Notat

Til: Direktoratsgruppen for vanndirektivet
Fra: SFT
Dato: 13.06.2007

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
Internett: www.sft.no

Til orientering: X
Til uttalelse: Frist:
Til behandling: Frist:
Til godkjenning: Frist:
Retur: Frist:

Kopi til:

Rettslige grunnlag for å pålegge private aktører å overvåke tilstanden i vannforekomster

Bakgrunn

Innlemmelse av vannrammedirektivet i EØS-avtalen vil medføre omfattende forpliktelser for norske myndigheter mht. å sørge for overvåking av miljøtilstanden i vannforekomstene.

Kravene til overvåking kan oppfylles ved at forurensningsmyndighetene (MD, SFT, fylkesmenn, kommuner) selv gjennomfører den nødvendige overvåking av vannforekomstenes miljøtilstand. Det følger av forurensningsloven at forurensningsmyndighetene har et ansvar for å føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen, jf. § 48. Det er imidlertid ikke ønskelig at forurensningsmyndighetene skal ta det fulle ansvaret for å overvåke miljøtilstanden i vannforekomstene. I tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale bør forurensningsmyndighetene i noen tilfeller sørge for at den eller de som er ansvarlige for forurensning av en vannforekomst, gjennomfører/bekoster overvåking. Dersom myndighetene skal pålegge private rettsubjekter å gjennomføre/bekoste overvåking, kreves det hjemmel i lov eller eventuelt avgiftsvedtak.

Forurensningsloven inneholder flere bestemmelser som åpner for å pålegge den ansvarlige for forurensning å foreta undersøkelser/drive miljøovervåking. Formålet med dette notatet er først og fremst å gå gjennom de relevante hjemlene i forurensningsloven. Notatet tar også opp noen særlige spørsmål som oppstår der forurensning skriver seg fra mange kilder og aktiviteter og der forurensning skriver seg fra landbruket.

Forurensningsloven § 12 – krav om undersøkelser i forbindelse med konsesjonssøknad

Kort om rettstilstanden

Etter forurensningsloven § 12 skal søknad om tillatelse etter forurensningsloven § 11 gi de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om tillatelse bør gis og hvilke vilkår som skal settes. Informasjon om resipientforholdene og vurderinger knyttet til miljøvirkningene av utslipp av forurensende stoffer vil typisk være opplysninger som forurensningsmyndighetene må ha i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Dette er reflektert i forurensningsforskriften § 36-2 først ledd. Her fremgår det at søknad om tillatelse til forurensende tiltak skal inneholde både en redegjørelse for miljøtilstanden i området der virksomheten ligger (nr. 8) og en beskrivelse av alle utslipp til luft, vann og grunn som virksomheten kan forårsake og hvilken virkning denne kan få (nr. 7). Hvilke undersøkelser som kreves, må naturligvis avpasses i det enkelte tilfellet. Det er kun anledning til å kreve undersøkelser som er relevante for behandlingen av den aktuelle konsesjonssøknaden.

Reglene om innholdet av søknad i forurensningsloven § 12 og forurensningsforskriften § 36-2 suppleres av reglene om konsekvensutredninger som er gitt i og i medhold av plan- og bygningsloven.

Muligheter og begrensninger med tanke på å bidra til oppfyllelse av vannrammedirektivets krav til overvåking

Opplysninger som legges frem i søknader om tillatelse etter forurensningsloven § 11, kan være med på å utfylle forurensningsmyndighetene kunnskap om miljøtilstanden i berørte vannforekomster og de forurensningsmessige konsekvenser av virksomhet som drives i deres nedbørsfelt. Et godt kunnskapsgrunnlag kan igjen redusere behovet for å innhente nye data for å vurdere om ulike vannforekomster vil kunne oppfylle fastsatte miljømål og for å finne årsaken til at fastsatte miljømål eventuelt ikke kan nås. Dette er vurderinger vannrammedirektivet legger opp til at skal gjøres.

Forurensningsloven § 12 og forurensingsforskriften § 36-2 inneholder en vesentlig begrensning mht. å oppfylle kravene i vannrammedirektivet i det bestemmelsene ikke kan brukes til å pålegge løpende overvåking av miljøtilstanden i et område.

