



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven

*Tilråding fra Miljøverndepartementet 8. februar 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Miljøverndepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som gjennomfører Europa-parlaments- og rådskonklusjon 2004/35/EF av 21. april 2004 om ansvar for miljøskade (miljøansvarsdirektivet) i norsk rett. Miljøansvarsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen gjennom EØS-komiteens beslutning 17/2009 av 5. februar 2009. Lovendringene og proposisjonen er utarbeidet i samarbeid med Olje- og energidepartementet.

Det foreslås en utvidet foreldelsesfrist på fem år for erstatning for utgifter til forebyggende og avbøtende tiltak ved betydelig miljøskade, samt at den absolutte foreldelsesfristen settes til 30 år i slike saker. Videre foreslås en lovfestet anmodningsrett for enhver som berøres eller ventes å berøres, av en betydelig skade på miljøet eller en overhengende fare for slik skade. Anmodningsretten gjelder også for aktuelle ikke-statlige organisasjoner. Den samme personkretsen som kan anmode myndighetene om å sørge for tiltak, kan under gitte forutsetninger også påklage tiltaket – eller at tiltak ikke treffes – samt prøve saken for retten.

Lovendringene vil ha mindre betydning ettersom publikum allerede i dag står fritt til å anmode myndighetene om å sørge for tiltak mot en miljø-

skade eller fare for slik skade. Myndighetene vil også i dag vurdere slike henvendelser i tråd med hva som følger av lovendringene. En forskjell vil ligge i at de som berøres eller ventes å bli berørt, kan påklage og prøve for retten også avgjørelser som går ut på at myndighetene ikke foretar seg noe. Forlengelsen av foreldelsesfristen ventes også å ha mindre betydning ettersom myndighetene allerede i dag følger opp mulige krav og avbryter foreldelse med fristavbrytende søksmål. Med de nye fristene vil myndighetene ha noe bedre tid til å avklare saksforholdene før saken eventuelt må bringes inn for retten for å avbryte foreldelsesfristen.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Direktiv 2004/35/EF

Direktivet etablerer et rammeverk for ansvar for miljøskade og bygger på prinsippet om at forurenseren skal betale. Direktivet innfører et forvaltningsrettslig regulert ansvar for forebygging og avbøtning av miljøskade i EU lik det som allerede finnes i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven. Miljøansvarsdirektivet ble vedtatt i 2004

med gjennomføringsfrist 20. april 2007. Det ble inntatt i EØS-avtalen 5. februar 2009 ved EØS-komiteens beslutning nr. 17/2009. Fordi gjennomføringen av direktivet krever lovendring, ble det tatt forbehold om Stortingets samtykke. Regjeringen ba i St.prp. nr. 62 (2008-2009) Stortinget vedta samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av direktivet. Samtykke til godkjenning ble gitt i vedtak nr. 403 (2008-2009). Direktivet har krevd til dels betydelige endringer i mange EU-land, mens det i Norge bare vil kreve mindre endringer i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven.

Artikkel 1 i EØS-komiteens beslutning inneholder en tilpasningstekst som viser til direktiv 79/409/EØF av 2. april 1979 (fugledirektivet) og direktiv 92/43/EØF av 21. mai 1992 (habitatdirektivet). Disse direktivene er ikke en del av EØS-avtalen. Tilpasningsteksten medfører at miljøansvarsdirektivets regler som gjelder fugle- og habitatdirektivene ikke gjelder i EFTA/EØS-statene.

Det følger av artikkel 1 bokstav c i EØS-komiteens beslutning at begrepet «vernet art og habitat» skal bety ethvert habitat eller enhver art som Norge eventuelt velger å utpeke til formål som tilsvare dem som angis i fugle- og habitatdirektivene.

Direktivet innfører en hovedregel om objektivt ansvar for skade som forårsakes av visse aktiviteter som er angitt i direktivets vedlegg III. Dette gjelder blant annet større industrivirksomheter. Ansvaret for skade på beskyttede dyrearter og naturtyper som ikke skyldes aktiviteter i vedlegg III, er begrenset til de tilfeller der en person eller virksomhet har opptrådt forsettlig eller uaktsomt. Direktivet har ikke tilbakevirkende kraft. Direktivet får bare anvendelse på miljøskade som skyldes handlinger som finner sted etter at det er gjennomført.

Direktivet er et minimumsdirektiv, jf. artikkel 16 nr. 1. Medlemsstatene har derfor adgang til å opprettholde og vedta strengere regler innenfor direktivets anvendelsesområde.

Direktivets regler er begrenset til å gjelde betydelig skade på miljøet. Direktivet omfatter ikke tradisjonell skade, dvs. personskade og tingskade, eller for øvrig andre former for forurensningsskade som ikke er oppført i vedlegg III.

Miljøskade som omfattes av direktivet er i artikkel 2 nr. 1 definert som:

- a. skade på vernede arter og habitater, dvs. enhver skade som har betydelige negative virkninger på arbeidet med å oppnå eller opprett-

holde en gunstig bevaringsstatus for slike habitater eller arter.

- b. skade på vann, dvs. enhver skade som har betydelige negative virkninger på det berørte vannets økologiske, kjemiske og/eller kvantitative tilstand, som definert i direktiv 2000/60/EF, med unntak av skadevirkninger som omfattes av artikkel 4 nr. 7 i nevnte direktiv.¹
- c. skade på jord, dvs. all jordforurensning som forårsaker en betydelig risiko for at menneskers helse påvirkes negativt som følge av direkte eller indirekte innføring i, på eller under jord, av stoffer, preparater, organismer eller mikroorganismer.

Det gjøres unntak for bl.a. miljøskade som faller under virkeområdet for enkelte konvensjoner om bl.a. ansvar for oljesøl og sjøtransport av farlige stoffer og for miljøskade forårsaket av kjernefysisk aktivitet. Direktivet gjelder heller ikke virksomhet som har som sitt hovedformål å sikre det nasjonale forsvar eller internasjonal sikkerhet. Miljøskade som følge av krigshandlinger o.l., eller miljøskade som følge av eksepsjonelle naturfenomener, omfattes heller ikke. Direktivet gjelder ikke private erstatningskrav som følge av miljøskade, men private kan anmode myndighetene om å iverksette tiltak dersom de omfattes av personkretsen definert i artikkel 12.

Ved overhengende fare for at en miljøskade skal inntreffe, har virksomheten et selvstendig ansvar for å sette i verk forebyggende tiltak. Myndighetene kan kreve at den ansvarlige skaffer tilveie informasjon om en eventuell overhengende fare for miljøskade.

Myndighetene kan også kreve at en person eller virksomheten selv treffer forebyggende tiltak, samt bestemme hvilke tiltak dette innebærer. Dersom tiltak ikke blir iverksatt, eller det ikke kan finnes en ansvarlig, kan myndighetene selv gjennomføre forebyggende tiltak. Myndighetene har imidlertid ingen plikt til å gjøre dette.

Dersom det allerede har inntruffet miljøskade kan myndighetene kreve at den ansvarlige informerer om skaden, og samtidig gjennomføre alle praktisk mulige umiddelbare tiltak for å kontrollere, fjerne og på andre måter håndtere miljøskaden for å begrense skadene. Nødvendige umiddelbare gjenopprettende tiltak skal også gjennomføres. Myndighetene kan, dersom den ansvarlige selv ikke iverksetter umiddelbare gjenopprettende tiltak, bestemme hvilke tiltak dette skal

¹ Direktiv 2000/60/EF (vanndirektivet) er gjennomført i norsk rett gjennom vannforskriften.

være. Dersom tiltak ikke iverksettes, kan myndighetene selv gjennomføre nødvendige gjenopprettende tiltak.

Den ansvarlige skal identifisere videre gjenopprettende tiltak og forelegge disse for myndighetene, som så avgjør hvilke tiltak som skal gjennomføres. Full gjenoppretting foreligger når miljøet er tilbakeført til tilstanden før miljøskaden inntraff.

