KYSTVERKET
HOVEDKONTORET

NOTAT

		Behandling	Uttalelse	Orientering	Godkjenning	Retur	Frist
Sak:	**Forskrift om rammer for vannforvaltning – lovhjemler for å pålegge overvåkning av miljøtilstanden i vann**						
Saksnr.:	05/00149-54						
Dato:	5.7.2007						
Til:	Direktoratet for naturforvaltning v/Overvåkningsgruppen						
Kopi til:							
Fra:	Juridisk avdeling/Rannveig Bøthun						

1. Bakgrunn

Formålet med forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Forskriften skal også sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogram med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2007.

Ved fastsettelse av forskriften ble det lagt til grunn at berørte myndigheters ansvar for lovverk og virkemidler i gjennomføringen skulle ligge fast i tråd med eksisterende ansvarsfordeling. Videre at hjemlene for å gjennomføre de miljøforbedrende tiltakene som direktivet krever er nedfelt i gjeldende lovverk.

En arbeidsgruppe, kalt overvåkningsgruppen, har fått i oppdrag å utforme en overvåkningsveileder for de som skal følge opp vannforvaltningsforskriften. Veilederen skal legges ut på internett. I forbindelse med utformingen av overvåkningsveilederen, er det nødvendig å vite hvilke muligheter som finnes for å kunne pålegge andre enn myndighetene overvåkning når miljøtilstanden ikke er god eller for å følge opp effektene av tiltak som settes inn for å forberede miljøtilstanden.

Vedlagt følger en gjennomgang av lovhjemler som kan være aktuelle for å pålegge overvåkning av vannforekomster på Kystverkets ansvarsområde

2. Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51

2.1. Generelt

Formålet med havne- og farvannsloven er å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen. Disse hensynene er de sentrale og skal vurderes før det gis en tillatelse etter de enkelte bestemmelsene i havne- og farvannsloven.

Loven nevner også andre hensyn som skal og kan vektlegges. Etter § 6 første ledd kan det bl.a. av hensyn til allmenne miljøhensyn fastsettes forskrift eller treffes enkeltvedtak om bruk eller forbud mot bruk av avgrensede farvann og om tillatelse til bruk på nærmere vilkår. Det er også uttalt i forarbeidene til havne- og farvannsloven at det kan settes vilkår ut fra miljøhensyn etter at alle vesentlige interesser som berøres av et tiltak er klarlagt. Det følger videre av Grunnloven at det skal legges vekt på miljøhensyn ved utøvelsen av forvaltningsmyndighet.

Havne- og farvannsloven har imidlertid ingen mer konkrete regler om miljøovervåkning, men vi viser til orienteringen under om loven § 18 tredje ledd.

2.2 Havne- og farvannsloven § 18 tredje ledd

Bestemmelsen sier at:

> ”*Dersom fartøy, kjøretøy eller andre gjenstander og anlegg kan volde fare eller skade, kan kommunen nedlegge forbud mot videre bruk eller arbeid eller pålegge andre nødvendige tiltak innen en bestemt frist. Tilsvarende gjelder fjerning av vrak og gjenstander som synker, strander, forlates eller henlegges*.”

Innenfor havnedistrikt utøves myndigheten av havnestyret, kommunestyret hvis havnestyre ikke er opprettet. Utenfor havnedistrikt er myndigheten lagt til Kystverkets distriktskontorer.

Det kreves at de fartøy osv. som nevnes, ”kan volde fare eller skade”. Dette tolkes slik at det ikke er enhver fare eller skade som vil komme inn under bestemmelsen. Det må normalt være snakk om interesser som nevnes i lovens formålsbestemmelse, og vil særlig være hensynet til å trygge ferdselen og havneformål. Som nevnt kan det også legges vekt på hensyn til bl.a. miljø, men dette vil normalt bare være tilleggshensyn.

Bestemmelsen gir grunnlag for å legge ned forbud mot videre bruk eller arbeid. I tillegg kan det gis pålegg om andre nødvendige tiltak. For begge tilfeller skal det settes en frist.

Et pålegg etter § 18 tredje ledd er et enkeltvedtak og omfattes av forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel og klage.

