

Dokument nr. 3:6

(2002–2003)

**Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid
med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket
av tidligere tiders virksomhet**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet.

Riksrevisjonen, 10. januar 2003.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Måloppnåelse og rapportering	1
2.2 Bruken av virkemidler	2
2.3 Myndighetenes ansvarsdeling	3
3 Miljøverndepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Miljøverndepartementets svar	4
6 Riksrevisjonens uttalelse	5

Miljøverndepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet

1 INNLEDNING

Med bakgrunn i Stortingets behandling av St.prp. nr. 111 (1988–89) Om det videre arbeid med spesialavfall, la Statens forurensningstilsyn (SFT) i 1992 fram en detaljert handlingsplan for opprydding av deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter (SFT-rapport 92:32). Den overordnede målsettingen i planen var at faren for alvorlige forurensningsproblemer som følge av tidligere tiders feildisponering av spesialavfall skulle være redusert til et minimum innen 2000. Ambisjonsnivået og målsettingene ble senere endret både i 1996 og 1999. Området viste seg å være mer omfattende og komplekst enn myndighetene tidligere hadde antatt.¹ Samtidig bebudet regjeringen ny satsing på opprydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn. Fortsatt er utgangen av 2005 tidsfristen for at de alvorligste sakene skal være avsluttet og hovedtyngden av steder som krever undersøkelser skal være avklart.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere myndighetenes innsats vedrørende opprydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet.

I St.prp. nr. 1 (1996–97) anslo Miljøverndepartementet de totale utgiftene til opprydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn til omlag 2–3 milliarder kroner. Det ble anslått at staten har et direkte ansvar for rundt 10 % av forurensningene og kostnadene ved disse, det vil si 200–300 millioner kroner. I en nyere rapport anslås de totale utgiftene ved opprydding av forurenset sjøbunn til 25 milliarder kroner.²

Anslagene for kostnadsrammene er høyst usikre. Fortsatt gjenstår mye av oppryddingsarbeidet, og også statens utgifter til området vil ventelig bli høyere enn tidligere antatt.³

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapporten ble i brev av 4. juli 2002 forelagt Miljøverndepartementet. Departementet har avgitt en uttalelse til de forhold som er

tatt opp, og kommentarer fra departementet er i hovedsak tatt hensyn til ved utarbeidelsen av den endelige rapporten. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse har tatt utgangspunkt i stortingsdokumenter, rapporter, saksmapper og gjeldende lov og regelverk for forurensninger. I tillegg er det gjennomført intervjuer med Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn, Forsvarets bygningstjeneste, NSB og Statens næringsmiddeltilsyn.

Riksrevisjonen har gjennomgått de 151 sakene med forurensning fra tidligere tiders virksomhet som myndighetene har gitt høyest prioritet, og som representerer de alvorligste forurensningskildene. I gjennomgåelsen av enkeltsakene har Riksrevisjonen hatt bistand fra NET AS (Norwegian Environmental Technology AS).

Professor Hans Chr. Bugge har bistått med råd og veiledning i forbindelse med utarbeidelsen av rapporten.

2.1 Måloppnåelse og rapportering

Miljøvernmyndighetene har totalt kartlagt og registrert 3 390 lokaliteter med forurenset grunn. Kartleggingene viser at mange av lokalitetene ligger nær kysten der elv og/eller fjord dominerer som hovedresipient. Dette gjelder særlig for de lokalitetene som er alvorligst forurenset. SFT har rangert lokalitetene i forhold til virkninger på det omkringliggende miljøet med hensyn på sårbarhet, brukerinteresser og potensiale for forurensningsspredning. Lokalitetene er inndelt i 5 rangeringsgrupper. For lokalitetene rangert som de alvorligste er det snarlig behov for undersøkelser eller tiltak, og disse er gitt rang 1 eller rang 2*. For disse lokalitetene foreligger det sikre opplysninger om deponert spesialavfall eller lekkasjer av miljøfarlige kjemikalier. Lokalitetene med begrunnet mistanke om spesialavfall/miljøskadelige kjemikalier i grunnen er plassert i rang 2. Rang 3 er

¹ Jf. St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet og St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet.

² SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder.

³ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder.

gitt de lokalitetene som er mindre forurenset, men hvor det er behov for undersøkelser ved endret bruk av areal eller resipient. For lokalitetene med rang 4 er det ikke funnet holdepunkter for at det er deponert spesialavfall, eller at det har skjedd lekkasjer av miljøskadelige kjemikalier av betydning for omgivelsene. Per september 2001 er 151 lokaliteter gitt rang 1 eller rang 2* av SFT.

Riksrevisjonens saksgjennomgåelse har avdekket eksempler på saker som trolig ikke vil kunne avsluttes innen utgangen av 2005. Dette betyr at miljøvernmyndighetenes gjeldende målsetting står i fare for ikke å kunne oppfylles. Blant annet viser undersøkelsen at det fortsatt finnes deponier som er i aktiv bruk og deponier som vil bli overvåket i lang tid framover (inntil 30 år). Undersøkelsen viser også at 24 lokaliteter har vært til undersøkelse siden 1992.⁴ At saker har vært undersøkt i 10 år kan tyde på at de er kompliserte, enten med hensyn på hvem som har ansvaret eller i forhold til tiltaksløsninger. Tatt i betraktning den lange tiden det hittil har tatt å avslutte saker kan det reises spørsmål om de alvorligste sakene vil kunne avsluttes innen utgangen av 2005.

Ifølge SFT kan en lokalitet som omfatter et deponi i aktiv bruk registreres som avsluttet i deponidatabasen dersom driften av deponiet skjer under sikre forhold, og det ikke er ukontrollert avrenning fra det. Ved 34 av de 63 avsluttede lokalitetene er det foretatt ingen eller begrensede tiltak. Det er i denne sammenhengen nødvendig å påpeke at en lokalitet vil utgjøre en potensiell forurensningsfare så lenge forurensningen på stedet ikke er forsvarlig ryddet opp eller den er et deponi i drift, og at lokaliteten vil kreve oppfølging fra miljøvernmyndighetene selv om den er registrert som avsluttet.

Miljøvernmyndighetene definerer «avsluttet» som at saksbehandlingen er avsluttet fordi tiltak er utført i henhold til krav fra SFT, slik at miljøvernmyndighetenes rolle i saken er over. Ifølge departementet er det vanlig rutine at SFT skal ha en slutt-rapport fra prosjektet og vurdere om status er tilfredsstillende før de anser seg ferdig med saken. Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket eksempler på saker som er registrert som «avsluttet» i deponidatabasen, men hvor myndighetenes krav til opprydding ikke er gjennomført. Likevel rapporteres avsluttede lokaliteter til Stortinget som om forurensningsproblemene er løst.

Helt siden begynnelsen av 1990-årene har det vært planlagt at det skal ryddes opp i lokaliteter som medfører forurensningsfare. I perioden 1989–1991 gjennomførte Norges geologiske undersøkelser (NGU) på oppdrag fra SFT en landsomfattende kartlegging av avfallsfyllinger og industrigrunn forurenset med spesialavfall. Det ble registrert 2 452 slike

lokaliteter og det ble påvist eller var mistanke om innhold av spesialavfall i 1 742 av disse lokalitetene. Per 1999 hadde antall registrerte lokaliteter økt til 3 390. Det gjenstår fortsatt forurensede områder som ikke er kartlagt, særlig gjelder dette forurenset sjøbunn. Miljøverndepartementet bruker areal med kostholdsråd for fisk og skalldyr som indikator for forurenset sjøbunn. Det er i den sammenheng viktig å peke på at kysten fra og med Hordaland til og med Nord-Trøndelag gjenstår i kartleggingen som danner bakgrunn for innføringen av kostholdsråd. Det forventes at arealet med kostholdsråd vil øke som følge av denne kartleggingen. Det innebærer at rapporterte områder med forurenset sjøbunn vil øke. Det er videre grunn til å anta at det vil bli registrert flere nye lokaliteter med forurenset grunn. I den landsdekkende kartleggingen som ble gjennomført i 1989–1991 ble flere bransjer og sektorer utelatt. Her gjenstår det fortsatt kartleggingsarbeid.

Den landsomfattende kartleggingen omfattet ikke egne feltundersøkelser eller annen prøvetaking som normalt vil være nødvendig før en med sikkerhet kan fastslå hvilke miljøproblemer den enkelte lokalitet representerer. Det er derfor knyttet en viss usikkerhet til det reelle forurensningsnivå ved den enkelte lokalitet.

2.2 Bruken av virkemidler

Forurensningsloven bygger på prinsippet om at den ansvarlige for forurensningen selv må betale kostnadene med å rydde opp. Den ansvarlige for forurensningen har ikke krav på å få økonomisk støtte fra det offentlige når det pålegges miljøtiltak. Dette er ikke til hinder for at staten likevel kan dekke gjenstående oppryddingskostnader, slik at «riktig» nivå på miljøkvaliteten oppnås.

Som følge av prinsippet om at forurenser skal betale, fremholder miljøvernmyndighetene at det er et politisk valg om staten skal hjelpe til ved å gi tilskudd i enkelte tilfeller. Konsekvensen må være at dersom myndighetene ikke ser at de kan gi pålegg om opprydding til en ansvarlig forurenser enten fordi forurenseren er ukjent eller ikke betalingsdyktig, vil staten måtte finansiere oppryddingen. Miljøverndepartementet har i perioden 1991–2000 benyttet 174,6 millioner kroner til kartlegging, overvåking og opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet og 106,8 millioner kroner til skipsvrak, til sammen 281,4 millioner kroner. I perioden er det totalt bevilget 289,4 millioner kroner til disse formålene.

Miljøvernmyndighetene anser at det viktigste virkemidlet i arbeidet med opprydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn er å gi pålegg etter forurensningsloven. Imidlertid blir ikke alltid påleggene fulgt opp, eller det tar lang tid før de blir fulgt. Lovten gir rom for bruk av tvangsmulkt. Eventuelt kan miljøvernmyndighetene igangsette gjennomføringen

⁴ To av sakene med status «undersøkes» i 1992 har vært avsluttet, for så å bli gjenåpnet.

av pålegget, for deretter å kreve utgiftene dekket av de ansvarlige for forurensningen. Riksrevisjonens undersøkelse viser at i disse sakene er miljøvernmyndighetene tilbakeholdne med å benytte seg av forurensningslovens tvangsvirkemidler.

2.3 Myndighetenes ansvarsdeling

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet i liten grad samordner virkemiddelbruken rettet mot oppryddingsarbeidet. For statlige eiere av forurenset grunn har det vært begrenset dialog med miljøvernmyndighetene. Dette har ført til manglende koordinering og usikkerhet rundt mål og gjennomføring, og miljøvernmyndighetene har i liten grad ivarettatt rollen som faglig pådriver på området. Det er i hovedsak sektorenes egne målsettinger og prioriteringer som avgjør hvor langt de er kommet med oppryddingsarbeidet. Resultatoppfølgingssystemet, som skal gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv, er ennå ikke ferdig utviklet. Manglende samordning og overordnet styring medvirker til at sektorene arbeider svært forskjellig i forhold til å løse sakene med forurensning fra tidligere tiders virksomhet.