Hovedregelen er at den miljøskadelige virksomheten selv skal bære alle kostnader forbundet med forebyggende og gjenopprettende tiltak. Dersom myndighetene har gjennomført slike tiltak, skal de kreve kostnadene forbundet med dette dekket av den ansvarlige, med mindre dette ville være uforholdsmessig kostnadskrevenne eller den ansvarlige ikke kan identifiseres. Det åpnes for at det i den nasjonale gjennomføringen i visse tilfeller gjøres unntak fra dette.

Myndighetene kan kreve kostnadene ved gjennomføring av tiltak dekket av den ansvarlige inntil fem år etter at tiltakene er avsluttet, eller etter at den ansvarlige er identifisert. Skader eldre enn 30 år er likevel ikke omfattet av direktivet.

Artikkel 12 nr. 1 bestemmer at en nærmere definert krets av fysiske og juridiske personer skal kunne anmode myndighetene om å treffe de nødvendige tiltak i henhold til direktivet ved tilfeller av miljøskade eller overhengende fare for miljøskade. Det følger av artikkel 12 nr. 5 at myndighetene kan velge å ikke la anmodningsretten omfatte overhengende fare for slik skade. Anmodningsretten omfatter også enhver ikke-statlig organisasjon som arbeider med å fremme miljøvern eller på annen måte berøres av et mulig vedtak. Anmodningen til myndighetene skal følges av relevante opplysninger og dokumentasjon som underbygger påstanden som fremlegges i forbindelse med den aktuelle miljøskaden, jf. artikkel 12 nr. 2. Myndighetene plikter å vurdere anmodningen når den er fulgt av slike opplysninger og dokumentasjon.

Den samme kretsen som angis i artikkel 12 nr. 1, skal i henhold til artikkel 13 nr. 1 ha adgang til å få prøvet lovligheten av vedkommende myndighets beslutninger, handlinger eller unnlatelser i henhold til dette direktivet ved en domstol eller et annet uavhengig og upartisk offentlig organ. Direktivet griper ikke inn i nasjonale regler om at klageadgangen må uttømmes før et vedtak kan bringes inn for domstolene, jf. artikkel 13 nr. 2.

Direktivet pålegger ikke virksomheter som omfattes av regelverket å ha forsikring eller annen finansiell sikkerhet for mulig ansvar, men myndighetene skal oppfordre til utvikling av instrumen-

ter for finansiell sikkerhet som dekker ansvar for miljøskade etter direktivet.

2.2 Gjeldende rett

Forurenser betaler-prinsippet

Direktivet innfører som hovedregel et objektivt ansvar for skader og er et viktig ledd i gjennomføringen av forurenser betaler-prinsippet. Dette er i tråd med gjeldende nasjonale bestemmelser. Det objektive ansvaret for miljøskade i direktivet krever ingen endringer i regler som medfører tiltaksplikt i forurensningsloven § 7, genteknologiloven § 21 og vannressursloven §§ 5, 28, 40 og 59. Det gjeldende norske regelverket har imidlertid et langt videre anvendelsesområde. Tiltaksplikten i forurensningsloven § 7 gjelder alt som etter § 6 forstås som «forurensning», og denne definisjonen er svært vid. I norsk rett gjelder det som et utgangspunkt et uinnskrenket objektivt ansvar for gjennomføring av tiltak etter forurensningsloven § 7 og kostnader forbundet med dette. Ansvaret er ikke knyttet til at virksomheten driver bestemte aktiviteter slik som i direktivet, eller at det foreligger en betydelig miljøskade.

Norsk rett skiller ikke mellom tiltaksplikt og kostnadsansvar. Dersom man har tiltaksplikt etter forurensningsloven § 7, har man også kostnadsansvaret for tiltakene. Dersom den ansvarlige etter § 7 ikke gjennomfører tiltak, kan forurensningsmyndigheten selv gjennomføre tiltakene og kreve kostnadene forbundet med dette dekket fullt ut, jf. § 76. Tilsvarende er det tiltakshaver som har kostnadsansvaret for avbøtende tiltak som pålegges etter vannressursloven. Dersom den ansvarlige ikke følger opp påleggene, kan vassdragsmyndigheten sørge for umiddelbar iverksetting av tiltakene og kreve kostnadene dekket av den ansvarlige, jf. vannressursloven § 61.

Anmodningsrett og overprøving

Med unntak for adgangen til å kreve retting etter vannressursloven § 59 første ledd, er ikke private og juridiske personers adgang til å anmode myndighetene om å iverksette tiltak lov- eller forskriftsfestet i dag. Det antas imidlertid at dette ikke hindrer dem fra å ta kontakt med myndighetene dersom de mener at tiltak bør iverksettes. For å oppfylle direktivets krav på dette punkt er det imidlertid behov for en lovendring.

Det fremgår heller ikke av dagens regelverk at berørte personer (private og juridiske) kan påklage myndighetenes beslutning eller unnl-

telse av å handle. Heller ikke den rettslige overprøvningsadgangen eksisterer. Det er derfor behov for endringer i regelverket også for disse tilfellene.

Finansiell sikkerhet

Forurensningsloven gir vid adgang til å fastsette krav om garantier og økonomiske sikkerhetsordninger for å sikre at forpliktelsene til den ansvarlige blir fulgt opp dersom virksomheten ikke er i stand til dette for eksempel ved konkurs. Det stilles blant annet i dag krav om slike garantier i alle saker som gjelder avfallsdeponier og til virksomheter som håndterer farlig avfall. I tillegg stilles det krav om garantier i saker som gjelder eksport og import av farlig avfall.

Vannressursloven § 50 gir vassdragsmyndigheten adgang til å gi pålegg om at vassdragstiltak som kan volde betydelig skade skal ha forsikring for mulig erstatningsansvar.

Direktivet krever ikke endringer i nasjonalt regelverk på dette området.

Foreldelse

I henhold til norske foreldelsesregler regnes foreldelsesfristen for krav om refusjon fra det tidspunktet da skaden inntraff, eller da skadelidte skaffet seg eller burde ha skaffet seg kunnskap om skaden og den ansvarlige. Denne fristen er 3 år, jf. foreldelsesloven § 2, men etter foreldelsesloven § 10 kan den forlenges med inntil 10 år. Direktivets bestemmelser om foreldelse gjør det nødvendig med endringer i forurensningsloven, vannressursloven og genteknologiloven på dette punkt.

2.3 Reguleringen i enkelte andre land

Direktivet er et minimumsdirektiv og gir i tillegg landene adgang på enkelte områder til å velge mellom alternative reguleringer. I tillegg er direktivet i flere EU-land gjennomført på delstatsnivå. Dette har medført en betydelig variasjon i hvordan direktivet er gjennomført innen EU/EØS-området. Noen land har tradisjonelt hatt liten grad av regulering på dette området, og har derfor måttet gjøre store endringer i nasjonal rett. Andre land som for eksempel Sverige og Danmark, har i likhet med Norge allerede lovfestet det grunnleggende prinsippet om at forurenseren skal betale. For disse landene har det derfor kun vært behov for mindre endringer i nasjonal rett.

I Sverige er direktivet gjennomført ved endringer i den felles miljøloven «miljöbalken», og forpliktelsene etter direktivet er ikke begrenset til betydelig miljøskade, men gjelder miljøskade generelt. Ansvarsomfanget etter svensk rett er sammenlignbart med gjeldende norsk lovgivning.

I Danmark er direktivet gjennomført i en ny miljøskadelov samt i en rekke andre lover innenfor miljøansvarsdirektivets virkeområde. Ansvaret er begrenset til betydelig miljøskade.