Forurensningsloven § 16 – vilkår knyttet til overvåking i konsesjon

Kort om rettstilstanden

Forurensingsloven § 16 slår fast at forurensningsmyndighetene kan fastsette vilkår i tillatelse etter § 11. Vilkår kan blant annet settes for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper. Når forurensningsmyndighetene fastsetter vilkår skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenhold med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre, jf. § 11 femte ledd.

For å sikre at forurensningssituasjonen til enhver tid kan holdes under oppsyn, kan det stilles vilkår om at konsesjonshaver skal foreta målinger av utslipp eller av tilstanden i

resipienten eller foreta andre kontrolltiltak. Det kan også stilles vilkår om at konsesjonshaver bekoster kontrolltiltak foretatt av andre. Forutsetningen er hele tiden at kontrolltiltakene knytter seg til forurensinger som skriver seg fra konsesjonshaver, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 28.

Muligheter og begrensninger med tanke på å bidra til oppfyllelse av vannrammedirektivets krav til overvåking

Der vannrammedirektivet krever løpende overvåking av en vannforekomst, vil bruk av vilkår om overvåking etter forurensningsloven § 16 kunne bidra til at ansvaret for gjennomføring av overvåkingen i noen grad veltes over på de som er ansvarlige for forurensning av vannforekomsten.

Det vil ikke være grunnlag for å kreve at en konsesjonshaver overvåker alle sider av miljøtilstanden i en vannforekomst. Vilkår om overvåking må relateres til forurensning som skriver seg fra konsesjonshaver. Kjerneområdet vil typisk være krav om å overvåke konsentrasjonen av slike forurensende stoffer som konsesjonshaver slipper ut og effektene disse utslippene har på miljøet. Det må være anledning å kreve at den ansvarlige undersøker effektene på den kjemisk tilstand (for eksempel forsuringstilstand og næringsstofforhold) og på den økologiske tilstand (for eksempel virkning på den akvatiske flora og fauna). Kostnadene må være innenfor det rimelige, i forhold til den forurensning/forurensingsfare som virksomheten representerer.

Forurensningsmyndighetene kan bare skjerpe kravene i eksisterende tillatelser dersom vilkårene for omgjøring i forurensingsloven § 18 er oppfylt.

Forurensningsloven § 9 – vilkår knyttet til overvåking i forskrift

De vilkår som kan settes i den enkelte tillatelse etter forurensningsloven § 16 kan alternativt fastsettes som forskrift, jf. forurensningsloven § 9 annet ledd.

Det nye avløpsregelverket, som trådte i kraft 01.01.2007, oppstiller en overvåkingsplikt for den ansvarlige for utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser. I henhold til § 14-9 i forurensningsforskriften skal den ansvarlige for avløpsanlegg med mindre omfattende rensing bidra til at resipienten kan registreres som følsomt, normalt eller mindre følsomt område gjennom regelmessig overvåking. Det er i dag praksis for at kostnader knyttet til overvåking dekkes inn gjennom kommunale vann- og avløpsgebyrer innenfor rammen av § 16-1.

Forurensningsloven § 51 – pålegg om undersøkelser

Kort om rettstilstanden

Forurensningsloven § 51 åpner for å pålegge andre å gjennomføre undersøkelser eller å bære kostnadene ved slike undersøkelser. Bestemmelsen kan brukes i forhold til private så fremt disse har, gjør eller setter i verk noe som forurenser eller det er grunn til å tro kan forurense.

Følgende rammer gjelder:

- Pålegg om undersøkelser må ligge innenfor det som med rimelighet kan kreves. Denne presiseringen kom inn i loven i 1983 for å avverge en utglidning. Miljøverndepartementet viste i forarbeidene til at det er særlig vesentlig at det vises forsiktighet med å pålegge industrien og annen virksomhet kostnadskrevende undersøkelser med mindre behovet er klart, jf. Ot.prp. nr. 1 (1982-83) s. 8.