3 MILJØVERNDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Miljøverndepartementet har i brev av 2. oktober 2002 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Departementet er enig i at myndighetene gjentatte ganger siden 1992 har endret målsettingene for når alvorlige forurensningssaker fra tidligere tiders virksomhet skulle være avsluttet. Alle endringer som har vært gjort i forhold til målsettinger og ambisjonsnivå har imidlertid vært forelagt Stortinget, jf. St.prp. nr. 1 (1996–1997) og St.prp. nr. 1 (1999–2000). Stortinget har ikke i sin behandling av disse stortingsproposisjonene kommet med merknader til endringene som er foretatt.

Departementet opplyser at målsettingen om å rydde opp i de 100 alvorligste sakene med forurenset grunn innen 2005 er svært ambisiøs. Mange saker med forurenset grunn kan være vanskelig å løse ut i fra blant annet uklare ansvarsforhold og svært kostbare tiltaksalternativer. Det er imidlertid planlagt avsatt betydelige ressurser i Statens forurensningstilsyn i tiden fram mot 2005 for å avklare og løse problemer knyttet til disse sakene. Departementet tar derfor sikte på å nå målsettingen om å rydde opp i de 100 alvorligste sakene med forurenset grunn innen 2005. Departementet viser i denne sammenheng til at målsettingen om opprydding i de 100 alvorligste sakene innen 2005 kun gjelder forurenset grunn og

ikke forurensede sedimenter. SFT er klar over at en del av lokalitetene som er registrert i deponidatabasen over grunnforurensninger ligger helt eller delvis i sjø, men opplyser at dette er gjort for at områdene ikke skal bli glemt. I St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav* ble det lagt fram en strategi for det videre arbeidet med forurensede sedimenter med egne målsettinger for dette området, som har et helt annet tidsperspektiv enn arbeidet med forurenset grunn.⁵

Videre opplyser departementet at SFTs deponidatabase opprinnelig var ment som et internt saksbehandlingsverktøy. Databasen har båret preg av dette og miljøvernmyndighetene har tidligere ikke lagt stor nok vekt på å oppdatere opplysningene i basen, slik at den også kunne være til informasjon for allmennheten. Imidlertid ble det i sommer etablert et helt nytt database-system for dette. I den forbindelse ble det foretatt en grundig gjennomgang av systemet og nødvendige justeringer ble gjort. Departementet er enig i at det er uheldig at rangeringen av lokaliteter tidligere ikke har blitt endret underveis etter hvert som ny kunnskap har blitt opparbeidet om den enkelte lokalitet. Denne måten å rangere saker på er imidlertid endret i det nye grunnforurensningssystemet til SFT, som nå er mer dynamisk og lettere tilgjengelig.

Departementet viser i tillegg til at SFT, i forbindelse med den årlige rapporteringen til departementet vedrørende framdriften i oppryddingsarbeidet, rutinemessig har gjennomgått den enkelte sak og på denne måten kvalitetssikret informasjonen. Denne informasjonen har dannet grunnlag for rapporteringen til Stortinget om framdriften i arbeidet. Slik er det tatt hensyn til databasens svakheter og foretatt nødvendige justeringer for å sikre en korrekt rapportering.

Departementet er enig i at det er stor usikkerhet knyttet til beregningene over kostnadene ved gjennomføring av opprydding i forurenset grunn og forurensede sedimenter. Statens kostnader avhenger både av aktivitetsnivået og av muligheten for å kunne pålegge en ansvarlig forurensers kostnadene for oppryddingen. I tillegg vil statens utgifter, og framdriften i arbeidet, bestemmes gjennom Stortingets ordinære budsjettbehandling. Departementet viser også til kap. 3.5.3. i St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav* hvor særlige utfordringer i oppryddingen av forurensede sedimenter blir diskutert. Her blir det påpekt at beregninger antyder at det vil koste fra flere til et titalls milliarder kroner å rydde opp i forurensede sedimenter langs hele norskekysten, avhengig av hvilke krav man stiller til hvor rene sedimentene skal bli. Departementet opplyser at anslage-

⁵ I punkt 3.5.4 i St.meld. nr. 12 (2001–2002) heter det at «På lang sikt skal konsentrasjonene av miljøgifter i alle områder ned til null, jf. det strategiske målet. Men hvor mye konsentrasjonene av miljøgifter bør reduseres med på kort sikt vil måtte variere fra område til område».

ne er svært usikre, ikke minst fordi vi i dag ikke har tilstrekkelig grunnlag for å si hvilke tiltak som vil måtte gjennomføres i de enkelte områder. Også i andre land legges det et langsiktig tidsperspektiv til grunn for dette arbeidet, og erfaringer viser at kostnadsbildet er betydelig og svært usikkert.

Departementet legger stor vekt på å sikre tilstrekkelig framdrift i oppryddingsarbeidet, og pålegg etter forurensningsloven er helt sentrale i dette arbeidet. Miljøvernmyndighetene har ansvar for å gi pålegg etter forurensningsloven om blant annet undersøkelser, opprydding og overvåking, mens det er problemeier, den ansvarlige for forurensningen, som har ansvar for å utføre pålegget. Det er Statens forurensningstilsyn som gir pålegg, mens Miljøverndepartementet er klageinstans og fatter endelig vedtak i slike saker. Det kan være mange årsaker til at det i enkelte tilfeller kan ta tid før pålegg gitt av SFT blir gjennomført i praksis, både av økonomisk, teknisk og juridisk art. For eksempel kan det oppstå en tvist vedrørende eierskap til problemet. Bruken av tvangsmidler blir derfor vurdert løpende i hver enkelt sak. Departementet ser likevel at det i framtiden kan bli behov for i større grad å ta i bruk tvangsmidler for å sikre tilstrekkelig framdrift i arbeidet.

På området forurenset grunn og forurensede sedimenter forvalter andre departementer i liten grad sentrale virkemidler utover å stille budsjettmidler til disposisjon. Departementet påpeker derfor at deres koordinerende rolle er av mindre betydning på dette området.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen merker seg at Miljøverndepartementet er enig i at det blir en utfordring å nå målet om å rydde opp i de 100 alvorligste sakene innen 2005. Dette omfatter alle rang 1- og rang 2*-sakene i SFTs deponidatabase, som ikke var avsluttet da målet ble satt i 1999. Departementet påpeker at denne målsettingen bare gjelder for forurenset grunn, og ikke forurensede sedimenter. Riksrevisjonens undersøkelse viser at av de 100 alvorligste sakene i deponidatabasen, omfatter 20–25 saker forurensede sedimenter. SFT er klar over dette, men hevder dette er gjort for at områdene ikke skal bli glemt. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om det er misvisende å ha som målsetting at de 100 alvorligste sakene skal ryddes opp innen 2005.

Undersøkelsen viser at flere av de alvorligste forurensede lokalitetene er avsluttet selv om ingen eller begrensede tiltak er satt i verk. En lokalitet kan utgjøre en potensiell forurensningsfare så lenge forurensningen på stedet ikke er forsvarlig ryddet opp, eller at den er et deponi i drift. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at lokaliteter som fortsatt vil kreve oppfølging fra miljøvernmyndighetenes side, registreres som avsluttet.

Undersøkelsen viser videre at rapporteringen heller ikke alltid reflekterer den faktiske tilstanden ved de alvorligste forurensede områdene. Blant annet er det avdekket eksempler på saker som er registrert som «avsluttet» i deponidatabasen og rapportert som om forurensningsproblemene skulle være løst, men hvor myndighetenes krav til opprydding ikke er gjennomført. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved en slik rapporteringspraksis og miljøvernmyndighetenes oppfølging av egne krav til opprydding i forurensede områder.

Departementet framhever det nye grunnforurensningssystemet som mer dynamisk og lettere tilgjengelig enn den gamle databasen. Riksrevisjonen vil peke på at grunnlagsdataene fortsatt er de samme. Når flere av lokalitetene er utelatt eller feilrangert i kartleggingen, settes det spørsmålsteget ved om den nye databasen vil gi et mer fullstendig og korrekt bilde.

5 MILJØVERNDEPARTEMENTETS SVAR

Miljøverndepartementet svarer i brev av 2. desember 2002:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 13. november 2002, vedlagt dokument til Stortinget om ovennevnte sak.

Jeg vil innledningsvis understreke at arbeidet med å rydde opp i forurenset grunn og forurensede sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet er høyt prioritert av Regjeringen. I havmiljømeldingen – St.meld. nr. 12 (2001–2002) – ble det for første gang lagt frem en helhetlig strategi for det videre arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter. Meldingen presenterer egne mål og en ambisiøs fremdriftsplan for dette arbeidet. For å sikre fremdriften har jeg bedt om at Statens forurensningstilsyns (SFT) arbeid med opprydding i forurensede sedimenter skal organiseres i en egen prosjektorganisasjon. Den videre strategien baserer seg på tre parallelle løp:

- Hindre spredning av miljøgifter fra høyrisikoområder.*
- Sikre at det tas helhetlige grep regionalt ved at det utarbeides fylkesvise tiltaksplaner.*
- Skaffe økt kunnskap gjennom pilotprosjekter, forskning, overvåking og etablering av et nasjonalt råd.*

Riksrevisjonens undersøkelser var innledningsvis ment å gjelde både forurenset grunn og forurensede sedimenter, mens den rapporten som nå er lagt frem i hovedtrekk gjelder arbeidet med forurenset grunn. Det antas at dette skyldes at det inntil havmil-

jømeldingen ble lagt frem ikke var klare mål for forvaltningens arbeid med forurensede sedimenter.

Riksrevisjonens bemerkninger retter seg i all hovedsak mot SFTs database for grunnforurensninger. Denne databasen har inntil nylig vært ment som et internt arbeidsredskap for SFT, noe innholdet også har båret preg av. Opplysningene har ikke blitt oppdatert på en måte som har gjort den egnet som informasjon til allmennheten. Databasen hadde svakheter, men det ble foretatt en rutinemessig gjennomgang av de enkelte grunnforurensningssakene i forbindelse med den årlige rapporteringen til Stortinget om måloppnåelse på dette området.

I forslaget til statsbudsjett for 2000 ble det lagt til grunn at informasjon om hvor forurenset grunn befinner seg skal gjøres lettere tilgjengelig for innbyggerne i den enkelte kommune, utbyggere og andre med økonomiske interesser i fast eiendom. I tråd med dette har SFT laget et nytt og forbedret system for registrering av grunnforurensning, og våren 2002 ble den nye grunnforurensningsdatabasen gjort tilgjengelig for allmennheten ved at den ble lagt ut på internett.

SFT har allerede tatt konsekvensen av svakhetene i den gamle databasen. Det er laget et nytt og bedre system for registrering av grunnforurensning og nye saksbehandlingsrutiner i SFT, blant annet med krav om ajourføring av databasen og vilkår for når en sak kan registreres som avsluttet. Dette skal sikre at SFT har en ryddig praksis for avslutning av sakene – både i eget arkiv og i grunnforurensningsdatabasen.

I forbindelse med etableringen av den nye grunnforurensningsdatabasen har SFT nedlagt et betydelig arbeid for kvalitetssikring av data. Det er innhentet ny informasjon, som har gitt grunnlag for å endre eller forkaste tidligere grunnlagsdata.