2.4 Høringen

Miljøverndepartementet sendte 10. november 2011 forslaget om gjennomføring av EU-direktiv om miljøansvar – forslag til endringer om vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven på høring til følgende instanser:

Departementene

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap

Domstolsadministrasjonen

Finanstilsynet

Fylkesmannen i Aust-Agder

Fylkesmannen i Buskerud

Fylkesmannen i Finnmark

Fylkesmannen i Hedmark

Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Fylkesmannen i Oppland

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen i Telemark

Fylkesmannen i Troms

Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Vest-Agder

Fylkesmannen i Østfold

Klima- og forurensningsdirektoratet

Kystverket

Norges vassdrags- og energidirektorat

Regjeringsadvokaten

Statens innkrevingsentral

Statens strålevern

Statistisk sentralbyrå

Toll- og avgiftsdirektoratet

Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet

Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet

Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet

Økokrim

Akademikerne

Bedriftsforbundet
 Den Norske Advokatforening
 Den norske Dommerforening
 Den norske Revisorforening
 Finansforbundet
 Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO)
 Finansieringsselskapenes Forening
 Framtiden i våre hender
 Greenpeace
 Hovedorganisasjonen Virke
 Huseiernes Landsforbund
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Natur og Ungdom
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF)
 Norges Bondelag
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Huseierforbund
 Norges Juristforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Egeninkassoforening
 Norske Boligbyggelags Landsforbund
 Norske Inkassobyråers Forening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oljeindustriens landsforening
 Tomtefesteforbundet
 Verdens naturfond
 YS
 Zero

Følgende har uttalt at de ikke vil avgi uttalelse i saken, eller at de ikke har merknader til forslaget:
 Arbeidsdepartementet
 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstolsadministrasjonen
 Finanstilsynet
 Statistisk sentralbyrå
 Toll- og avgiftsdepartementet
 Finansnæringens Fellesorganisasjon (FNO)
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Følgende har uttalt seg om realiteten i forslaget:
 Fiskeri- og kystdepartementet
 Klima- og forurensningsdirektoratet
 Regjeringsadvokaten
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Advokatforeningen
 Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK)
 Norges Bondelag
 Norsk Industri
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Oljeindustriens landsforening

Høringsinstansenes merknader til de konkrete endringsforslagene vil bli drøftet nærmere i de følgende kapitlene.

3 Overordnede spørsmål

Departementet foreslår at miljøansvarsdirektivet gjennomføres i norsk rett ved nye bestemmelser i forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven. De fleste av reglene i miljøansvarsdirektivet gjelder allerede i norsk rett, slik at det kun er nødvendig med mindre tilføyelser.

Departementet foreslår å benytte begrepet «fysisk eller juridisk person som berøres eller ventes å bli berørt, eller som har tilstrekkelig interesse i saken» i samtlige av lovene for angivelse av kretsen som har adgang til å anmode myndighetene om å iver sette tiltak, samt til å påklage myndighetenes avgjørelse og eventuelt forfølge dette rettslig.

Direktivet er på enkelte punkter mer detaljert enn forurensningsloven, noe som nødvendiggjør enkelte utfyllende forskriftsbestemmelser som foreslås inntatt i forurensningsforskriften.

4 Virkeområde

4.1 Gjeldende rett – forslaget som ble sendt på høring

De fleste av direktivets bestemmelser finnes allerede i norsk rett, og det norske regelverket har et mer omfattende saklig virkeområde enn direktivet. For de bestemmelsene som krever lovendring, har det derfor vært vurdert om virkeområdet til lovendringsforslagene skulle begrenses til direktivets slik det er nedfelt i artikkel 3, jf. vedlegg III. I vannressursloven foreslås den utvidete foreldelsesfristen og anmodningsretten å være begrenset til miljøskade som omfattes av direkti-

vet. Følgelig omfattes kun virksomhet som nevnt i direktivets vedlegg III nr. 6, og som samtidig utgjør et brudd på vannforskriften, som gjennomfører direktiv 2000/60/EF om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (vanndirektivet) i norsk rett.

I forurensningsloven og genteknologiloven foreslås derimot ikke en slik innskrenkning av virkeområdet til de nye bestemmelsene. Direktivets avgrensning av virkeområde fremstår ikke som en naturlig avgrensning i forurensningsloven og genteknologiloven. Det er derfor ikke gode grunner for å begrense lovendringene til de aktivitetene som er angitt i vedlegg III. Det ville også skape uklarhet og være prosessdrivende om anmodningsretten og foreldelsesfristen bare skulle gjelde enkelte virksomheter og miljøskader innenfor virkeområdet til de to lovene. En mer generell utforming av bestemmelsene antas heller ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Artikkel 17 begrenser direktivets tidsmessige virkeområde. Ved gjennomføring i forurensningsloven og genteknologiloven er det valgt å la de nye bestemmelsene gjelde uavhengig av tidspunktet for skadens inntreden. Dette er begrunnet med at tiltaksplikten ikke foreldes i dag, og at mange tilfeller av ulovlig forurensning og miljøskader ikke materialiserer seg før lenge etter den skadegjørende handling inntraff. I vannressursloven er de nye reglene til gjennomføring av direktivet begrenset til tilfeller som omfattes av direktivet.

4.2 Høringsinstansenes syn

Næringslivets Hovedorganisasjon bemerker at gjennomføring av miljøansvarsdirektivet går lenge enn de pliktene som fremgår av direktivet, og at dette gjør Norge mindre attraktivt som investeringsland. *Næringslivets Hovedorganisasjon* hevder at dette innebærer et brudd på uttalt hovedlinje i norsk miljøpolitikk, og ønsker en nærmere redegjørelse for dette. *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener at forurensningsloven § 7 ikke gir tilstrekkelig hjemmel til at tiltaksplikten utløses, og frykter således at forurensningslovens hovedsystem blir endret som følge av at miljøansvarsdirektivet ikke skiller mellom lovlig og ulovlig forurensning. *Næringslivets Hovedorganisasjon* foreslår derfor at det innføres regler om fritak for kostnadsansvar hvis miljøskaden skyldes tillatt forurensning (omtalt som «permit defense»). *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener at direktivet bør gjennomføres etter samme modell som

er valgt i Danmark, hvor en egen vedtakshjemmel i miljølovgivningen aktiverer pliktene som følger av direktivet.

Norsk Industri trekker frem viktigheten av å innføre regler om «permit defense» for å unngå at utslippstillatelsene blir lite forutberegnelig som rammevilkår for industriell virksomhet, og viser til at dagens lovgivning aksepterer tillatt forurensning uten at tiltaksplikten utløses.

Norges Bondelag foreslår å innføre en ordning med obligatorisk forsikring eller tilsvarende sikkerhetsstillelse for virksomheter som omfattes av direktivet, lik den ordningen som finnes i mineralloven i dag. *Norges Bondelag* fremhever viktigheten av at myndighetene i det enkelte tilfellet vurderer om, og i tilfellet i hvilken størrelsesorden, det skal kreves tilbakebetaling for utgifter til forurensning.

Oljeindustriens landsforening bemerker at det geografiske virkeområdet for endringene i de aktuelle lovene må tydeliggjøres i lov og forarbeider, ettersom miljøansvarsdirektivet ikke omfatter kontinentalsokkelen og økonomisk sone.

4.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at direktivet ikke medfører behov for å endre tiltaksplikten i forurensningsloven § 7. En rekke land i EØS-området har mer omfattende, eller liknende ansvarsreguleringer, som den norske.

Når det gjelder det geografiske området for de foreslåtte endringene i forurensningsloven foreslås det at endringene gjøres med virkning for hele lovens virkeområde.

Direktivet krever ikke at stater innfører krav om økonomisk sikkerhetsstillelse, men det skal treffes tiltak for å oppmuntre de relevante økonomiske og finansielle aktører til utvikling av instrumenter og markeder for økonomisk sikkerhet. Miljøverndepartementet ser i dag ikke behov for å innføre en forsikringsplikt eller stille tilsvarende krav om sikkerhetsstillelse for alle virksomheter omfattet av direktivet. Forurensningsmyndigheten har adgang til å kreve at en virksomhet stiller sikkerhet, og dette gjøres der det er et særskilt behov. Krav om slike garantier utover de områder hvor det allerede er innført, vil bli fortløpende vurdert bl.a. i lys av de erfaringene en vil få der slike krav er stilt.

For øvrig vises det til rimelighetsvurderingen i forurensningsloven § 76 tredje ledd når det gjelder tilbakebetaling av utgifter.

