. Det nærmere virkeområdet er begrenset til mudring og dumping fra skip, noe som innebærer at sedimenttiltak og operasjoner som skjer fra land må ha tillatelse etter forurensningsloven § 11. Vurderingstemaet er imidlertid det samme, og fylkesmannen er myndighet når det gjelder forurensningsfare forbundet med utfylling fra land. Utfyllingssaker må også vurderes etter plan og bygningslovens regler.

I tilfeller der forurensede masser skal fjernes både på land og i sjø, må SFT og fylkesmannen avklare hvem som skal behandle saken. SFT er myndighet i saker som gjelder forurenset grunn, med mindre grunnen er knyttet til en bedrift som fylkesmannen er myndighet for. SFT delegerer ofte myndighet til fylkesmannen i saker som innebærer mudring i sjø og fjerning av masser på land.

FORSKRIFT OM DEPONERING AV AVFALL

Forskrift om deponering av avfall av 21. mars 2002 nr 375

Deponiforskriften gir relativt strenge regler for deponering av avfall. Et deponi er i forskriften definert som "et permanent disponeringssted for avfall ved deponering av avfallet på eller under bakken." Deponier i sjø omfattes dermed ikke av forskriften. Dette gjelder også deponier i grunne områder der en bukt snøres inn, og sjøbunnen fylles opp og blir til nytt land.

Ved etablering av deponier i strandsonen oppstår spørsmålet om forskriften får anvendelse. I § 3 går det fram at deponering av muddermasser langs elver, innsjøer, fjorder og sund der de er hentet ut, er unntatt fra forskriftens virkeområde, med mindre muddermassene er

spesialavfall. Deponier i strandsonen bestående av lokale muddermasser vil dermed kunne etableres uten at deponiforskriftens regler slår inn.

Deponier i sjø og strandkanten må ha tillatelse etter forurensningsloven § 29 jf § 11, i tilfeller der deponiforskriften ikke får anvendelse. De hensyn som deponiforskriften ivaretar vil være relevante momenter når vilkårene i tillatelsen fastsettes.

HAVNE- OG FARVANNSLOVEN

Lov om havner og farvann m.v av 8. juni 1984 nr 51 (havneloven)

Den generelle målsettingen med havneloven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen. Enkelte bestemmelser i loven er også gitt for å fremme allmenne miljøhensyn.

Ved gjennomføring av tiltak i sedimenter må det etableres kontakt med Kystdirektoratet og kommunen/havnestyret. Ved dumping av masser og gjenstander kreves tillatelse fra Kystdirektoratet etter § 6 tredje ledd i loven og § 11 nr 4. Kystdirektoratets myndighet er nærmere beskrevet i forskrift av 29.januar 1985. For øvrig må det vurderes om sedimentarbeidene innebærer tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold. Det må også vurderes om tiltaket innskrenker farvannet til hinder for ferdselen i dybde, bredde eller høyde, og i så fall er det nødvendig med tillatelse fra Fiskeridepartementet etter § 6 tredje ledd. Havneloven § 18 krever for øvrig at visse tiltak må ha tillatelse fra kommunen.

I og med at kommunen/havnestyret har et særlig ansvar for at ferdselen på sjøen ikke hindres eller vanskeliggjøres, vil vedlikeholdsmudring i farleder og ved kommunens egne kaier ofte måtte utføres av kommunen selv. Mudring for å opprettholde seilingsdybde krever tillatelse fra Fylkesmannen etter forskrift om mudring og dumping.

Kommunen har hjemmel i havneloven § 16 fjerde ledd til å fastsette forskrifter om dumpeplasser.

PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr 77 (pbl)

Pbl er den generelle arealdisponeringsloven i Norge med virkeområde i sjø ut til grunnlinjene, som er den rette linje som kan trekkes mellom de ytterste holmer og skjær. Loven gjelder fremtidig arealbruk, herunder planlegging av sjøarealer og tillatelse til byggetiltak mv.