2.3 Vilkår til tillatelser etter havne- og farvannsloven

Etter havne- og farvannsloven § 9 kan det fastsettes vilkår i en tillatelse. Vilkårene kan omfatte undersøkelser, utførelse, dimensjonering, utstyr, vedlikehold og bruk, samt andre nødvendige tiltak.

Overvåkning av miljøtilstanden er ikke nevnt særskilt som noe man kan sette vilkår om etter § 9, men det kunne muligens falle inn under ”andre nødvendige tiltak”. Skal man pålegge vilkår, kreves det at vilkåret er nødvendig ut fra de hensynene loven er satt til å ivareta. Hovedhensynene er sikkerhet og fremkommelighet på sjøen. Miljøhensyn kan, som nevnt over, være et tilleggshensyn. Det antas at det er tvilsomt om det etter havne- og farvannsloven § 9 er anledning til å stille vilkår om miljøovervåkning, i alle fall dersom dette medfører en form for ulempe for tiltakshaver økonomisk eller arbeidsmessig.

Vi antar at de samme betraktningene gjelder ved vilkårsstillelse med hjemmel i den ulovfestede vilkårslæren.

For ordens skyld nevnes at hjemmelen for vilkårsstillelse i forslaget til revidert havne- og farvannslov nevner miljøovervåkning særskilt, i forslagets § 4-3.

2.4 Oppsummering

I havne- og farvannsloven finnes det ingen direkte hjemler for generelt å pålegge private å overvåke miljøtilstanden i vann. Det er imidlertid mulighet for å sette visse vilkår i den enkelte tillatelse innenfor rammen av den alminnelige forvaltningsretten, bl.a. rimelighetshensyn. Det er usikkert hvor omfattende overvåkning som kan pålegges.

Vi viser også til at Fiskeri- og kystdepartementet har hatt på høring forsalg til revidert havne- og farvannslov. I forslaget er bl.a. miljøhensyn tatt inn i lovens formålsbestemmelse. Det er også foreslått konkrete regler om adgang til å pålegge tiltakshaver å sørge for eller bekoste undersøkelse som er nødvendig for å klarlegge konsekvenser av at et tiltak gjennomføres.

3. Forskrift om konsekvensutredninger av 1.4.2005 nr. 276

Plikt til å foreta konsekvensutredninger der Kystverket er ansvarlig myndighet er begrenset til nyetablering av nasjonale havner og havneanlegg, fiskerihavner, offshore-relaterte havneinstallasjoner, samt havner og installasjoner for trafikk på innlands vannveier der skip på over 1 350 tonn kan seile og anløpe og nyetablering av farleder i sjøen der skip over 1 350 tonn kan seile. Videre omfattes utvidelser eller endring av visse tiltak dersom dette i seg selv overskrider de omfangskriterier som er fastsatt i forskriftens vedlegg.

4. Forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6

4.1 Generelt

Vi viser til lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (fl.).

Kystverket overtok 1. januar 2003 ansvaret for statens beredskap mot akutt forurensning. I denne forbindelse ble Kystverkets hovedkontor, (tidligere Kystdirektoratet), delegert ansvar og myndighet fra Fiskeri- og kystdepartementet etter flere bestemmelser i fl.

Kystverkets hovedkontor drifter og utvikler statens beredskap mot akutt forurensning, herunder statens aksjonsorganisasjon. Hovedkontoret har ansvar for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke dekkes av den private eller kommunale beredskapen. Dersom en akutt forurensning bekjempes av den ansvarlige forurenser eller den kommunale beredskapen, har Kystverkets hovedkontor en tilsynsfunksjon.

Kystverket kan overta en aksjon helt eller delvis dersom den private eller kommunale beredskap ikke strekker til. I slike tilfeller vil den private, kommunale og statlige beredskapen sammen bekjempe utslippet, under ledelse av Kystverket.

4.2 Håndheving og reaksjoner

Kystverkets hovedkontor er delegert myndighet etter flere bestemmelser i fl.

Forurensningsloven § 7 fjerde ledd
Fl. § 7 første ledd slår fast lovens hovedregel om forbud mot å sette i verk tiltak som kan medføre fare for forurensning dersom det ikke foreligger særlig hjemmel for dette.