5 Foreldelse

5.1 Gjeldende rett – forslaget som ble sendt på høring

Etter direktivets artikkel 10 kan ansvarlig myndighet kreve kostnader ved gjennomføring av tiltak i henhold til direktivet dekket av den ansvarlige for miljøskaden innen fem år fra den dato tiltakene ble avsluttet eller den ansvarlige ble identifisert. Dette bryter med den gjeldende foreldelsesfristen i Norge på tre år, jf. foreldelsesloven § 2. Det foreslås derfor innført særregler i forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven som utvider foreldelsesfristen til fem år for utgifter myndighetene har hatt med umiddelbar gjennomføring av tiltak mot miljøskade. For tiltak gjennomført i medhold av forurensningsloven, vil også private krav kunne kreves dekket innen den endrede foreldelsesfristen.

Av direktivets artikkel 17 siste strekpunkt følger det videre at direktivet ikke får anvendelse på skade forårsaket av et utslipp eller hendelse som inntraff for mer enn 30 år siden. Dette innebærer at en absolutt foreldelsesfrist ikke kan være kortere enn 30 år. Etter foreldelsesloven er den alminnelige foreldelsesfristen 3 år, jf. foreldelsesloven § 2. Fristen kan forlenges, men ikke med mer enn til sammen 10 år, jf. foreldelsesloven § 10 fjerde ledd. Dermed krever dette også en særskilt regulering i forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven.

I vassdragsreguleringsloven eksisterer det i dag en særskilt foreldelsesfrist på 20 år. Den aktuelle bestemmelsen (§ 12 nr. 21 første ledd annet punktum) foreslås opphevet, slik at foreldelsesfristen for retting mv. knyttet til tillatelser etter vassdragsreguleringsloven vil følge av vannressursloven, jf. vassdragsreguleringsloven § 1 annet ledd.

Direktivets regler om fem års foreldelsesfrist gjelder dersom det foreligger en miljøskade slik dette er definert i artikkel 2. Det foreslås likevel en generell utvidelse av foreldelsesfristen innenfor hele virkeområdet til forurensningsloven og genteknologiloven.

Disse lovendringsforslagene får anvendelse på tidligere oppståtte fordringer før lovendringenes ikrafttredelse, så fremt fordringene ikke var foreldet etter de da gjeldende foreldelsesreglene, jf. foreldelsesloven § 31 annet punktum.

5.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delte i sin tilbakemelding på den utvidede foreldelsesfristen. Videre har det

kommet synspunkter på fastsettelsen av fristens utgangspunkt.

Regjeringsadvokaten er positiv til at reglene om foreldelse av krav rettet mot den ansvarlige for miljøskader klargjøres og presiseres. Regjeringsadvokaten er enig i at foreldelsesfristen for myndighetenes krav på refusjon etter forurensningsloven § 76 begynner å løpe når det er truffet et endelig forvaltningsvedtak, og foreslår derfor at dette kommer tydelig frem i lovteksten. Regjeringsadvokaten er videre av den oppfatning at den absolutte foreldelsesfristen på 30 år bør begynne å løpe fra det tidspunktet tiltakene ble gjennomført. Regjeringsadvokaten bemerker at dersom det er meningen at et krav om refusjon forutsetter at det fattes et enkeltvedtak, bør dette klargjøres.

Advokatforeningen mener at det kan være uheldig å fravike direktivets system for så vidt gjelder foreldelse, og at det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å utvide foreldelsesfristen utover det som følger av de alminnelige reglene i foreldelsesloven. Advokatforeningen er av den oppfatning at en utvidelse av foreldelsesansvaret i forhold til det som følger av direktivet ikke er tilstrekkelig utredet, og at en slik materiell utvidelse av miljøansvaret bør vurderes nøyere og begrunnes på en annen måte enn med retts tekniske hensyn. Advokatforeningen stiller spørsmål ved den lange foreldelsesfristen, og peker på at dette kan føre til flere konflikter mellom private parter i tillegg til at bevis svekkes over tid. Advokatforeningen viser også til det subsidiære grunneieransvaret i forurensningsloven § 55 og at de fleste oppryddingssaker etter forurensningsskade er dekket av denne bestemmelsen.

Fiskeri- og kystdepartementet bemerker at foreldelsesfristens utgangspunkt bør klargjøres i lovteksten. Fiskeri- og kystdepartementet bemerker videre at forholdet mellom foreldelsesreglene i sjøloven og forurensningsloven bør klargjøres av de som forvalter de respektive regelverk og at disse regelverkene bør harmoniseres så langt som mulig.

5.3 Departementets vurdering

Departementet følger Regjeringsadvokatens forslag til presisering av femårsfristens utgangspunkt og endrer ordlyden i samsvar med dette. Tilsvarende endringer gjøres i genteknologiloven § 21 nytt tredje ledd og vannressursloven § 61 nytt fjerde ledd. Ved å gjøre disse justeringene kommer det tydeligere frem at der myndighetene har truffet vedtak om tilbakebetaling, begynner foreldelsesfristen å løpe fra tidspunktet for endelig

vedtak. I vannressursloven § 61 tredje ledd presiseres det samtidig at krav om refusjon alltid skal treffes ved enkeltvedtak.

Miljøverndepartementet finner det uheldig å ha en særskilt foreldelsesfrist i forurensningsloven og genteknologiloven begrenset til krav omfattet av direktivet. Det ville være prosessdrirende om det for hvert enkelt krav måtte avgjøres om det falt inn under direktivets virkeområde eller ikke. Det vises for øvrig til behandlingen av spørsmålet under kapittel 4 «Virkeområde».

Departementet følger også Regjeringsadvokatens forslag til endring av fristutgangspunktet for den absolutte foreldelsesfristen, og endrer forslaget i samsvar med Regjeringsadvokatens forslag. Tilsvarende endringer gjøres i genteknologiloven § 21 nytt tredje ledd og vannressursloven § 61 nytt fjerde ledd. Dette innebærer at den absolutte foreldelsesfristen på 30 år begynner å løpe fra det tidspunkt tiltaket ble gjennomført. Utgangspunktet for femårsfristen og den absolutte foreldelsesfristen på 30 år kan derfor være ulikt.

Etter miljøansvarsdirektivet artikkel 4 får direktivet ikke anvendelse på miljøskader som omfattes av International Maritime Organization (IMO) sine ansvarskonvensjoner, jf. artikkel 4 nr. 2 sammenholdt med vedlegg IV, og vil heller ikke berøre retten til ansvarsbegrensning i henhold til nasjonal rett som gjennomfører Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC), jf. artikkel 4 nr. 3. Dette innebærer at der refusjonskrav fremmet etter forurensningsloven § 76 ved opprydding etter sjøulykker omfattes av sjøloven kapittel 10, vil sjølovens regler, herunder foreldelsesregelen i § 503, gå foran.

6 Anmodningsrett og utvidet prøvingsadgang

6.1 Gjeldende rett – forslaget som ble sendt på høring

Kretsen som etter direktivet gis en lovfestet anmodningsrett er vid, og omfatter den samme kretsen som har rettslig klageinteresse på et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28.

Adgangen til å få overprøvd forvaltningens *unntattelser* etter direktivets artikkel 13 innebærer en utvidelse av adgangen til å overprøve rettslig myndighetenes unntattelse av å pålegge eller gjennomføre tiltak mot miljøskader. I norsk forvaltningsrett vil forvaltningens unntattelse av å pålegge eller gjennomføre tiltak ikke kunne påklages eller kreves prøvd for domstolene med mindre unntattelsen er et

enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. For at unntattelsen skal være et enkeltvedtak må den være bestemmende for noens rettigheter eller plikter. I de fleste tilfellene innenfor miljøretten vil en unntattelse av å bruke kompetanse ikke være bestemmende for rettigheter eller plikter. For å oppfylle direktivets krav til rettslig prøving av forvaltningens unntattelse av å bruke sin kompetanse, må derfor forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven endres.

Retten til å anmode om å gjennomføre tiltak vil i vannressursloven gjelde under forutsetning av at det foreligger betydelig miljøskade i vann som omfattes av direktivet. I forurensningsloven forutsettes det at det foreligger betydelig miljøskade i vann eller på land, og i genteknologiloven er forutsetningen at det foreligger helse- eller miljømessige skadevirkninger. Etter forurensningsloven og genteknologiloven gjelder anmodningsretten også dersom det er overhengende fare for at slik skade kan inntreffe. Det vises til nærmere omtale av anmodningsretten i merknadene til foreslåtte lovendringer.