St.prp. nr. 1 (1999–2000) og St.meld. nr. 8 (1999–2000) etablerte nye mål for arbeidet med tidligere tiders forurensing. Det ble her skilt mellom forurenset grunn og forurensede sedimenter. Målet om å rydde opp i de 100 verste sakene innen 2005 gjelder sakene med forurenset grunn – ikke de marine sedimentene.

Når Riksrevisjonen har identifisert 20–25 saker med forurensede sedimenter blant de høyest prioriterte sakene i grunnforurensningsdatabasen, skyldes det at strandkantdeponier som går ut i sjøen eller forurenser sedimentene er inkludert i målet om forurenset grunn. SFT hadde også tatt med enkelte rene sedimentlokaliteter i databasen. Disse er tatt ut, og blir nå inkludert i oppfølgingen av forurensede sedimenter – i tråd med strategien som ligger i havmiljømeldingen.

Riksrevisjonen påpeker også at enkelte lokaliteter som fortsatt vil kreve oppfølging fra miljøvernmyndighetene er registrert som «avsluttet». Det vises her til ambisjonsnivået for de 100 høyest prioriterte sakene som ble lagt i St.prp. nr. 1 (1999–2000):

«En realistisk forventning er nå at miljøproblemet på disse stedene skal være løst innen 2005. Målet med de krav SFT stiller er at forurensningen skal være fjernet, rensset eller sikret slik at det ikke lengre er fare for spredning av alvorlig forurensning, og at forurensningen ikke er i konflikt med dagens arealbruk.»

En sak som er registrert som «avsluttet» betyr at det ikke er forurensningsfare ved dagens arealbruk. Endringer i arealbruken vil kunne utløse behov for nye tiltak, og derfor vil også «avsluttede» saker være under overvåking fra SFT. Den nye databasen har ellers forlatt den statiske rangeringen fra det gamle systemet, noe som gir mulighet til å registrere endringer i påvirkningsgrad og å korrigere farligheten på grunnlag av ny informasjon.

Jeg mener de tiltakene som er gjennomført i SFT og de svarene som ellers er gitt her, imøtekommer de påpekningene Riksrevisjonen har hatt – og at vi nå har de nødvendige systemer og rutiner for å følge opp de mål og planer som er lagt på dette området.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen merker seg at Miljøverndepartementet nå mener å ha iverksatt tiltak som i tilstrekkelig grad vil sikre systemer og rutiner for å følge opp de mål og planer som er lagt på dette området.

Departementet framhever at målet om å rydde opp i de alvorligst forurensede sakene innen 2005 gjelder lokaliteter med forurenset grunn, og ikke forurensede sedimenter. Riksrevisjonen konstaterer at strandkantdeponier som går ut i sjøen eller som forurenser sedimentene, er inkludert i målene for forurenset grunn. Departementet opplyser videre at enkelte rene sedimentlokaliteter nå er fjernet fra grunnforurensningsdatabasen, og at disse sakene inkluderes i oppfølgingen av forurensede sedimenter ut fra strategien presentert i St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav.

Riksrevisjonen har merket seg at Statens forurensningstilsyn (SFT) allerede har tatt konsekvensene av svakhetene i dagens system, og laget et nytt og bedre opplegg for registrering av grunnforurensning, med nye saksbehandlingsrutiner, blant annet med krav om ajourføring av databasen og vilkår for når en sak kan registreres som avsluttet.

Departementet opplyser også at en sak som er registrert som «avsluttet» betyr at det ikke er forurensningsfare ved dagens arealbruk, men at endringer i arealbruken kan utløse behov for nye tiltak. Riksrevisjonen konstaterer at «avsluttede» saker på denne måten overvåkes av SFT, slik at tiltak kan iverksettes dersom forurensningsfaren endres.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at i denne type saker har miljøvernmyndighetene til nå vært tilbakeholdne med å benytte seg av forurensningslo-

vens tvangsvirkemidler. Riksrevisjonen har med tilfredshet merket seg at departementet ser at det kan bli behov for i større grad å anvende tvangsvirke-

midler for å sikre tilstrekkelig framdrift i oppryddingsarbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 17. desember 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

**Myndighetenes arbeid med forurenset grunn og
forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders
virksomhet**

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.1.1 Tidligere tiders virksomhet som kilde til forurensning	9
1.1.2 Myndighetenes mål for opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet	9
1.2 Formål og problemstillinger	10
2 Metoder og gjennomføring	11
2.1 Dokumentanalyse	11
2.2 Gjennomgåelse av enkeltsaker	11
2.3 Intervjuer	11
3 Revisjonskriterier	13
3.1 Innledning	13
3.2 Politiske målsettinger	13
3.2.1 Målsettinger i perioden 1988–1996	13
3.2.2 Målsettinger og framdriftsplan for perioden 1996–2000	13
3.2.3 Målsettinger og strategi fra 2000 og framover	14
3.3 Forurensningsloven	15
3.3.1 Prinsippet om at forurenser skal betale	15
3.3.2 Plassering av ansvar for forurensningen	16
3.3.3 Myndighetenes adgang til å gi pålegg og fastsette tvangsmulkt	16
3.3.4 Forurensers refusjonsplikt og erstatningsplikt	17
3.3.5 Forurensningsloven gjelder forurensning fra tidligere tiders virksomhet	17
3.4 Miljøvernmyndighetenes sektorovergripende ansvar	18
3.4.1 Sektormyndighetenes ansvar i miljøpolitikken	18
3.4.2 Krav til miljøvernmyndighetenes sektorovergripende rolle	18
4 Faktagrunnlag	20
4.1 Omfanget av forurenset grunn og forurenset sjøbunn som skyldes tidligere tiders virksomhet ...	20
4.1.1 Innledning	20
4.1.2 Områder med forurenset grunn og rangeringen	20
4.1.3 Kartleggingsarbeidet av forurenset grunn	21
4.1.4 Kartleggingen av forurenset sjøbunn og miljøgiftinnhold i marine organismer	24
4.2 De alvorligste grunnforurensningssakene som skyldes tidligere tiders virksomhet	27
4.2.1 Innledning	27
4.2.2 Avsluttede saker	29
4.2.3 Saker som overvåkes	32
4.2.4 Saker som er underlagt tiltak	34
4.2.5 Saker som undersøkes	35
4.3 Bruken av sentrale virkemidler i arbeidet med å rydde opp i forurenset grunn og forurenset sjøbunn som skyldes tidligere tiders virksomhet	36
4.3.1 Praktiseringen av juridiske virkemidler – forurensningsloven	36
4.3.2 Bruken av økonomiske virkemidler	39
4.3.3 Informasjonsvirkemidler	41
4.3.4 Praktisering av organisatoriske virkemidler – sektoransvar og overordnet ansvar	42
4.3.5 Eksempler på sektoransvar	45
5 Vurderinger	49
5.1 Måloppnåelse og rapportering	49
5.2 Bruk av juridiske og økonomiske virkemidler	50
5.3 Myndighetenes ansvarsdeling	50
Vedlegg: Dokumentoversikt	52

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

1.1.1 Tidligere tiders virksomhet som kilde til forurensning

Betydelige mengder miljøfarlig spesialavfall er gjennom årene deponert i avfallsfyllinger uten nødvendig sikring eller kontroll. Spesialavfall og miljøgifter er også tilført miljøet gjennom lekkasjer og utslipp fra industrivirksomhet. De forurensede områdene utgjør kilder til en langvarig spredning av miljøgifter i jord og grunnvann og kan medføre alvorlig forurensning i sjø og vassdrag. På noen områder kan forurensningene utgjøre direkte helsefare eller føre til at arealer ikke vil kunne utnyttes på en ønsket måte i framtiden.¹

Utslipp av miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier til jord, luft og vann kommer fra produksjon av råstoff og ferdigvarer i industrien, fra bruk av produkter i husholdningene, i næringslivet og i transport- og samferdselssektoren, og fra tidligere tiders virksomhet, feilaktig avfallsdeponering og nedlagte gruver.

I en del fjorder er miljøgiftinnholdet i marine organismer så høyt at det kan være helsefarlig å spise fisk og skalldyr fra disse områdene. Det er også målt høye konsentrasjoner av miljøgifter i organismer som lever i ferskvann. I hele landet er innholdet av kvikksølv i abbor over 25 cm og i gjedde så høyt at myndighetene særlig advarer gravide mot å spise slik fisk.²

Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan være årsak til skader på forplantningsevne, immunforsvaret, nervesystemet og andre indre organer hos mennesker og dyr. I tillegg kan de være kreftframkallende og føre til allergier.³ De farligste kjemikaliene, som for eksempel PCB og dioksiner, kan i selv små konsentrasjoner forårsake alvorlige skader. Flere av disse kjemikaliene brytes svært langsomt ned og hoper seg opp i næringskjedene. Dette representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen for kommende generasjoner.⁴

Arbeidet med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet ble et satsningsområde for miljøvernmyndighetene i 1992. Denne rapporten vil gå nærmere inn på myndighetenes arbeid med opprydding av grunnforurensninger,

men også opprydding av forurenset sjøbunn vil bli omtalt. Forurensning av ferskvann er imidlertid ikke omfattet av revisjonen.

1.1.2 Myndighetenes mål for opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet

Behandlingen av St.prp. nr. 111 (1988–89) Om det videre arbeid med spesialavfall, dannet grunnlaget for at Statens forurensningstilsyn (SFT) i 1992 la fram en detaljert handlingsplan for opprydding av deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Den overordnede målsettingen i planen var at faren for alvorlige forurensningsproblemer som følge av tidligere tiders feildisponering av spesialavfall skulle være redusert til et minimum innen 2000.

Ifølge planen skulle oppryddingstiltakene føre til at forurensningene skulle være fjernet eller redusert til et tilfredsstillende nivå. Med utgangspunkt i dette ambisjonsnivået beregnet miljøvernmyndighetene at kostnadsrammen for oppryddingen ville ligge et sted mellom 2 og 3 milliarder kroner, herav en statlig andel på i underkant av 1 milliard kroner. Det ble også påpekt at staten måtte regne med å forskuttere utgifter til undersøkelser og tiltak på lokaliteter hvor det kunne ta tid å få avklart de endelige ansvarsforholdene.

I St.prp. nr. 1 (1996–97) ble det gitt en beskrivelse av status for oppryddingsarbeidet i forhold til planen fra 1992. Det ble rapportert om lav måloppnåelse. Årsakene til dette var ifølge Miljøverndepartementet i hovedsak at saksfeltet hadde vist seg mer omfattende enn tidligere antatt, at det var oppstått tidkrevende tvister om hvem som var forurenser og derfor hadde det økonomiske ansvar for å rydde opp, og at gjennomføring av tiltak generelt tok lengre tid enn planlagt. Videre hadde det vist seg at tilfredsstillende oppryddingsmetoder ikke alltid forelå, men at disse måtte finnes gjennom forsknings- og utviklingsarbeid. Forsinkelsene i forhold til opprinnelig tidsplan krevde derfor i de fleste tilfeller utsettelse av tidsfristene til utgangen av 2005 og forutsatte prioritering mellom lokalitetene. Ambisjonsnivået måtte reduseres i forhold til tidligere målsettinger.

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) bebudet Regjeringen en ny satsning på opprydding av forurenset grunn og sedimenter konsentrert om følgende fem hovedområder/mål:⁵

¹ SFT rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurenset sedimenter. Handlingsplan for opprydding.