- Formålet med undersøkelsen må være å:
    - fastslå om og i hvilken grad virksomheten fører til eller kan føre til forurensning,
    - kartlegge årsaken til eller virkningen av en inntrådt forurensning,
    - kartlegge hvordan forurensningen skal motvirkes

Det følger av lovforarbeidene at § 51 kan brukes både til å gi pålegg om enkeltundersøkelser og om kontinuerlig overvåking, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 163. I praksis vil det ofte være mer naturlig å innta vilkår om kontinuerlig overvåking i konsesjoner til forurensende virksomhet enn å gi pålegg etter § 51. Bestemmelsen har selvstendig betydning i forhold til virksomhet som ikke er konsesjonsbehandlet og virksomhet som er konsesjonsbehandlet uten at det er tatt inn krav om overvåking i konsesjonen. Pålegg om undersøkelser etter forurensningsloven § 51 kan etter dette være et alternativ til omgjøring av tillatelse etter § 18.

Muligheter og begrensninger med tanke på å bidra til oppfyllelse av vannrammedirektivets krav til overvåking

Pålegg om undersøkelser etter forurensningsloven § 51 vil kunne bidra til at arbeidet og kostnadene med å gjennomføre vannrammedirektivets krav om overvåkingen i noen grad veltes over på private. Der flere virksomheter har utslipp i samme resipient, kan forurensningsmyndighetene pålegge disse å utføre undersøkelser i fellesskap. (Ser mer om dette nedenfor). En viktig begrensning ligger i at det må være sammenheng mellom de undersøkelsene en virksomhet må foreta/bekoste og de forurensingene virksomheten er ansvarlig for. Kravet om sammenheng forhindrer at for eksempel industrien får pålegg om å delta i programmer for generell landsdekkende miljøovervåking.

Forurensningsloven § 40 – beredskapsplikt

Kort om rettstilstanden

Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensing, plikter å sørge for nødvendig beredskap, i rimelig samsvar med forurensningsfaren. Beredskapsplikten innebærer bl.a. en plikt til å ha systemer for å oppdage akutt forurensning. Beredskap for å oppdage akutt forurensing kan gå ut på forskjellige automatiske varslingssystemer, periodevis kontroll eller iakttagelse, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 151.

Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller ved enkeltvedtak fastsette nærmere krav til beredskapen. Dette kan gjøres både i utslippstillatelse, og som selvstendig vedtak overfor beredskapspliktige bedrifter som ikke har utslippstillatelse.

Muligheter og begrensninger med tanke på å bidra til oppfyllelse av vannrammedirektivets krav til overvåking

Beredskapsplikten kan danne grunnlag for overvåking av bestemte geografiske områder framfor overvåking av punktutslipp, og vil kanskje i større grad kunne overlappe den generelle miljøovervåkingen.

Særlig om forurensning fra mange kilder og aktiviteter

I de tilfeller der flere virksomheter har utslipp i samme resipient, kan forurensningsmyndighetene kreve at disse går sammen om å gjennomføre undersøkelser/overvåke. Pålegg om samarbeid vil typisk være rasjonelt der samordning av innsatsen kan spare ressurser eller øke verdien av de undersøkelsene som gjøres. Både vilkårshjemmelen i forurensningsloven § 16 og påleggshjemmelen i § 51 kan brukes til å kreve at flere private aktører samarbeider om overvåking, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 28.

Særlig om forurensning fra landbruket

Det følger av forurensningsloven § 8 første ledd nr. 1 at vanlig forurensning fra jordbruk og skogbruk er tillatt i den utstrekning det ikke er gitt særlig forskrifter etter § 9. Landbrukets forurensning er derfor ikke gjenstand for konsesjonsbehandling etter forurensingsloven kapittel 3. Det som er skrevet ovenfor om krav om undersøkelser i forbindelse med konsesjonssøknad (jf. forurensningsloven § 12) og om vilkår knyttet til overvåking i konsesjon (jf. forurensningsloven § 16) er derfor ikke relevant for avrenning fra landbruket. Det er imidlertid ikke noe formelt i veien for å pålegge gårdbrukere å gjennomføre eller bekoste undersøkelser i medhold av forurensningsloven § 51.

Konklusjon

Gjeldende regler i forurensningsloven gir hjemmel for at private rettsubjekter kan pålegges å ivareta miljøovervåking, men innenfor prinsippet om at forurenser skal betale. Miljøovervåkingen må relateres til forurensning fra den som blir pålagt å overvåke og kostnadene må stå i et rimelig forhold til den forurensing/forurensningsfare virksomheten representerer.