6.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen bemerker at man bør tilstrebe rettsenhet på de ulike forvaltningsrettslige områdene når det gjelder den utvidede prøvingsadgangen.

I endringsforslaget til vannressursloven ble det foreslått at vassdragsmyndighetens unntattelse av å gi pålegg skulle være enkeltvedtak dersom det var sannsynliggjort at betydelig miljøskade foreligger. *Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK)* viser til at det ikke er dekning i miljøansvarsdirektivet for å innføre et krav om at en betydelig miljøskade må være sannsynliggjort som vilkår for at en avgjørelse om ikke å pålegge tiltak skal regnes som et enkeltvedtak.

6.3 Departementets vurdering

Endringene i forurensningsloven og vannressursloven vil bare gjelde for tilfeller av betydelig miljøskade i tråd med direktivet. I genteknologiloven er dette et uhenksommessig skille, og endringene vil derfor gjelde all miljøskade omfattet av loven. For øvrig innfører forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven den samme betegnelsen på kretsen med anmodningsrett.

Departementet finner det hensiktsmessig å ta ut kravet til sannsynliggjøring i vannressursloven. Det henvises til merknaden til nytt fjerde ledd i vannressursloven § 59 nedenfor.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endring av foreldelsesfristene for kostnader forbundet med tiltak i forurensningsloven § 76 femte ledd, genteknologiloven § 21 nytt tredje og fjerde ledd og vannressursloven § 61 nytt fjerde ledd vil føre til at det offentlige i noen tilfeller kan kreve utlegg som ellers ville vært foreldet dekket av den ansvarlige. Etter forurensningsloven gjelder dette også andre som har gjennomført tiltak på den ansvarliges bekostning. Det vil dermed kunne gi en økonomisk innsparing for fellesskapet ved at antallet saker der det offentlige må betale regningen reduseres. De praktiske konsekvensene i form av om tiltak utføres eller ikke antas imidlertid å være små.

En utvidet foreldelsesfrist i de relevante lovene muliggjør i større grad at forurenser holdes økonomisk ansvarlig for forebygging og eventuelt avbøting av miljøskader og gir dermed en samfunnsgevinst. Ut over dette antas det at det i liten grad vil skje en endring av dagens praksis og at konsekvensene i forhold til dagens praksis vil være små.

Når det gjelder innføring av en anmodningsrett i forurensningsloven ny § 84, genteknologiloven ny § 21 a og vannressursloven § 59 tredje ledd og nytt fjerde ledd, legges det til grunn at etablert praksis er at det tas kontakt med myndighetene om overhengende fare for, eller en realisert, betydelig miljøskade. Det forventes derfor ikke flere henvendelser som følge av lovendringen. Det antas også at den privatperson eller organisasjon som i dag henvender seg til myndighetene med opplysninger om miljøskade eller fare for sådan og ser at forvaltningen unnlater å foreta seg noe, sjelden vil slå seg til ro med dette. Vedkommende vil henvende seg på nytt til den aktuelle myndighet eller ta det opp med overordnet organ. Det antas derfor at en formell klageadgang ikke vil føre til en nevneverdig økning i antallet henvendelser til forvaltningen. Også i dag må uansett slike henvendelser vurderes og besvares i tråd med reglene i forvaltningsloven og god forvaltningsskikk. Mange henvendelser kan etter sin art forårsake like mye arbeid som, eller betydelig mer arbeid enn, en klagesak.

Endringene i lovverket som følge av direktivet vil i realiteten innebære liten eller ingen endring av dagens praksis og vil ikke medføre særlig økte økonomiske og administrative konsekvenser.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

8.1 Vassdragsreguleringsloven

Til opphevelsen av § 12 nr. 21 første ledd annet punktum

Opphevelsen av § 12 nr. 21 første ledd annet punktum medfører at reglene om foreldelse i vannressursloven og foreldelsesloven kommer til anvendelse, jf. vassdragsreguleringsloven § 1 annet ledd og foreldelsesloven § 1. Opphevelsen medfører at saker om retting mv. knyttet til tillatelser etter vassdragsreguleringsloven heretter vil følge bestemmelsene i vannressursloven, herunder vannressurslovens bestemmelser om gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar med hensyn til forebygging og utbedring av miljøskader (miljøansvarsdirektivet).

8.2 Forurensningsloven

Til § 76 nytt femte ledd

I § 76 *nytt femte ledd* innføres en bestemmelse som fraviker foreldelsesloven, for å gjennomføre Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar med hensyn til forebygging og utbedring av miljøskader (miljøansvarsdirektivet) artikkel 10. Endringen utvider gjeldende foreldelsesfrister for krav etter forurensningsloven. Utvidelsen omfatter alle krav etter bestemmelsen, og ikke bare utlegg til å forebygge eller avbøte miljøskade etter direktivets artikkel 10. Det presiseres at foreldelsesfristen bare løper for pengekrav. Tiltakspikten etter forurensningsloven § 7 foreldes ikke. Utgiftene som kan kreves dekket er de samme som de som i dag omfattes av § 76.

Fristen i § 76 femte ledd begynner tidligst å løpe når tiltaket ble gjennomført. I de fleste tilfellene vil det være når for eksempel den utførende entreprenøren anser seg som ferdig. Dersom arbeidet utføres i flere omganger, for eksempel fordi tidligere utførte arbeider ikke var tilstrekkelige, starter fristen først å løpe når alt arbeid er avsluttet. Hvis forurensningsmyndigheten fremmer refusjonskravet som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstavene a og b, løper fristen fra tidspunktet for endelig vedtak.

Det kan være vanskelig å identifisere den ansvarlige. Da løper fristen først fra det tidspunktet da fordringshaveren fikk eller burde skaffet seg kunnskap om den ansvarlige. Der flere kan være den ansvarlige etter forurensningsloven, kan fordringshaveren rette kravet mot én eller flere av de ansvarlige etter en konkret hensiktsmessighetsvurdering, blant annet sett hen til hvem som har evne til å dekke kravet. Slik oppnås det i størst mulig grad at kostnadene plasseres på forurenser og ikke på det offentlige/den skadelidte. Hvorfor eksempel en ubemidlet grunneier er identifisert på et tidlig tidspunkt, mens andre ansvarlige først identifiseres senere, har fordringshaveren adgang til å rette kravet mot øvrige ansvarlige uavhengig av om kravet mot grunneieren, den først identifiserte ansvarlige, er foreldet.

Den alminnelige foreldelsesfristen i foreldelsesloven § 2 er 3 år. Fristen kan forlenges etter § 10, men ikke med mer enn til sammen 10 år. I direktivet finnes det ingen absolutt frist, men direktivet gjelder ikke for skader som er eldre enn 30 år. Det er hensiktsmessig at pengekravet ikke løper ubegrenset selv hvor det tar tid å identifisere den ansvarlige. Derfor foreslås en absolutt foreldelsesfrist på 30 år regnet fra tidspunktet da tiltakene var gjennomført.

Etter miljøansvarsdirektivet artikkel 4 får direktivet ikke anvendelse på miljøskader som omfattes av International Maritime Organization (IMO) sine ansvarskonvensjoner, jf. artikkel 4 nr. 2 sammenholdt med vedlegg IV, og vil heller ikke berøre retten til ansvarsbegrensning i henhold til nasjonal rett som gjennomfører Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC), jf. artikkel 4 nr. 3. Dette innebærer at der refusjonskrav fremmet etter forurensningsloven § 76 ved opprydding etter sjøulykker omfattes av sjøloven kapittel 10, vil sjølovens regler, herunder foreldelsesregelen i § 503, gå foran.

Lovendringen får også anvendelse på tidligere oppståtte fordringer før lovendringens ikrafttredelse som ikke var foreldet etter de da gjeldende regler, jf. foreldelsesloven § 31 annet punktum.

Foreldelsesloven gjelder for øvrig så langt den passer.