² St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet, s. 49.

³ St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet, s. 49.

⁴ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 51.

⁵ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 58.

- 1 Det er et mål å avslutte de mest alvorlige sakene i løpet av 2005.⁶
- 2 Miljøtilstanden på hovedtyngden av de steder som krever undersøkelser bør søkes avklart i løpet av 2005.⁷
- 3 Forurensset grunn som er et problem først når det graves, bør søkes løst lokalt, og det settes i gang et arbeid med sikte på enklere saksbehandling og økt lokalt ansvar.
- 4 Det skal utarbeides en plan for marine sedimenter, og parallelt med dette startes undersøkelser på noen prioriterte områder.
- 5 Informasjon om hvor forurensset grunn befinner seg skal gjøres lettere tilgjengelig for innbyggerne i den enkelte kommune, utbyggere og andre som har økonomiske interesser i fast eiendom.

Fortsatt er utgangen av 2005 tidsfristen for at de mest alvorlige sakene skal være avsluttet og hovedtyngden av steder som krever undersøkelser skal være avklart. I St.prp. nr. 1 (1999–2000) vises det til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, der det formuleres følgende nasjonale resultatmål: «*Forurensning av grunn, vann og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall og lignende, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.*»

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å belyse myndighetenes innsats vedrørende forurensset grunn og forurensset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet. Det er ønskelig å bidra til at denne formen for forurensning blir ryddet opp innen de tidsfrister og på en slik måte som Stortinget har lagt til grunn for sine vedtak.

Følgende to hovedproblemstillinger er belyst i undersøkelsen:

1. Har opprydding av forurensset grunn og forurensset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet skjedd slik som forutsatt i målene for området?

Denne problemstillingen tar utgangspunkt i de konkrete og ambisiøse målene miljøvernmyndighetene hadde for området tidlig i 1990-årene. Måloppnåelsen for de til enhver tid gjeldende mål har vært gjenstand for undersøkelse. Nåværende målsettinger tillegges størst vekt. Videre har kvaliteten på grunnlagsdataene til SFT blitt undersøkt, det vil si hvorvidt SFTs database med oversikt over lokaliteter med forurensset grunn er fullstendig og konsistent når det gjelder bruk av kategorier. Mulige årsaker til manglende måloppnåelse og eventuell utilfredsstillende kvalitet på grunnlagsdataene er også undersøkt nærmere.

2. Påser miljøvernmyndighetene at de ansvarlige sikrer at forurensset grunn og forurensset sjøbunn ryddes opp?

Miljøvernmyndighetenes pådriverrolle, koordineringsrolle og overordnede ansvar for opprydding av forurensede lokaliteter forårsaket av tidligere tiders virksomhet er undersøkt. Innenfor denne problemstillingen er det også undersøkt hvilke virkemidler miljøvernmyndighetene har benyttet for å få offentlig og privat sektor til å kartlegge og å rydde opp i disse forurensningene.

⁶ Ifølge Miljøverndepartementet gjelder denne målsettingen grunnforurensninger, jf. brev av 21.06.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

⁷ Ifølge Miljøverndepartementet gjelder denne målsettingen grunnforurensninger, jf. brev av 21.06.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

2 Metoder og gjennomføring

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet ble gjennomført i to faser. Foranalysefasen ble gjennomført i perioden oktober 1999 til april 2000. I denne fasen ble stortingsdokumenter, styringsdokumenter fra Miljøverndepartementet og rapporter fra Statens forurensningstilsyn (SFT) gjennomgått. I tillegg ble det i denne fasen sendt spørsmål for skriftlig besvarelse til Miljøverndepartementet. I februar 2000 ble det også foretatt en befaring til spesialavfallsdeponier i Horten. I forbindelse med befaringen ble det holdt møte med Østlandet sjøforsvarsdistrikt (ØSD) og Borre kommune.

Hovedanalysefasen ble gjennomført i perioden mars 2001 til april 2002. Problemstillingene er belyst ved en gjennomgåelse av stortingsdokumenter, rapporter, saksmapper og ved intervjuer.

I undersøkelsen er det valgt å se nærmere på to statlige eiere av forurensede lokaliteter: Forsvaret og NSB. Mens Forsvaret er en sektor, er NSB BA et heleid statlig selskap organisert etter egen lov innenfor samferdselssektoren og er således en del av samferdselssektoren. Årsaken til valget av Forsvaret og NSB er at begge er sentrale statlige eiere av forurensede lokaliteter, og at Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet var de to første departementene som la fram sine miljøhandlingsplaner. Dette skjedde i forbindelse med budsjettet for 1999. Disse departementene har derfor lengst erfaring med bruken av sektorvise miljøhandlingsplaner.

Professor dr. juris Hans Chr. Bugge har bistått med råd og veiledning i forbindelse med kvalitetssikring av rapporten.

2.1 DOKUMENTANALYSE

Dokumentanalysen bestod innledningsvis av en gjennomgåelse av sentrale budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger fra Miljøverndepartementet og tilhørende komitéinnstillinger og stortingsvedtak. Det ble også foretatt en gjennomgåelse av relevante fagrapporter og veiledere fra Statens forurensningstilsyn (SFT). Andre fagrapporter ble også analysert. I første rekke gjelder dette rapportene fra Norges geologiske undersøkelser (NGU), som inneholder kartleggingen av spesialavfall i deponier og forurenset grunn som ble foretatt i perioden 1989–1991. Relevante rapporter fra Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Jordforsk og Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) ble også gjennomgått.

Deretter ble miljøhandlingsplaner for Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet samt årlige statusrapporter fra Forsvarets bygningstjeneste (FBT) gjennomgått. På bakgrunn av den innledende dokumentanalysen ble det utarbeidet oppfølgende spørsmål til Miljøverndepartementet, SFT, FBT og NSB som ble besvart skriftlig.

2.2 GJENNOMGÅELSE AV ENKELTSAKER

En utskrift av SFTs deponidatabase per august 2001⁸ over de alvorligste grunnforurensningene, det vil si rang 1- og rang 2* sakene, ble brukt som utgangspunkt for de 151 sakene som ble gjennomgått enkeltvis. Hensikten med gjennomgåelsen var å kartlegge og beskrive de lokalitetene med forurenset grunn som miljøvernmyndighetene har gitt høyest prioritet, og som representerer de alvorligste forurensningskildene.

Saksmappene hos SFT er gjennomgått for 84 av totalt 151 saker. I etterkant er det gjennomført samtaler med saksbehandlerne for å supplere med oppdatert informasjon og for å gjennomgå de resterende 67 sakene. Gjennomgåelsen av de alvorligste sakene og samtalene med saksbehandlerne foregikk i september og oktober 2001. På grunnlag av denne informasjonen ble det utarbeidet analyseskjema som er brukt som grunnlag for de eksemplene og tabellene som benyttes i rapporten.

I gjennomgåelsen av enkeltsakene har Roger M. Konieczny fra NET AS⁹ deltatt og bistått med faglig veiledning og kvalitetssikring.

2.3 INTERVJUER

Det ble gjennomført intervjuer med representanter for Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn, Forsvarets bygningstjeneste, NSB BA og Statens næringsmiddeltilsyn. Alle intervjuene ble gjennomført i perioden fra 22. oktober til 14. november 2001. Hensikten med intervjuene i Miljøverndepartementet, SFT, FBT og NSB BA var å belyse hvordan målsettingene på området forurenset grunn og forurensede sedimenter blir fulgt opp. Hensikten med intervjuet i SNT var å få mer informasjon om SNTs arbeid med å gi kostholdsråd og omsetnings-

⁸ E-post av 29.08.01 fra SFT til Riksrevisjonen.

⁹ Norwegian Environmental Technology AS.

forbud i særskilte områder. Referatene fra intervjuene er verifisert av virksomhetene.

Utkast til rapportens revisjonskriterier ble fore-

lagt Miljøverndepartementet for kommentarer i mai 2001. I den forbindelse ble det avholdt møte med departementet 13. juni 2001.

3 Revisjonskriterier

3.1 INNLEDNING

Revisjonskriteriene er utledet fra målsettinger som er presentert for Stortinget vedrørende forurensning som skyldes tidligere tiders virksomhet. Kriteriene er også utledet fra forurensningsloven og fra grunnleggende prinsipper som miljøvernmyndighetene anvender i sitt arbeid.

Et sentralt prinsipp for myndighetene er at forurensningspolitikken skal være samfunnsøkonomisk effektiv.¹⁰ Det betyr at virkemidlene må innrettes slik at et optimalt forurensningsnivå oppnås til lavest mulige kostnader for samfunnet.¹¹ Prinsippet medfører også en vurdering av bedre miljø opp mot kostnadene ved å oppnå denne miljøforbedringen. Der som verdien av bedret miljøkvalitet vurderes som høyere enn kostnadene ved å oppnå dette, vil bedring av miljøet føre til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Det innebærer at det «riktige» nivået på miljøkvaliteten oppnås når mengden av miljøgoder er slik at verdien av en enhet bedret miljø er lik verdien av de ressursene som brukes for å oppnå en slik forbedring.

I praksis er forutsetningene for en samfunnsøkonomisk effektiv tilpassing bare delvis oppfylt, som følge av at det normalt vil være ufullkommen informasjon om miljøskade, tiltakskostnader og teknologiendringer, og at verdien av goder endres over tid. Dette kan innebære at en samfunnsøkonomisk effektiv løsning på et gitt tidspunkt ikke nødvendigvis er det på et annet tidspunkt. I praksis vil nytten av miljøforbedringer oftest bare kunne anslås relativt grovt ved av at myndighetene fastsetter konkrete målsettinger for oppryddingstiltak.

¹⁰ Kravet til at miljøpolitikken skal være samfunnsøkonomisk effektiv, er nedfelt i en rekke regjeringsdokumenter, deriblant St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling, s. 73, St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 25, St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 12, St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 12.

¹¹ Kravet til kostnadseffektivitet innebærer at det i en situasjon der ulike forurensningskilder gir samme miljøforringelse per enhet, bør utslippsreduksjoner fordeles likt mellom kilder på en slik måte at den marginale kostnaden ved å redusere utslippene er den samme for alle kilder. Dersom miljøforringelse per enhet varierer mellom kildene, innebærer kostnadseffektivitet at det er den marginale kostnaden ved å redusere miljøbelastningen som skal være lik for alle kilder. Kostnadseffektivitet innebærer også at bidrag fra den enkelte kilde til et bedre miljø skal oppnås på billigste måte, jf. NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken.

3.2 POLITISKE MÅLSETTINGER

De politiske målsettingene er endret flere ganger siden 1988. De er med tiden blitt mindre ambisiøse, og tidsfrister er enten tatt ut eller flyttet fram i tid. Endringene er lagt fram for Stortinget etter hvert som miljøvernmyndighetene har skaffet seg bedre oversikt og mer kunnskap om forurensningsskadene og vanskelighetene med å rydde opp i dem.

3.2.1 Målsettinger i perioden 1988–1996

I 1988 ble det etablert følgende nasjonale målsetting på området:¹²

«Faren for alvorlige forurensningsproblemer som følge av tidligere tiders feildisponering av spesialavfall skal reduseres til et minimum innen år 2000.»