Dersom det er oppstått fare for slik forurensning eller slik forurensning har inntrådt fremkommer det av andre og tredje ledd at den ansvarlige for forurensningen plikter å iverksette tiltak for å hindre, stanse, fjerne eller begrense virkningen av den.

Forurensningsforbudet og den ansvarliges tiltaksplikt følger direkte av loven, og fordrer ikke noe vedtak fra myndighetenes side. Ved fare for akutt forurensning eller hvor akutt forurensning har inntrådt har Kystverkets hovedkontor imidlertid adgang til å pålegge den ansvarlige å gjennomføre tiltak, jf. fl. § 7 fjerde ledd. Denne bestemmelsen gir blant annet grunnlag for å kreve gjennomført undersøkelser og fysiske tiltak, og kreve stans i virksomhet som drives ulovlig. Ved pålegg om tiltak skal det settes frist for gjennomføring.

Forurensningsloven § 37 andre ledd
Kystverkets hovedkontor kan i henhold til denne bestemmelsen gi pålegg om opprydding til eier av skipsvrak. Pålegg om opprydding kan rettes både mot den som var eier av skipet da det ble etterlatt, og den som er eier når pålegget gis.

Forurensningsloven § 47 andre, tredje og fjerde ledd
Ved forurensningsaksjoner som ledes av Kystverkets hovedkontor kan hovedkontoret pålegge den ansvarlige og kommuner å yte bistand i aksjonen. Dersom det er fare for meget betydelig forurensningsskade, kan Kystverkets hovedkontor rekvirere utstyr og personell fra enhver som disponerer slike ressurser.

Forurensningsloven §§ 49 - 51
Disse bestemmelsene gir Kystverkets hovedkontor kompetanse til å kreve opplysninger, rett til granskning og myndighet til å pålegge undersøkelser.

Forurensningsloven § 73
Kystverkets hovedkontor kan fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg gitt i medhold av fl. §§ 7 eller 37 blir overholdt.

Forurensningsloven § 74 første, andre, tredje og femte ledd
Som hovedregel skal den ansvarlige selv iverksette tiltak mot ulovlig forurensning, jf. fl. § 7.

I medhold av fl. § 74 kan imidlertid Kystverkets hovedkontor, ved akutt forurensning, gripe inn dersom den ansvarlige ikke gjennomfører nødvendige tiltak eller når dette ikke skjer raskt nok. Dette vil for det første være når den ansvarlige ikke etterkommer pålegg gitt i medhold av fl. §§ 7 eller 37. Videre gjelder det dersom saken haster og et pålegg vil forsinke gjennomføringen av tiltakene. For det tredje kan hovedkontoret selv iverksette tiltak dersom det er uvisst hvem som er den ansvarlige.

Omfanget av de tiltak hovedkontoret kan iverksette må avgrenses i forhold til vanlige rimelighetskriterier.

Ved slik iverksettelse av tiltak kan Kystverkets hovedkontor om nødvendig gjøre bruk av den ansvarliges eiendom, herunder gjøre skade på denne.

Forurensningsloven § 75
Etter denne bestemmelsen kan Kystverkets hovedkontor bestemme at det skal gjøres bruk av eller voldes skade på også annen manns (uskyldig tredjemanns) eiendom. Bestemmelsen setter opp et proporsjonalitetskrav; vinningen ved inngrepet må være vesentlig større enn skaden eller ulempen som eiendommens eier påføres. Det følger videre at eier av eiendommen skal ha fullt vederlag for bruk eller skade som påføres.

Forurensningsloven § 76
Kystverkets utgifter i forbindelse med iverksetting av tiltak i henhold til fl. § 74 og utgifter til vederlag i henhold til fl. § 75 kan kreves refundert fra den ansvarlige, jf. fl. § 76.

Forurensningsloven § 78 og § 79
Fl. § 78 regulerer straffansvar for forurensning, og sier blant annet at den som forsettelig eller uaktsomt unnlater å treffe tiltak som han er pliktig til etter særskilt pålegg i medhold av forurensningsloven kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler.

Fl. § 79 regulerer straffansvar for ulovlig håndtering av avfall. I forhold til denne bestemmelsen har Kystverkets hovedkontor kompetanse til å begjære påtale for så vidt det gjelder skip.