Til ny § 84

Bestemmelsen i § 84 *første ledd* endrer ikke dagens rettsstilstand, og innebærer derfor ikke nye plikter for forurensningsmyndigheten.

Anmodningsretten i § 84 *annet ledd* utvider imidlertid forurensningsmyndighetenes plikter i saker om betydelig miljøskade. Med begrepet «til-

strekkelig interesse i saken» siktes det til den samme personkretsen som etter forvaltningsloven vil ha rettlig klageinteresse, samt personkretsen med partsevne etter tvisteloven. Organisasjoner som arbeider for å fremme miljøvern er dermed omfattet. Ved tvil om noen er omfattet av begrepet, skal begrepet tolkes i samsvar med personkretsen som angis i miljøansvarsdirektivet artikkel 12 nr. 1.

Bestemmelsens virkeområde er begrenset til tilfeller av betydelig miljøskade på jord eller vann, eller en overhengende fare for slik skade. Begrepet «betydelig miljøskade» er nytt i forurensningsloven. Fra før skiller forurensningsloven § 8 mellom forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper og øvrig forurensning som trenger tillatelse i lov, forskrift eller særskilt tillatelse etter § 11. Med begrepet betydelig miljøskade siktes det til en enda mer alvorlig grad av forurensning.

Lovtekstens vilkår om betydelig miljøskade skal tolkes i samsvar med miljøansvarsdirektivet artikkel 2 nr. 1. Miljøskade defineres i miljøansvarsdirektivet som:

- skade på vernede arter og habitater, dvs. enhver skade som har betydelige negative virkninger på arbeidet med å oppnå eller opprettholde en gunstig bevaringsstatus for slike habitater eller arter.
- skade på vann, dvs. enhver skade som har betydelige negative virkninger på det berørte vannets økologiske, kjemiske og/eller kvantitative tilstand, som definert i direktiv 2000/60/EF, med unntak av skadevirkninger som omfattes av artikkel 4 nr. 7 i nevnte direktiv.²
- skade på jord, dvs. all jordforurensning som forårsaker en betydelig risiko for at menneskers helse påvirkes negativt som følge av direkte eller indirekte innføring i, på eller under jord, av stoffer, preparater, organismer eller mikroorganismer.

Hva gjelder skade på vernede arter og naturtyper, må dette ses i sammenheng med miljøansvarsdirektivets virkeområde i Norge ved innlemmelse i EØS-avtalen. Skade på arter og naturtyper er imidlertid uansett omfattet av forurensningsloven i den grad skaden forårsakes ved forurensning. Rettighetene etter § 84 vil derfor også gjelde for skade på arter og/eller naturtyper der disse skades gjennom forurensning, jf. forurensningsloven § 6. Skaden må imidlertid kunne betegnes som

² Direktiv 2000/60/EF (vanndirektivet) er gjennomført i norsk rett gjennom vannforskriften.

betydelig, og det må da ses hen til både omfanget av skaden og hvor lang tid det vil gå før skaden er gjenopprettet. Dersom forurensningen vil kreve gjenopprettende tiltak, må den som hovedregel anses som betydelig.

Ved vurderingen av om det foreligger betydelig miljøskade i vann, må det ses hen til definisjonene i direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (vanndirektivet). Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

Grunnforurensning vil utgjøre en betydelig miljøskade når den representerer en helserisiko ved opphold på det forurensede området. Dette vil særlig gjelde tilfeller av grunnforurensning som følge av industriell aktivitet.

Det vil være en skjønnsmessig vurdering når en situasjon kan sies å utgjøre en overhengende fare for en betydelig miljøskade. Det må sannsynliggjøres at den aktuelle skaden er betydelig. Videre vil den mulige skadens nærhet i tid og sannsynligheten for at den vil inntreffe være relevante momenter ved forurensningsmyndighetenes vurdering av om forholdet kan betegnes som en overhengende fare. Samtidig tilsier føre var-prinsippet og de rettssikkerhetshensyn som begrunner miljøansvarsdirektivet artikkel 12 og 13 at der det er berettiget tvil om det anførte tilfellet tilfredsstiller kravene til betydelig miljøskade, bør anmodningen behandles, og klagen eller saksanlegget tillates fremmet.

Forurensningsmyndighetenes plikt til å behandle anmodningen gjelder bare i den utstrekning anmodningen inneholder relevante opplysninger som sannsynliggjør at det foreligger en betydelig miljøskade eller en overhengende fare for slik skade. Bestemmelsen gjennomfører direktivets artikkel 12 nr. 4. Det bør aksepteres at opplysningene følger senere, men det er først når opplysningene foreligger at plikten realiseres. Opplysningene kan videre fremkomme muntlig, i skriftlig eller elektronisk form, eller i bilder, men de må fremstå som troverdige og for øvrig være av en kvalitet som gjør dem egnet til å underbygge anmodningen.

Bestemmelsens *tredje ledd* fastslår at forurensningsmyndighetens avgjørelse er enkeltvedtak også om pålegg ikke gis. Uavhengig av utfall kan avgjørelsen påklages til overordnet forvaltningsorgan etter reglene i forvaltningsloven. Ettersom avgjørelsen defineres som enkeltvedtak, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige regler at den også kan være ugyldig, og dermed kan utløse krav på erstatning fra det offentlige. Påstander om

dette vil kunne anses som rettskrav som det kan reises sak om for domstolene dersom øvrige vilkår i tvisteloven § 1-3 er oppfylt.

Til § 85 første ledd

I § 85 *første ledd* gjøres det en presisering. Den gjeldende teksten kan gi inntrykk av at det ikke gjelder andre saksbehandlingsregler enn dem som følger av forvaltningsloven, men forurensningsloven med forskrifter har supplerende og avvikende saksbehandlingsregler. Formålet med endringen er derfor å klargjøre forholdet mellom forvaltningsloven og forurensningsloven med forskrifter. Det er ikke intensjonen å endre bestemmelsen materielt, og den er utformet på samme måte som i plan- og bygningsloven § 1-9.

8.3 Genteknologiloven

Til § 10 sjette ledd

Endringen er en henvisningsendring til rådsdirektiv 2001/18/EF som erstatter rådsdirektiv 90/220/EØF.

Til § 21 nytt tredje ledd

I § 21 innføres et *nytt tredje ledd* som i hovedsak er likelydende med forurensningsloven § 76 nytt femte ledd. Tilsynsmyndigheten benyttes i stedet for «fordringshaveren» i § 21 *nytt tredje ledd annen setning* ettersom pengekrav mellom private ikke oppstår etter bestemmelsen i genteknologiloven.

Bestemmelsen fraviker foreldelsesloven for å gjennomføre Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar med hensyn til forebygging og utbedring av miljøskader (miljøansvarsdirektivet) artikkel 10. Endringen utvider gjeldende foreldelsesfrister for krav etter genteknologiloven som er på tre år. Utvidelsen omfatter alle krav etter bestemmelsen, og ikke bare utlegg til å forebygge eller avbøte miljøskade etter direktivets artikkel 10. Det presiseres at foreldelsesfristen bare løper for pengekrav. Tiltaksplikten etter genteknologiloven § 21 første ledd foreldes ikke. Utgiftene som kan kreves dekket er de samme som de som i dag omfattes av § 21.

Fristen starter etter hovedregelen i § 21 tredje ledd å løpe når tiltaket ble gjennomført. I de fleste tilfellene vil det være når for eksempel den utførende entreprenøren anser seg som ferdig og har forlatt området. Dersom arbeidet utføres i flere

omganger, for eksempel fordi tidligere utførte arbeider ikke var tilstrekkelige, starter fristen først å løpe når alt arbeid er avsluttet. Hvis tilsynsmyndigheten fremmer refusjonskravet som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstavene a og b, løper fristen fra tidspunktet for endelig vedtak.