Myndighetene hadde på dette tidspunkt ikke oversikt over omfanget av disse forurensningsproblemene. Det ble derfor satt i gang en landsomfattende registrering av blant annet avfallsdeponier og områder med forurenset grunn.

I 1992 lanserte SFT på bakgrunn av dette en ambisiøs handlingsplan for opprydding av (1) avfallsdeponier og forurenset grunn, (2) gruveforurensning, (3) forurensede sediment og (4) etterlatt spesialavfall.¹³ Innenfor disse fire innsatsområdene ble det definert i alt 11 delmål med utgangspunkt i den nasjonale målsettingen fra 1988.

3.2.2 Målsettinger og framdriftsplan for perioden 1996–2000

I St.prp. nr. 1 (1996–97) for Miljøverndepartementet blir den nasjonale målsettingen endret til: *«Tidligere tiders feildisponering av spesialavfall og lignende skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer ved at det gjennomføres undersøkelser og nødvendige tiltak på:*

- *kjente områder med potensiell fare*
- *forurensede områder hvor det planlegges arealbruksendringer eller lignende»*

¹² St.prp. nr. 111 (1988–89) Om det videre arbeidet med spesialavfall, s. 20.

¹³ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sediment. Handlingsplan for opprydding.

Endringen ble begrunnet med at det ikke lenger var hensiktsmessig med absolutte tidsfrister for når opprydding skulle være ferdigstilt.¹⁴ Departementet presiserte likevel at de overordnede prioriteringene og prinsippene som ble skissert i SFTs handlingsplan fra 1992, skulle videreføres, herunder mål for ulike resipienter.¹⁵

Regjeringen presenterte samtidig en framdriftsplan for Stortinget med blant annet følgende resultatmål/krav:¹⁶

- Gjenstående 272 lokaliteter med deponier og forurenset grunn hvor det er registrert fare for alvorlig forurensning forventes å være sluttført i løpet av fem år, det vil si i 2002
- Det skal startes opp arbeid med å etablere prioriterings- og tiltakskriterier for 75 fjordområder
- Tiltak vil bli vurdert når prosjektet «*Regionale undersøkelser av forurensede innsjøsedimenter*» blir ferdigstilt ved utgangen av 1996

I St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling ble det påpekt at hoveddelen av det gjenstående arbeidet ville bli gjort innen utløpet av 2000, men at den mest langsiktige delen av arbeidet, i samsvar med erfaringer og planer i andre land, ville ta minst en generasjon.¹⁷ Det ble også orientert om at myndighetene ville utarbeide informasjon som kunne bidra til å styrke kommunenes bruk av plan- og bygningsloven og kommunehelsestjenesteloven i arbeidet med å få oversikt over og treffe tiltak vedrørende forurensede lokaliteter.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) viste Energi- og miljøkomiteen til Regjeringens målsetting om full PCB-opprydding innen 2005 og etterlyste en sterkere prioritering av dette viktige arbeidet.¹⁸ I St.prp. nr. 1 (1998–99) presiseres det at resultatmålet vedrørende PCB var ment å innebære stans i utslippene til miljøet av blant annet PCB, og at målet således ikke var ment å omfatte de såkalte «gamle syndene» slik som deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter.¹⁹

¹⁴ St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 86–87.

¹⁵ Resipient: Deler av naturen som mottar utslipp av forurensninger. Hovedtypene av resipienter er luft, jord og vann. Resipientene kan være mer eller mindre naturlig avgrenset, som for eksempel en innsjø, en elv, et landområde, luftrommet over Oslo osv. En resipient har en viss normaltilstand kjennetegnet blant annet ved bestemte former for plante- og dyreliv som inngår i et økologisk system. Tilstanden i resipienten kan beskrives ved visse målbare forhold, som for eksempel fiskemengden i vann, surhetsgraden i vann eller algemengden i vann. (Kilde: Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon; Førund og Strøm, Miljø og ressursøkonomi [Universitetsforlaget, 1980]).

¹⁶ St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 87.

¹⁷ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 188–189.

¹⁸ Innst.S. nr. 150 (1997–98) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida.

¹⁹ St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet, s. 150–151.

I 1999 ble målsettingene og strategien på området endret.²⁰ Det nasjonale resultatmålet ble formulert slik: «*Forurensning av grunn, vann og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall og lignende, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.*»

Arbeidsmålet for miljøforvaltningen ble formulert slik: «*Miljøvernmyndighetene skal påse at de ansvarlige fjerner eller forsvarlig sikrer at forurenset grunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet ikke medfører fare for spredning av alvorlig forurensning eller helseskade.*»

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) ble satsingsområder for de neste fem-seks årene lagt fram.²¹ Disse satsingsområdene synes å ta utgangspunkt i framdriftsplanen fra 1996, bortsett fra at tidsfristene er endret:

- 1 «*Det er et mål å avslutte de mest alvorlige sakene i løpet av 2005.*» Dette gjelder de 100 lokalitetene vurdert som alvorligst forurenset
- 2 «*Miljøtilstanden på hovedtyngden av de steder som krever undersøkelser bør søkes avklart i løpet av 2005.*» Dette gjelder 500 steder hvor det er behov for å undersøke om forurensningen er så alvorlig at det kreves tiltak
- 3 «*Forurenset grunn som er et problem først når det graves, bør søkes løst lokalt, og det settes i gang et arbeid med sikte på enklere saksbehandling og økt lokalt ansvar*»
- 4 «*Det skal utarbeides en plan for marine sedimenter, og parallelt med dette startes undersøkelser på noen prioriterte områder*»
- 5 «*Informasjon om hvor forurenset grunn befinner seg skal gjøres lettere tilgjengelig for innbyggerne i den enkelte kommune, utbyggere og andre som har økonomisk interesse i fast eiendom*»

3.2.3 Målsettinger og strategi fra 2000 og framover

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, legges det opp en strategi for å forsterke og målrette arbeidet med forurenset grunn og forurenset sjøbunn.²² Meldingen tar opp fagdepartementenes sektoransvar, som blant annet innebærer utarbeidelse av sektorvise miljøhandlingsplaner.²³ Miljøverndepartementet skal koordinere disse planene. Det påpekes i denne sammenheng at de sektorvise arbeidsmålene skal bygge på det nasjonale resultatmålet, og at arbeidsmålene skal så langt det er mulig, være basert på analyser der effekten og kostnaden ved å gjennomføre tiltak i de ulike sektorene blir vurdert samlet for å sikre stor grad av kostnadseffektivitet på tvers av sektorer.²⁴

²⁰ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 52.

²¹ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 58–59.

²² St.meld. nr. 8 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 72.

²³ St.meld. nr. 8 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 91.

²⁴ St.meld. nr. 8 (1999–2000) Miljøverndepartementet, s. 12.

I St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, videreføres det nasjonale resultatmålet fra 1996. Det varsles om at regjeringen vil gi Stortinget en bred presentasjon av arbeidet med opprydding i forurenset sjøbunn i 2001, blant annet for å avklare ambisjonsnivået for oppryddingen.²⁵ Når det gjelder finansieringen av oppryddingsarbeidet, legges fortsatt prinsippet om at forurenser skal betale, til grunn. Imidlertid gis det også uttrykk for at i en del tilfeller der forurenser ikke er kjent eller ikke vil kunne bære de økonomiske kostnadene som oppryddingen vil innebære, vil regjeringen vurdere ulike virkemidler med sikte på å finne en finansieringsløsning. Ikke minst vil dette kunne være tilfelle ved opprydding i forurensede sedimenter hvor kostnadene vil kunne bli svært store. Det pekes på at dette må ses i sammenheng med konkretiseringen av alternative ambisjonsnivåer for opprydding i marine sedimenter og konsekvensene av dette.

St.meld. nr. 24 (2000–2001) gir videre uttrykk for at satsingsområdene som ble presentert i 1999, legges til grunn i det videre arbeidet. Det legges imidlertid til at lokale myndigheter skal kunne få nødvendig myndighet og tilgang til informasjon for å kunne overta ansvaret for at allmennheten skal få bedre tilgang på informasjon om forurenset grunn.

I St.prp. nr. 1 (2000–2001) endres arbeidsmålet for miljøforvaltningen til: «Miljøvernmyndighetene skal påse at de ansvarlige sikrer at forurenset grunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet ikke medfører fare for spredning av alvorlig forurensning eller helseskade.» Ifølge Miljøverndepartementet er endringen ikke ment som en svekkelse av arbeidsmålet, men kun som en språklig korreksjon.²⁶

Måloppnåelsen i perioden fra 1992 til 2001, i forhold til når de ulike miljømålene gjaldt, vil bli vurdert. Det er imidlertid naturlig at nåværende målsettinger tillegges størst vekt.

3.3 FORURENSNINGSLOVEN

Hovedformålet med forurensningsloven er å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, samt å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal videre sikre forsvarlig miljøkvalitet ved at forurensning og avfall ikke skal føre til helseskade, gå ut over trivselen eller skade naturens evne til produksjon og selvfornyelse.²⁷ Ifølge lovforarbeidene dekker loven også andre uheldige følger av forurensning selv om dette ikke er nevnt i loven.²⁸

²⁵ St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 59 og 69.

²⁶ Brev av 21.06.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

²⁷ Forurensningsloven § 1.

²⁸ Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver s. 110. En utredning fra Miljøverndepartementet. Offentliggjort i mai 1977.

I forbindelse med behandling av formålsbestemmelsen i loven gav Kommunal- og miljøkomiteen uttrykk for at miljøkvaliteten ikke bestandig lar seg måle i kroner, og at forbedring av miljøet også må kunne måles mot andre mål for utvikling i samfunnet.²⁹

3.3.1 Prinsippet om at forurenser skal betale³⁰

I forurensningsloven § 2 punkt 5 heter det at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet.³¹ Ifølge forarbeidene til loven bygger prinsippet på anbefaling fra OECD.³²

Den opprinnelige begrunnelsen for å etablere prinsippet var det generelle behovet for å internalisere kostnadene for å oppnå rasjonell anvendelse av knappe miljøressurser.³³ Et viktig hensyn var at den som ble pålagt tiltak for å redusere forurensning, selv skulle dekke kostnadene ved tiltakene. Et viktig moment i denne sammenheng var at det ikke skulle gis offentlig støtte som kunne føre til ulikheter i internasjonale konkurranseforhold. OECD har senere anført presiseringer med hensyn til når og i hvilken utstrekning offentlig støtte likevel kan godtas.³⁴ Prinsippet gir ikke anvisning om hvor strenge tiltak som skal kreves, og gir dermed ikke svar på spørsmålet om hvem som skal dekke de samfunnsmessige kostnadene ved den forurensning som måtte gjenstå etter at tiltak er iverksatt. Dette kommer av at prinsippet forutsetter at hvert enkelt land selv bestemmer hva som er «riktig» nivå på miljøkvaliteten. Det vil si at samfunnets samlede nytte av en miljøforbedring i forhold til kostnadene for å oppnå denne forbedringen kan være ulik fra land til land.

I forurensningsloven legges den snevre betydningen av prinsippet til grunn, det vil si at den ansvarlige for forurensningen ikke har krav på å få økonomisk støtte fra det offentlige når vedkommen-

²⁹ Innst.O. nr. 25 (1980–81) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), s. 20. Denne merknaden medførte en presisering av § 1 første ledd som omhandler formålet med loven.