Pbl § 23 bestemmer at det skal utarbeides reguleringsplan for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider, og for øvrig dersom det er bestemt i kommuneplanens arealdel. Reguleringsformål og bestemmelser kan tilpasses sjøområdene og brukes etter sitt innhold. I reguleringsplan kan det fastsettes bestemmelser av betydning for tiltak i sedimenter, for eksempel forbud mot oppankring, etablering av farleder for skip for å hindre spredning når tiltak er gjennomført, mv. Regelen i § 68 om byggegrunn og miljøforhold må gis tilsvarende anvendelse når det skal bygges på sjøgrunnen.

Det må vurderes konkret om miljøtiltak i forurensede sedimenter krever søknad og tillatelse etter pbl § 93 og § 84. Bestemmelsene er særlig aktuell ved utfyllingsarbeider fra land og ut i sjøen og ved "vesentlige terrenginngrep" på sjøbunnen.

Forskrift om konsekvensutredning får ikke direkte anvendelse på sedimenttiltak. Miljøverndepartementet kan imidlertid kreve konsekvensutredning hjemlet i plan- og bygningsloven § 33- 2 fjerde ledd, noe som er gjort ved planlegging av dypvannsdeponi i Oslofjorden.

KULTURMINNELOVEN

Lov om kulturminner (kml) av 9. juni 1978 nr. 50

UNDERSØKELSESPLIKT

Funn av kulturminner kan forekomme ved arbeid i marine sedimenter. Kulturminneloven § 9 pålegger undersøkelsesplikt med hensyn til automatisk fredete kulturminner og skipsfunn ved planlegging av offentlige og større private tiltak for å avklare mulige konflikter med kulturminner før arbeidet iverksettes.

Skipsfunn er etter kml. § 14 ”...mer enn hundre år gamle båter, skipsskrog, tilbehør, last og annet som har vært ombord eller deler av slike ting...”. Skipsfunn omfatter ikke bare det vi vanligvis kaller vrak, men for eksempel også ballasthauger og funnførende lag i havner. Vrak og funnførende lag i havner er dermed undergitt forbud mot oppgraving og andre tiltak som kan skade kulturminnet.

Den ansvarlige for gjennomføring av sedimenttiltak må ta kontakt med fylkeskommunen for å få avklart om området har registrerte kulturminner eller om det, eventuelt, må gjøres nærmere undersøkelser. Kulturminnemyndigheten kan stille krav om registrering som et ledd i oppfyllelsen av undersøkelsesplikten, eller stille krav om arkeologisk overvåking av arbeidet. Kostnadene for dette må dekkes av tiltakshaver, jf. kml. § 10.

Når det gjelder tiltak som berører havn og/eller sjøbunn må sjøfartsmuseene inn saken. Fylkeskommunen samordner saken med sjøfartsmuseet, men tiltakshaver kan også sende saken i kopi til sjøfartsmuseet slik at saksgangen går raskt.

Forvaltningsansvaret for skipsfunn og registrering av kulturminner under vann er plassert hos sjøfartsmuseene i Oslo, Stavanger og Bergen, vitenskapsmuseet i Trondheim og Tromsø museum (se under for ytterligere informasjon).

MELDEPLIKT

Påtreffes kulturminner under arbeidet skal arbeidet stanses i den utstrekning det berører funnet, og kulturminnemyndigheten skal varsles, jf. kml. § 8 annet ledd og § 14 tredje ledd. Kulturminnemyndigheten avgjør da snarest, og senest innen 3 uker om arbeidet kan forsette og vilkårene for det.

Dispensasjon fra kulturminneloven ved konflikt med kulturminner

En eventuell søknad om tillatelse til inngrep i et vernet eller fredet kulturminne stiles til Riksantikvaren, Kulturminneavdelingen, postboks 8196 Dep., 0034 Oslo, men sendes rette fylkeskommune og sjøfartsmuseum. Museet gir sin faglige vurdering og tilråding til Riksantikvaren, som avgjør søknaden.

En eventuell dispensasjon kan omfatte vilkår om granskning av kulturminner. En slik granskning må betales av tiltakshaver, jf. kml. § 10.

Undersøkelser, utgravninger, dokumentering m.m. utføres iht. forskrift om faglig ansvarsfordeling etter kulturminneloven og administreres av Riksantikvaren..