Undertiden er det vanskelig å identifisere den ansvarlige. Da løper fristen først fra det tidspunktet da tilsynsmyndigheten fikk eller burde skaffet seg kunnskap om den ansvarlige. Der flere kan være den ansvarlige, kan tilsynsmyndigheten rette kravet mot én eller flere av de ansvarlige etter en konkret hensiktsmessighetsvurdering, blant annet sett hen til hvem som har evne til å dekke kravet. Slik oppnås det i størst mulig grad at kostnadene plasseres på den ansvarlige og ikke på det offentlige. Hvor for eksempel en ubemidlet grunneier er identifisert på et tidlig tidspunkt, mens andre ansvarlige først identifiseres senere, har tilsynsmyndigheten adgang til å rette kravet mot øvrige ansvarlige uavhengig av om kravet mot grunneieren, den først identifiserte ansvarlige, er foreldet.

Foreldelsesfristen i foreldelsesloven § 2 er 3 år. Fristen kan forlenges etter § 10, men ikke med mer enn til sammen 10 år. I direktivet finnes det ingen absolutt frist, men direktivet gjelder ikke for skader som er eldre enn 30 år. Det er hensiktsmessig at pengekravet ikke løper ubegrenset selv hvor det tar tid å identifisere den ansvarlige. Derfor foreslås en absolutt foreldelsesfrist på 30 år regnet fra tidspunktet da tiltakene var gjennomført.

Lovendringen får også anvendelse på tidligere oppståtte fordringer før lovendringens ikrafttredelse som ikke var foreldet etter de da gjeldende regler, jf. foreldelsesloven § 31 annet punktum.

Foreldelsesloven gjelder for øvrig så langt den passer.

Til ny § 21 a

Anmodningsretten i § 21 a gis fysiske eller juridiske personer, som berøres eller forventes å bli berørt av miljøskade, eller har tilstrekkelig interesse i saken. Disse kan anmode tilsynsmyndigheten om å treffe slike tiltak i henhold til loven her dersom det foreligger miljøskade eller overhengende fare for slik skade. Med «tilstrekkelig interesse i saken» siktes det til den samme personkretsen som etter forvaltningsloven vil ha rettslig klageinteresse, samt personkretsen med parts-evne etter tvisteloven. Organisasjoner som arbeider for å fremme miljøvern er dermed omfattet.

Ved tvil om noen er omfattet av begrepet, skal begrepet tolkes i samsvar med personkretsen som angis i miljøansvarsdirektivet artikkel 12 nr. 1.

Som følge av at direktivet er et minimumsdirektiv og genteknologiloven omfatter enhver skade eller ulempe har departementet valgt å benytte seg av adgangen til å fastsette strengere regler enn det som følger av direktivet. Det kreves således ikke at de miljømessige skadevirkningene må være betydelige. Begrepet helse- eller miljømessige skadevirkninger benyttes, da dette allerede er benyttet i § 20 i genteknologiloven.

Myndighetenes plikt til å behandle anmodningen gjelder bare i den utstrekning anmodningen følges av vedlagte relevante opplysninger som sannsynliggjør at det foreligger helse- eller miljømessige skadevirkninger eller en overhengende fare for slike skadevirkninger. Er ikke anmodningen fulgt av slike opplysninger, foreligger det heller ikke noe rettskrav på å få unnlattelsen av å følge den opp klagebehandlet eller prøvd for domstolene. Det bør aksepteres at opplysningene følger senere, men det er først når opplysningene foreligger at plikten realiseres.

Bestemmelsen fastslår at tilsynsmyndighetens avgjørelse er enkeltvedtak også om pålegg ikke gis. Uavhengig av utfall kan avgjørelsen påklages til overordnet forvaltningsorgan etter reglene i forvaltningsloven. Ettersom avgjørelsen defineres som enkeltvedtak, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige regler at den også kan være ugyldig, og dermed kan utløse krav på erstatning fra det offentlige. Påstander om dette vil etter departementets oppfatning være å anse som «rettskrav» som det kan reises sak om for domstolene dersom øvrige vilkår i tvisteloven § 1-3 er oppfylt.

8.4 Vannressursloven

Til § 59

Det foreslås en ny bestemmelse i *tredje ledd* til gjennomføring av kravene i artikkel 12 i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar med hensyn til forebygging og utbedring av miljøskader (miljøansvarsdirektivet). Det foreslås også et *nytt fjerde ledd* til gjennomføring av miljøansvarsdirektivet artikkel 13. Nåværende tredje ledd blir nytt femte ledd uten materielle endringer.

Vassdragsmyndigheten plikter å vurdere en innkommet anmodning om retting etter tredje ledd når den som har begjært tiltak har sannsyn-

liggjort at det foreligger en betydelig miljøskade i vann som er omfattet av miljøansvarsdirektivet. Det er en forutsetning at skaden skyldes en aktivitet som nevnt i vedlegg III punkt 6 til direktivet (uttak og oppdemming av vann som krever forhåndsgodkjenning). Anmodning om retting må gjelde inntruffet miljøskade. Overhengende fare for slik skade er ikke omfattet av anmodningsretten. Hvilke skader som er omfattet av direktivet må avgjøres i samsvar med direktivets bestemmelser om tidsmessig virkeområde i artikkel 17.

Det er videre et krav at den som anmoder om tiltak berøres eller ventes å bli berørt av en inntruffet betydelig miljøskade, eller har tilstrekkelig interesse i saken. Med begrepet «tilstrekkelig interesse i saken» siktes det til den samme personkretsen som etter forvaltningsloven vil ha rettslig klageinteresse, samt personkretsen med partsevne etter tvisteloven. Organisasjoner som arbeider for å fremme miljøvern er dermed omfattet. Ved tvil om noen er omfattet av begrepet, skal begrepet tolkes i samsvar med personkretsen som angis i miljøansvarsdirektivet artikkel 12 nr. 1.

Med betydelig miljøskade menes i tråd med definisjonen i miljøansvarsdirektivet artikkel 2 nr. 1 bokstav b skade i vann som følge av bruk eller forvaltning av vassdrag eller grunnvann som har betydelige negative virkninger på vannets økologiske, kjemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potensial. Det er en forutsetning at skaden samtidig utgjør et brudd på forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), som gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF (vanndirektivet) i norsk rett. Bestemmelsen får ikke anvendelse dersom tiltakets virkninger er i overensstemmelse med det som er tillatt etter vassdragslovgivningen. Kravet til betydelig miljøskade begrenser bestemmelsens anvendelse til nærmere bestemte ekstraordinære hendelser med betydelige negative konsekvenser.

Et eksempel kan være betydelig miljøskade fra en regulant som ikke overholder vilkårene i en gitt tillatelse eller ikke gjennomfører avbøtende tiltak pålagt av ansvarlig myndighet. Skaden må samtidig påvirke fastsatte miljømål etter vannforskriften for å omfattes av tredje ledd. Selv om et fastsatt miljømål krenkes som følge av manglende oppfølging av gitte pålegg for eksisterende virksomhet, eller nye tiltak ikke har fått den nødvendige behandling etter vannforskriften § 12, er det ikke gitt at det foreligger en miljøskade i direktivets forstand. Skaden kan i seg selv enten være for liten, atypisk for virksomheten eller (selv om skaden i seg selv er alvorlig) innebære en liten

krenkelse av det fastsatte miljømålet (klassegrensen) for denne vannforekomsten.

Ved behandling av anmodningen skal vassdragsmyndigheten gi tiltakshaver mulighet til å kommentere forholdene. Hvorvidt anmodningen bør følges opp ved pålegg om retting og iverksettelse av bestemte tiltak er det opp til vassdragsmyndigheten å vurdere på faglig grunnlag ut fra forholdene i den enkelte sak.

Vassdragsmyndighetens plikt til å behandle anmodningen gjelder bare i den utstrekning anmodningen inneholder relevante opplysninger som sannsynliggjør at det foreligger en betydelig miljøskade. Det bør aksepteres at opplysningene følger senere, men det er først når opplysningene foreligger at plikten realiseres. Opplysningene kan videre fremkomme muntlig, i skriftlig eller elektronisk form, eller i bilder, men de må fremstå som troverdige og for øvrig være av en kvalitet som gjør dem egnet til å underbygge anmodningen.