³⁰ I tillegg til lovteksten framgår det i en rekke regjeringssaker at prinsippet om at forurenser skal betale, ligger til grunn for norsk forurensningspolitikk, deriblant St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling, Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, s. 73, St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dognad for framtida, s. 186 og St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 68.

³¹ Forurensningsloven § 2.

³² I Ot.prp. nr. 11 ((1979–80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), s. 89, sies det kort at § 2 nr. 5 «...gir uttrykk for prinsippet om at forurenseren skal betale, som er et anerkjent internasjonalt prinsipp som OECD har fastsatt i rekommendasjonsform».

³³ Recommendation C(72)128 av 26.05.1972: «Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies».

³⁴ Recommendation C(74)223 av 14.11.1974: «The implementation of the Polluter-Pays Principle.»

de pålegges miljøtiltak. Dette er ikke til hinder for at staten likevel kan dekke gjenstående oppryddingskostnader slik at «riktig» nivå på miljøkvaliteten oppnås.

Uavhengig av hvordan prinsippet tolkes, er det i undersøkelsen lagt til grunn at prinsippet om at forurenser skal betale, ikke skal gjelde som en ufravikelig rettsregel, men som et sentralt element i myndighetenes avveining mellom samfunnets nytte og kostnader i forbindelse med miljøtiltak.

3.3.2 Plassering av ansvar for forurensningen

Forurensningsloven bygger på prinsippet om at forurensning og det å skape fare for forurensning er forbudt med mindre det er uttrykkelig tillatt. Det ligger derfor en implisitt tiltakspålyst i lovens § 7 første ledd:³⁵ «Den som står i fare for å forårsake forurensning som ikke er tillatt, må gjøre det som er nødvendig for å forhindre at forurensning inntreffer og fjerne faren.» Lovens § 7 annet til fjerde ledd inneholder nærmere regler om tiltakspålysten.

I forurensningsloven § 7 annet ledd, første punktum slås det fast at når det er fare for forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, skal den ansvarlige for forurensningen sørge for tiltak for å hindre at den inntreffer.³⁶ I forarbeidene til loven legges det til grunn at det vanligvis vil være eieren av anlegget, gjenstanden eller grunnen som forurensningen eller faren for forurensning kommer fra, som er ansvarlig. Miljøvernmyndighetene legger i sin praksis til grunn at nåværende eier er å anse som den ansvarlige etter § 7.³⁷

Dersom flere enn én har tilknytning til forurensningen, er det ikke urimelig at det i konkrete tilfeller må anses at flere er ansvarlige. Det legges til grunn at myndighetene i slike tilfeller søker å finne fram til hvem som kan treffe nødvendige tiltak mot forurensningen. I denne vurderingen kan det blant annet legges vekt på hvor nær tilknytning de ansvarlige har til forurensningen eller faren for forurensning og hvilke muligheter de har til å treffe effektive tiltak. Det er også mulig at hvem som må anses som ansvarlig, vil måtte variere med hvilket tiltak det er tale om å tref-

fe. Det heter videre i lovproposisjonen at departementet antar at den nærmere grensegangen på dette området må overlates til praksis.³⁸

3.3.3 Myndighetenes adgang til å gi pålegg og fastsette tvangsmulkt

Dersom det foreligger fare for forurensning i strid med loven, har myndighetene adgang til å gi pålegg om tiltak etter § 7 fjerde ledd. Det framgår av lovproposisjonen³⁹ at det skal foretas en rimelighetsvurdering, idet den ansvarlige bare kan «pålegges å treffe tiltak som ut fra de konkrete omstendigheter er rimelige. Ved rimelighetsvurderingen vil en kunne legge vekt på i hvilken utstrekning den ansvarlige kan bebreides for den oppståtte forurensning eller fare for forurensning». Dette må forstås slik at det bare er de ulovfestede grensene for forvaltningens frie skjønn som setter grenser for hva forurensningsmyndigheten kan bestemme, det vil si at vedtaket ikke kan være vilkårlig eller sterkt urimelig eller innebære usaklig forskjellsbehandling.⁴⁰ Forurensningsloven § 7 fjerde ledd gir dermed en vid hjemmel for hva myndighetene kan pålegge den ansvarlige.

I henhold til forurensningsloven § 51 kan forurensningsmyndigheten gi pålegg om undersøkelse til den som har, gjør eller setter i verk noe som fører til, eller som det er grunn til å tro kan føre til forurensning.⁴¹ Den ansvarlige kan pålegges å sørge for eller bekoste de undersøkelser som med rimelighet kan kreves for å fastslå om og i hvilken grad virksomheten fører eller kan føre til forurensning. Den ansvarlige kan også pålegges å klarlegge årsaken til eller virkningene av inntrådt forurensning og hvordan forurensningen skal motvirkes.

Forurensningsmyndigheten kan fatte vedtak om tvangsmulkt til staten ved overtredelse av loven eller vedtak i medhold av denne.⁴² Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Tvangsmulkt fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.⁴³

³⁵ Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug, 1999, s. 244.

³⁶ Forurensningsloven § 7.

³⁷ Eksempel på denne praksis er følgende: Norsk Auksjon AS overtok en forurenset industritomt på tvangsauksjon. Forurensningen inntraff i det alt vesentlige fra tiden før forurensningsloven trådte i kraft. Eiendommen hadde etter krigen hatt minst fem eiere som kunne ha medvirket til forurensningen. Norsk Auksjon AS ble pålagt å undersøke omfanget av forurensningen og å gjennomføre oppryddingstiltak. Avgjørelsen ble påklaget til Miljøverndepartementet med begrunnelse i at selskapet ikke kunne være ansvarssubjekt etter forurensningslovens § 7. Avgjørelsen ble opprettholdt av departementet, jf. Miljøverndepartementets avgjørelse 27. juli 1994 jnr. 93/4082-VA.

³⁸ Ot.prp. nr. 11 (1979–80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), s. 97.

³⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), s. 98.

⁴⁰ Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug, 1999, s. 329.

⁴¹ Forurensningsloven § 51.

⁴² Forurensningsloven § 73.

⁴³ Forurensningsloven § 73 annet ledd.

3.3.4 Forurensers refusjonsplikt og erstatningsplikt

I sammenheng med reglene om tiltaksplikt i § 7 har forurensningsloven regler om refusjonsplikt for forurenseren i §§ 74–76. Plikten til refusjon innebærer at forurenseren må yte økonomisk kompensasjon for utgifter til tiltak andre har måttet foreta i hans sted. Etter forurensningsloven § 76 første ledd, første punktum kan det offentlige få refundert sine egne «utgifter, skade eller tap» etter § 74.

Det er tre situasjoner som gir rett for det offentlige til selv å treffe tiltak og kreve refusjon. Omfanget av refusjonsplikten må vurderes særskilt for hver av disse.

- 1 Der forurensningsmyndigheten har gitt den ansvarlige pålegg om tiltak etter § 7 fjerde ledd, eller § 37 første eller annet ledd, og den ansvarlige ikke har etterkommet pålegget. Da kan det offentlige utføre «det tiltaket som ble pålagt den ansvarlige»
- 2 Der forurensningsmyndigheten finner at det er nødvendig å treffe tiltak uten først å gi den ansvarlige pålegg om dette, fordi et pålegg kan medføre at iverksettelsen av tiltakene «forsinkes», jf. § 74 annet ledd
- 3 Der myndighetene selv har sørget for tiltak fordi det er «uvisst hvem som er ansvarlig», jf. § 74 annet ledd

Det framgår av forarbeidene at verken tiltaksplikten eller refusjonsplikten er avhengig av uaktomhet. Refusjonsplikten inntreffer uten hensyn til om forurenseren har utvist skyld i forbindelse med forurensningen eller faren for denne – det dreier seg om en plikt på objektivt grunnlag.⁴⁴

Forurensningsskader kan utløse erstatningsplikt. Hovedregelen om erstatning for forurensningsskader, jf. forurensningsloven § 57 a, er objektivt ansvar, det vil si ansvar uten hensyn til skyld. Erstatningsplikt forutsetter at det har *inntrådt en skade*. Reglene i kap. 8 om erstatning for forurensningsskade gjelder etter § 53 første ledd i den utstrekning «ansvarsspørsmålet ikke er særskilt regulert i annen lovgivning eller i kontrakt». Dette innebærer at annen lovgivning, ulovfestede ansvarsgrunnlag og særskilte reguleringer av ansvarsforhold i kontrakter dels modifierer, dels suppleres av reglene i kap. 8. I noen situasjoner foreligger det flere mulige skadeårsaker. I forurensningsloven § 59 første ledd heter det: «Den som volder en forurensning som alene el-

ler sammen med andre skadeårsaker kan ha forårsaket forurensningsskaden, regnes for å ha voldt skaden dersom det ikke blir godtgjort at en annen årsak er mer sannsynlig.»⁴⁵

3.3.5 Forurensningsloven gjelder forurensning fra tidligere tiders virksomhet

I lovutredningen til forurensningsloven drøftes tilbakevirkningsspørsmålet og det konkluderes med at det ikke er noen rettslige betenkeligheter med å gjøre den nye loven fullt ut gjeldende for eldre virksomheter. Det ble fremholdt at Grunnloven § 97, som bestemmer at lover ikke må gis tilbakevirkende kraft, ikke er til hinder for at en nyere lov skjerper vilkårene for dem som har fått tillatelse etter en eldre lov, eller helt opphever tillatelsen.⁴⁶

I forurensningsloven § 86 første ledd heter det: «Loven gjelder også for virksomhet som er igangsatt før loven trer i kraft. Bestemmelsen i § 37 om plikt til å rydde og fjerne avfall og lignende gjelder også ved overtredelse av gjerningsbeskrivelsen i § 28 som har funnet sted før loven trer i kraft.»⁴⁷

Det forutsettes at forurenset grunn omfattes av uttrykket «virksomhet» slik det er brukt i § 86, og at lovens regler derfor gjelder også når forurensningen skriver seg fra tilførsel fra tiden før loven trådte i kraft.⁴⁸ Dette følger av prinsippet, som ble uttrykt i Rt. 1979, om at en varig tilstand kan reguleres ved en ny lov uten hinder av Grunnloven § 97.⁴⁹

Det kan oppstå tilfeller der erstatningsreglene, som ble inntatt i forurensningsloven i 1989, ikke uten videre kommer til anvendelse. I praksis viser det seg at det ofte er vanskelig å kunne påvise på en tilstrekkelig måte når en forurensning har startet, og når den eventuelt ble avsluttet. Situasjonen kompliseres der virksomheter og eiendom har skiftet eier underveis. I denne undersøkelsen legges det til grunn at lovens erstatningsregler ikke nødvendigvis kan benyttes i konkrete saker der forurensningen stammer fra tidligere tiders virksomhet.

⁴⁵ Forurensningsloven § 59.

⁴⁶ Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver s. 180. En utredning fra Miljøverndepartementet. Offentliggjort mai 1977.

⁴⁷ Forurensningsloven § 86.

⁴⁸ Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug, 1999, s. 650.

⁴⁹ Norsk Retstidende, 1979 s. 1279–1280, vedrørende Sandnes kommune som ønsket å fjerne skrapansamling på en landbrukseiendom med hjemmel i den daværende bestemmelsen i naturvernloven § 16. Grunneieren framsatte begjæring for namsretten om midlertidig forføyning for å hindre fjerning av avfallet og framholdt at inngrepet innebar at naturvernloven ble gitt tilbakevirkende kraft i strid med Grunnlovens § 97. Grunneieren fikk ikke medhold. Høyesteretts kjæremålsutvalg uttale: «Utvalget finner det videre klart at selv om skrapansamlingen besto da naturvernloven ble gitt, gir ikke Grunnloven § 97 eierne krav på å ha den liggende på ubestemt tid.»

⁴⁴ Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug, 1999, s. 252.

3.4 MILJØVERNMYNDIGHETENES SEKTOROVERGRIPENDE ANSVAR

3.4.1 Sektormyndighetenes ansvar i miljøpolitikken

I St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling – Norges oppfølging av verdenskommisjonens rapport innførte regjeringen et grunnleggende prinsipp for norsk miljøpolitikk: det selvstendige ansvar alle sektorer og aktører har for å ta miljøhensyn på sitt felt.⁵⁰ Det skulle sikres at all utvikling og planlegging innenfor de ulike sektorene var i tråd med en bærekraftig utvikling, og at budsjett og andre virkemidler ble utformet slik at eksisterende miljøproblemer ble redusert og nye ble forebyggt. Kommunal- og miljøvernkomiteen uttalte i den forbindelse at miljøvernpolitikken måtte være sektorovergripende, og at ved å samordne innsatsen på flere sektorer ville de ulike tiltakene understøtte og forsterke hverandre, slik at den samlede miljøeffekten ble bedre.⁵¹

I den samme stortingsmeldingen illustreres elementene i styringssystemet for en sektorovergripende miljøpolitikk slik: mål – overvåking – gjennomføring av tiltak – etterprøving. Ifølge meldingen skulle det fastlegges mål for miljøforbedringene innen de forskjellige sektorene, og disse målene måtte i størst mulig grad være kvantifiserbare og etterprøvbare. Miljøverndepartementet ble tillagt ansvaret for å samordne dette arbeidet og å sikre koordinering og utvikling av egnede systemer for overvåking. Ansvaret for gjennomføringen av tiltak, etterprøving og rapportering til Miljøverndepartementet ble lagt til sektormyndighetene.

I St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling understrekes det at en sektorovergripende miljøvernpolitikk krever en helhetlig virkemiddelbruk på tvers av sektorer.⁵² I meldingen blir det varslet at det vil bli utarbeidet sektorvise miljøhandlingsplaner bygd på prinsippet om målstyring og kostnadseffektivitet på tvers av sektorer.⁵³ Disse sektorvise planene skal utarbeides i samarbeid mellom berørte departementer.⁵⁴ Stortingsmeldingen omtaler også resultatoppfølgingssystemet, som skal gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv.⁵⁵ Resultatoppfølgings-systemet vil da bli et verktøy for å kunne justere må-

lene og virkemiddelbruken i miljøvernpolitikken. Ifølge stortingsmeldingen er en viktig del av miljøvernmyndighetenes oppgave å samordne regjeringens arbeid med disse spørsmålene, og indikatorer og effektive rapporteringsrutiner skal etableres av sektordepartementer i nært samarbeid med Miljøverndepartementet.

Energi- og miljøvernkomiteen sluttet seg til forslaget om utarbeidelsen av sektorvise miljøhandlingsplaner.⁵⁶ Komiteen støttet også at det skulle utarbeides indikatorer som grunnlag for årlig rapportering om miljøpåvirkning, miljøtilstand og miljøvern-tiltak for den enkelte miljøutfordring.

I St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand framheves det at resultatrapporteringen på miljøvernområdet er avhengig av gode systemer og verktøy for innhenting, bearbeiding og kvalitetssikring av data.⁵⁷ De viktigste datakildene vil være rapportering fra sektorene, miljøovervåking og miljøstatistikk. Dette skal samles i et system for resultatdokumentasjon forvaltet av miljøvernmyndighetene. I stortingsmeldingen understrekes viktigheten av kontinuerlig å utbygge og forbedre styringssystemene slik at de sektorvise miljøhandlingsplanene og resultatoppfølgingssystemet vil utgjøre et integrert system av virkemidler, tiltak og overvåking/kontroll, som skal muliggjøre effektiv og målrettet styring av miljøvernpolitikken.⁵⁸

I NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken blir det blant annet også anbefalt å utvikle resultatkontrollsystemer for miljø som er felles for sektor- og miljømyndighet, og å utvikle systemet i retning av å rapportere utviklingen på sektorene i forhold til regjeringens forventninger til sektorene og de nasjonale miljømålene.⁵⁹

3.4.2 Krav til miljøvernmyndighetenes sektorovergripende rolle

Det er Miljøverndepartementet som er overordnet ansvarlig når det gjelder kartlegging og opprydding av forurensninger fra tidligere tiders virksomhet. Miljøverndepartementets oppgaver kan i denne sammenheng utledes fra St.meld. nr. 46 (1988–89), St.meld. nr. 58 (1996–97) og St.meld. nr. 24 (2000–2001) og suppleres med punkter fra NOU 1995:4.

Som fagdepartement har Miljøverndepartementet kunnskap og innsikt i miljøspørsmål som det ikke på samme måte kan forventes at andre sektorer har. I tillegg har Miljøverndepartementet tilgjengelig mer spesifikk kompetanse på området kartlegging og

⁵⁰ St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, s. 71.

⁵¹ Innst. S. nr. 273 (1988–89) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, s. 10 og 11.

⁵² St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 25.

⁵³ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 26.

⁵⁴ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 27.

⁵⁵ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 27.

⁵⁶ Innst. S. nr. 150 (1997–98) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 4 (nettutgave).

⁵⁷ St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 17.

⁵⁸ St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 18.

⁵⁹ NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken, s. 148.

oppdydding av forurensninger fra tidligere tiders virksomhet i SFT. Det vil derfor være naturlig at miljøvernmyndighetene bidrar med faglige råd og veiledning når det gjelder de ulike sektorenes ansvar for dette området.

Det er Miljøverndepartementets oppgave å samordne arbeidet med å fastlegge mål for miljøforbedringene innenfor de forskjellige sektorene. Samordning må i dette tilfellet bety at Miljøverndepartementet tar initiativ overfor aktuelle sektorer og ber om at det settes i gang et arbeid med å fastlegge mål for miljøforbedringer. I etterkant av et slikt initiativ vil det være naturlig at Miljøverndepartementet følger opp sektorene for å sikre at arbeidet settes i gang og tiltak iverksettes.

Miljøverndepartementet har også ansvaret for å sikre koordinering og utvikling av egnede systemer for overvåking. Systemene for overvåking henger nøye sammen med hvilke mål som blir satt for sektorene, og hvorvidt det er konflikt mellom miljømålene og andre mål for sektorene. Dette innebærer at Miljøverndepartementet må inneha en viss kompetanse også om de øvrige sektorene. Miljøvernmyndighetenes ansvar er å samordne og å være pådriver for regjeringens arbeid med å fastsette de nasjonale resultatmålene for miljøvernpolitikken, men ikke å sørge for selve integreringen av miljøhensyn.⁶⁰

De sektorvise miljøhandlingsplanene utarbeides i samarbeid mellom berørte departementer. Miljøverndepartementet må regnes som berørt departement for alle sektorvise miljøhandlingsplaner, og en av oppgavene til Miljøverndepartementet må derfor være å delta i utarbeidelsen av miljøhandlingsplaner for de ulike sektorene. Miljøverndepartementet må i den forbindelse ha ansvar for helheten slik at tiltakene i de ulike handlingsplanene i sum bidrar til å løse de nasjonale miljøproblemene.

Miljøverndepartementet har også som oppgave å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv. Dette må bety at Miljøverndepartementet må kunne foreslå prioritering av tiltak på tvers av sektorer slik at man bidrar til å sikre samfunnsøkonomisk effektive løsninger.

Etableringen av indikatorer og effektive rapporteringsrutiner skal skje i nært samarbeid mellom Miljøverndepartementet og de berørte sektordepartementene. Uten et tilfredsstillende resultatrapporteringssystem kan ikke Miljøverndepartementet evaluere miljøvernpolitikken.

For at Miljøverndepartementet skal kunne være den sentrale aktør i regjeringens arbeid med kartlegging og oppdydding av forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet, må departementet ha en fullstendig oversikt over steder som det bør ryddes opp i, uavhengig av hvilken sektor forurensningen hører inn under. Uten en fullstendig oversikt mister Miljøverndepartementet grunnlaget for å måle hvilke resultater som er oppnådd, og dermed også grunnlaget for å kunne si noe om effektiviteten i virkemiddelbruken. Det er i denne forbindelse vesentlig at det er god kvalitet på grunnlagsdata som utarbeides av miljøvernmyndighetene. Oversiktene danner grunnlaget for resultatoppfølgingssystemet og dermed også for beslutninger knyttet til virkemiddelbruk og politikktutforming. God kvalitet må i denne sammenheng bety at dataene inneholder korrekt og sammenlignbar informasjon. For at det skal oppnås god kvalitet på innrapporterte data, bør innsamling og oppdatering av data utføres på en systematisk måte slik at rapporteringen fra ulike kilder skjer ut fra samme kriterier.

⁶⁰ Brev av 21.06.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

4 Faktagrunnlag

4.1 OMFANGET AV FORURENSET GRUNN OG FORURENSET SJØBUNN SOM SKYLDES TIDLIGERE TIDERS VIRKSOMHET

4.1.1 Innledning

De første landsomfattende kartleggingene av forurenset grunn ble gjennomført i perioden 1989–1991. Det er gjennomført flere supplerende kartlegginger etter dette, men det gjenstår fortsatt områder med forurenset grunn som ikke er kartlagt.

I 1980-årene ble det gjennomført kartlegging av miljøgifter i fjorder der det var lokalisert større industrivirksomheter.⁶¹ I 1990-årene ble det gjennomført sonderende undersøkelser for å få bedre oversikt over miljøgiftsituasjonen i forurenset sjøbunn langs norskekysten.⁶² Det ble også gjennomført kartlegging av forurensning i marine organismer i en del områder. Denne kartleggingen er ennå ikke fullført for hele kysten.⁶³

Kartleggingene av forurenset grunn viser at mange av lokalitetene ligger nær kysten, der elv og/eller fjord dominerer som hovedresipient. Dette gjelder særlig for de lokalitetene som representerer de alvorligste forurensningene.⁶⁴ Kartlegging av forurenset sjøbunn har avdekket at det fins sterkt forurenset sjøbunn langs hele norskekysten. Det er spesielt i områder nær punktkilder og i havner at man finner sedimenter og marine organismer med høye konsentrasjoner av miljøgifter. Det er bred enighet i fagmiljøene om at forurenset grunn der hovedresipienten er elv og/eller fjord, kan være en betydelig kilde til at sjøbunn og marine organismer blir forurenset.⁶⁵ Det er derfor naturlig å se oppryddingstiltak av forurenset grunn og av forurenset sjøbunn i sammenheng.