I *nytt fjerde ledd* slås det fast at vassdragsmyndighetens avgjørelse er enkeltvedtak også om pålegg om retting ikke gis. Uavhengig av utfall kan følgelig avgjørelsen påklages til overordnet forvaltningsorgan etter reglene i forvaltningsloven. Ettersom avgjørelsen defineres som enkeltvedtak, følger det av alminnelige forvaltningsrettslige regler at den også kan være ugyldig, og dermed kan utløse krav på erstatning fra det offentlige mv. Påstander om dette vil kunne anses som rettskrav som det kan reises sak om for domstolene dersom øvrige vilkår i tvisteloven § 1-3 er oppfylt.

Endringene i § 59 gjenspeiler direktivets krav, og innfører ingen plikter eller rettigheter utover det som følger av direktivet.

Til § 61

Det foreslås en endring i tredje ledd og et nytt fjerde ledd i § 61.

Ved endringen i *tredje ledd* klargjøres det at vassdragsmyndighetens refusjonskrav for iverksettingsutgifter må fattes ved enkeltvedtak. Det vil følgelig være klagerett på slike vedtak etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven.

Det følger av *nytt fjerde ledd første punktum* at dersom vassdragsmyndigheten har truffet vedtak med krav på refusjon etter tredje ledd, løper foreldelsesfristen for kravet fra tidspunktet for endelig vedtak. Dette gjelder for alle saker der vassdragsmyndigheten har besluttet refusjon etter tredje ledd.

Nytt fjerde ledd *annet punktum* innfører egne foreldelsesregler for refusjonskrav som følge av umiddelbar iverksetting fra vassdragsmyndigheten ved betydelig miljøskade som omfattet av miljøansvarsdirektivet eller overhengende fare for slik skade. Foreldelsesregelen i miljøansvarsdirektivet artikkel 10 gjør det nødvendig å innføre en lengre foreldelsesfrist enn det som følger av alminnelige regler i foreldelsesloven. Når det gjelder hvilke miljøskader som omfattes, vises det til merknadene til § 59 tredje ledd. Begrepet «overhengende fare» skal forstås i tråd med definisjonen i direktivet artikkel 2 nr. 9.

Det er hensiktsmessig at pengekravet ikke består i ubegrenset tid selv hvor det tar tid å identifisere den ansvarlige. Direktivet stiller ikke krav til at det må innføres en absolutt foreldelsesfrist, men direktivet gjelder etter artikkel 17 ikke for skader som er eldre enn 30 år. Det foreslås derfor

i nytt fjerde ledd *annet punktum* en absolutt foreldelsesfrist på 30 år for refusjonskrav ved betydelig miljøskade eller overhengende fare for slik skade, regnet fra tidspunktet da tiltakene ble gjennomført. For øvrige krav etter tredje ledd som ikke er omfattet av miljøansvarsdirektivet, foreslås det i nytt fjerde ledd *tredje punktum* en absolutt foreldelsesfrist på 10 år, regnet fra tidspunktet da tiltakene ble gjennomført.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven

I

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer oppheves § 12 nr. 21 første ledd annet punktum.

II

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall gjøres følgende endringer:

§ 76 nytt femte ledd skal lyde:

Krav etter paragrafen her foreldes 5 år etter den dag da tiltakene ble gjennomført. Dersom den ansvarlige ikke var kjent da tiltakene ble gjennomført, foreldes kravet 5 år etter den dagen da fordringshaveren fikk eller burde ha skaffet seg nødvendig kunnskap om den ansvarlige. Har forurensningsmyndigheten truffet vedtak om krav på refusjon, løper fristen fra tidspunktet da endelig vedtak ble truffet. Kravet foreldes likevel senest 30 år etter at tiltakene ble gjennomført. For øvrig gjelder reglene i foreldelsesloven så langt de passer.

Ny § 84 skal lyde:

§ 84 (anmodning om å gjennomføre tiltak mot betydelige miljøskader eller overhengende fare for slike)

Enhver kan anmode forurensningsmyndigheten om å treffe tiltak etter § 7.

Forurensningsmyndigheten har plikt til å vurdere en anmodning som er fremsatt av en fysisk eller juridisk person, som berøres eller ventes å bli berørt av betydelig miljøskade, eller som har tilstrekkelig interesse i saken. Anmodningen må underbygges med opplysninger som sannsynliggjør at det foreligger betydelig miljøskade i vann eller på land eller overhengende fare for slik skade.

Forurensningsmyndighetens avgjørelse på grunnlag av anmodning som nevnt i annet ledd er enkeltvedtak også dersom pålegg ikke gis.

§ 85 første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i loven her.

III

I lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. gjøres følgende endringer:

§ 10 sjette ledd skal lyde:

Det kreves ikke godkjenning for omsetning av et produkt som er godkjent for omsetning i et annet EØS-land etter reglene fastsatt i EØS-avtalen vedlegg XX punkt 25d (*rådsdirektiv 2001/18/EF*). Myndighetene etter loven her kan likevel forby eller begrense omsetningen dersom den etter deres syn medfører risiko for helse eller miljø, eller omsetningen for øvrig er i strid med denne lovs formål.

§ 21 nytt tredje ledd skal lyde:

Krav etter paragrafen her foreldes 5 år etter den dag da tiltakene ble gjennomført. Dersom den ansvarlige ikke var kjent da tiltakene ble gjennomført, foreldes kravet 5 år etter den dagen da tilsynsmyndigheten fikk eller burde ha skaffet seg nødvendig kunnskap om den ansvarlige. Har tilsynsmyndigheten truffet vedtak om krav på refusjon, løper fristen fra tidspunktet da endelig vedtak ble truffet. Kravet foreldes likevel senest 30 år etter at tiltakene ble gjennomført. For øvrig gjelder reglene i foreldelsesloven så langt de passer.

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a (Anmodning om å gjennomføre tiltak)

Enhver kan anmode tilsynsmyndigheten om å gi pålegg eller treffe tiltak etter §§ 20 til 21. Tilsynsmyndigheten har plikt til å vurdere en anmodning som er fremsatt av en fysisk eller juridisk person, som berøres eller ventes å bli berørt av helse- eller miljømessige skadevirknin-

ger, eller som har tilstrekkelig interesse i saken. Anmodningen må underbygges med opplysninger som sannsynliggjør at det foreligger helse- eller miljømessige skadevirkninger eller overhengende fare for slike.

Tilsynsmyndighetens avgjørelse på grunnlag av anmodning som nevnt i første ledd annet punktum er enkeltvedtak også dersom pålegg ikke gis.

IV

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann gjøres følgende endringer:

§ 59 tredje ledd skal lyde:

Vassdragsmyndigheten har plikt til å vurdere en anmodning om iverksettelse av tiltak ved betydelig miljøskade i vann som omfattes av EØS-avtalen vedlegg XX punkt 1 i (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/35/EF), når anmodningen er fremsatt av en fysisk eller juridisk person som berøres eller ventes å bli berørt av skaden, eller som har tilstrekkelig interesse i saken. Anmodningen må underbygges med opplysninger som sannsynliggjør at det foreligger betydelig miljøskade.

Nåværende tredje ledd blir nytt femte ledd.

§ 59 nytt fjerde ledd skal lyde:

Vassdragsmyndighetens avgjørelse på grunnlag av anmodning som nevnt i tredje ledd er enkeltvedtak også dersom pålegg ikke gis.

§ 61 tredje ledd skal lyde:

Det kan ved enkeltvedtak bestemmes at utgiftene til iverksettingen skal dekkes av den ansvarlige. Vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 61 nytt fjerde ledd skal lyde:

Har vassdragsmyndigheten truffet vedtak med krav på refusjon etter tredje ledd, løper foreldelsesfristen for kravet fra tidspunktet da endelig vedtak ble truffet. Vassdragsmyndighetens krav om dekning av utgifter knyttet til betydelig miljøskade som nevnt i § 59 tredje ledd, eller knyttet til overhengende fare for slik skade, foreldes 5 år etter tidspunktet for endelig vedtak, men likevel senest 30 år etter at tiltakene var gjennomført. Øvrige krav etter tredje ledd foreldes senest 10 år etter at tiltakene var gjennomført. For øvrig gjelder reglene i foreldelsesloven så langt de passer.

V

Loven trer i kraft straks.