4.1.2 Områder med forurenset grunn og rangeringen

Ifølge SFT er det til nå kartlagt og registrert 3 390 områder (lokaliteter) med forurenset grunn. I rangeringen av disse lokalitetene tas det utgangspunkt i mulige konflikter mellom spesialavfall/miljøskadelige kjemikalier og det omkringliggende miljøet med hensyn på sårbarhet, brukerinteresser og potensial for forurensningsspredning. Tabell 1 viser antall lokaliteter fordelt etter hvilken rangering SFT har gitt

dem.⁶⁶ Miljøvernmyndighetene har bestemt at den rangeringen som ble gitt en lokalitet i 1992, eller senere dersom den ble oppdaget etter 1992, skal beholdes selv om man finner ut at saken var mer eller mindre alvorlig enn det rangen skulle tilsi. Dette gir seg utslag i at det finnes lokaliteter som er rangert som de alvorligste, men som ved nærmere undersøkelser viser seg ikke å være det, og omvendt at lokalitetene er gitt lavere rangering enn de burde ha.

Tabell 1 Antall lokaliteter fordelt etter rangering⁶⁷

Rangering	Antall lokaliteter
Behov for tiltak (rang 1 og 2*)	100
Behov for undersøkelse (rang 2)	500
Mindre forurenset (rang 3)	1 500
Ikke miljøproblem/løst (rang 4 og avsluttede saker)	1 290
Sum	3 390

Behov for tiltak (rang 1 eller 2*)

Denne gruppen består av lokaliteter som er gitt rang 1 eller 2*. Rang 1 er lokaliteter der det er snarlig behov for undersøkelser eller tiltak. Det foreligger sikre opplysninger om deponert spesialavfall eller lekkasjer av miljøfarlige kjemikalier. Ifølge SFT vil sikre opplysninger om spesialavfall vanligvis innebære at avfallet er identifisert på området under kartleggingen, det er framlagt dokumentasjon, kilden har førstehåndskjennskap til forholdet og kan gi en detaljert og sannsynlig beskrivelse av hendelsen, eller opplysningene er gitt av to uavhengige kilder.⁶⁸ Avfallstyper, avfallsmengde og lokalitetenes beliggenhet tilsier fare for alvorlige forurensninger eller skade på mennesker og dyr. Rang 2*-sakene tilsvarende rang 1, men er saker som var til behandling i SFT før kartleggingen kom i gang.⁶⁹ I disse sakene er det

⁶⁶ St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 69.

⁶⁷ St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 69.

⁶⁸ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall. Forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding, s. 50

⁶⁹ Denne rangeringsgruppen (rang 2*) ble introdusert i fase 2 av det landsomfattende kartleggingsprosjektet i 1989–1991, fordi de alminnelige rangeringskriteriene ikke var tilpasset områder hvor det allerede forelå dokumentert informasjon om forurensningsbelastningen. Mange av lokalitetene kan ellers karakteriseres som tilfeller i rang 1.

⁶¹ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder, s. 78.

⁶² SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder, s. 12.

⁶³ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder, s. 13.

⁶⁴ SFT-rapport 91:01 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn – Sluttrapport, s. 23.

⁶⁵ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder, s. 4.

utført undersøkelser for å avklare forurensningssituasjonen i forbindelse med vurdering av tiltaksbehov.

Behov for undersøkelser (rang 2)

For denne gruppen er det begrunnet mistanke om spesialavfall/miljøskadelige kjemikalier i grunnen. Dette vil i så fall kunne medføre fare for alvorlige forurensninger eller skade på mennesker og dyr. Gruppen omfatter også lokaliteter der sikre opplysninger om spesialavfall/miljøfarlige kjemikalier i grunnen krever nærmere undersøkelser for å ta stilling til forurensningsfaren.

Mindre forurensset (rang 3)

For denne gruppen er det behov for undersøkelser ved endret bruk av areal eller resipient. Det foreligger sikre opplysninger eller mistanke om spesialavfall/miljøfarlige kjemikalier i grunnen. Lokalitetens beliggenhet og dagens bruk av arealer og resipienter tilsier ikke fare for alvorlige forurensninger eller skade på mennesker og dyr.

Ikke miljøproblem (rang 4)

For denne gruppen er det ikke behov for undersøkelser. Lokalitetene har vært vurdert i kartleggingen, men det er ingen holdepunkter for at det er deponert spesialavfall, eller at det har skjedd lekkasjer av miljøskadelige kjemikalier av betydning for omgivelsene.

Det finnes flere områder med forurensset grunn som ennå ikke er kartlagt. Manglende kartlegging og registrering skyldes at enkelte bransjer ble utelatt i det landsomfattende kartleggingsarbeidet som pågikk i perioden 1989–1991. Det at områder ennå ikke er kartlagt, kan også skyldes at slike områder ikke avdekkes før det graves i grunnen i forbindelse med utbyggingsprosjekter og lignende.

4.1.3 Kartleggingsarbeidet av forurensset grunn

Landsomfattende kartlegging i 1989–1991

I perioden 1989–1991 gjennomførte Norges geologiske undersøkelser (NGU) på oppdrag fra SFT en landsomfattende kartlegging av avfallsfyllinger og

industrigrunn forurensset med spesialavfall. Det ble registrert 2 452 slike lokaliteter. Det ble påvist eller var mistanke om innhold av spesialavfall i 1 742 av disse lokalitetene.

Det ble gjennomført befaringer på de fleste lokalitetene som representerte de alvorligste forurensningskildene. Kartleggingen omfattet imidlertid ikke egne feltundersøkelser eller annen prøvetaking som normalt ville være nødvendig før man med sikkerhet kunne fastslå hvilke miljøproblemer den enkelte lokaliteten representerte, og hvilke tiltak som burde iverksettes.⁷⁰

Ifølge SFT er det stor sannsynlighet for at mange lokaliteter ikke ble avdekket i denne undersøkelsen. Det er i hovedsak to grunner til det.⁷¹ For det første ble en del bransjer av kapasitetsårsaker stort sett utelatt. For det andre vurderte SFT enkelte bransjer og sektorer som særskilte problemområder, der det kunne være behov for egne gjennomganger. Dette omfattet blant annet Forsvaret, flyplasser, elektrisitetsverk, oljetankanlegg og gruvetipper.

Ved at en del bransjer og virksomheter ble utelatt fra systematisk kartlegging, ble arbeidet avgrenset i omfang.

Rangeringen ble foretatt på grunnlag av opplysninger om

- deponert spesialavfall eller spill/søl av kjemikalier
- avfallstyper og avfallsleverandør(bransje)
- daværende og planlagt utnyttelse av arealer og vannressurser
- generelt inntrykk av grunnforhold uten at undersøkelser ble utført

I forbindelse med rangeringen ble det lagt vekt på konflikter mellom spesialavfall/miljøskadelige kjemikalier og det omkringliggende miljøet med hensyn på sårbarhet, brukerinteresser og potensial for forurensningsspredning. Den endelige rangeringen av hver enkelt lokalitet ble gjort av NGU i samarbeid med SFT.

Tabell 2 viser antall lokaliteter som ble registrert av NGU i perioden 1989–1991 fordelt på fem rangeringsgrupper etter hvor alvorlige forurensninger man mente disse lokalitetene representerte.

⁷⁰ SFT-rapport 91:01 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurensset grunn, Sluttrapport.

⁷¹ SFT-rapport 91:01 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurensset grunn, Sluttrapport, sammendrag.

Tabell 2 Rangering av avfallsfyllinger og områder med forurenset grunn, NGU 1989–1991⁷²

	Rang 1	Rang 2*	Rang 2	Rang 3	Rang 4	Sum
Avfallsfyllinger:						
Kommunale fyllinger	12	1	149	533	337	1 032
Industrifyllinger	20	11	124	205	132	492
Andre fyllinger	6	6	48	181	241	482
Forurenset grunn:						
Industrigrunn	8	19	55	191	0	273
Annen forurenset grunn	3	1	19	47	0	70
Avfallsfyllinger og forurenset grunn ...	12	4	44	43	0	103
Sum ⁱ⁾	61	42	439	1200	710	2 452

ⁱ⁾ I tillegg kommer 40 urangerte lokaliteter i Finnmark.

Ifølge Miljøverndepartementet blir en sak avsluttet når tiltak er utført i henhold til krav fra SFT, slik at miljøvernmyndighetenes rolle i saken er over. Det er vanlig rutine at SFT skal ha rapport fra prosjektet slik at de kan vurdere om status er tilfredsstillende før de anser seg ferdig med saken.⁷³

Kartlegging av forurenset grunn ved treimpregneringsvirksomheter

På vegne av SFT gjennomførte Jordforsk befarings av 143 lokaliteter hvor det har vært drevet eller dri-

ves treimpregnering. Målet for prosjektet var å avklare om grunn forurenset av impregneringsvæske utgjør en trussel mot helse og miljø ved den enkelte lokalitet. På bakgrunn av befaringsene ble det anbefalt oppfølgende undersøkelser ved 35 lokaliteter for å avklare konflikt mot helse og miljø og om det eventuelt ville være behov for oppryddingstiltak. Disse lokalitetene hadde i 1998 ulik status og forskjellig rang basert på vurdering av potensialet for forurensning og behov for oppfølgende undersøkelser og tiltak, jf. tabell 3.

Tabell 3 Antall lokaliteter med forurenset grunn på nåværende og tidligere treimpregneringsvirksomheter fordelt etter rangering og status i 1998

	Behov for undersøkelser	Undersøkelse	Tiltak	Avsluttet	Totalt
Rang 1		3	3		6
Rang 2*			1		1
Rang 2	20	3	1		24
Rang 3	2	1		1	4
Totalt	22	7	5	1	35

Kilde: SFT-rapport 98:01 Grunnforurensning fra treimpregneringsvirksomhet i Norge.

Tabell 3 viser at de aller fleste lokalitetene fikk rang 2, det vil si at det er behov for undersøkelser. Av disse viser status fra 1998 at noen av dem allerede var i undersøkelsesfasen, og at én var i tiltaksfasen. Oversikten viser også at én lokalitet, med rang 3, allerede var avsluttet i 1998. Det betyr at oppføl-

gende undersøkelser først og fremst gjaldt de 22 lokalitetene der undersøkelser ikke var igangsatt. Flere av lokalitetene ble også registrert i den landsdekkende undersøkelsen som NGU gjennomførte i perioden 1989–1991.

⁷² SFT-rapport 91:01B Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn, tabell 1.

⁷³ Brev av 01.03.2000 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

Kartlegging av spesialavfall i krigsetterlatenskaper

Registrering av lokaliteter (deponier og/eller forurenset grunn) med spesialavfall i krigsetterlatenskaper ble gjennomført ved innledende undersøkelser i perioden 1991–1992.⁷⁴ Totalt ble det registrert 76 nye lokaliteter med krigsetterlatenskaper fordelt med 64 på sivile områder og 12 på militære områder.⁷⁵ I 1993 ble det gjennomført en supplerende undersøkelse, og 22 nye lokaliteter ble registrert. Det betyr at i 1994 var det registrert i alt 98 lokaliteter der myndighetene hadde mistanke om spesialavfall i deponi og/eller forurenset grunn. Av disse ble 95 lokaliteter lagt inn i SFTs deponidatabase.

Kartlegging av deponier og behandlingssteder ved planteskoler

I perioden 1998–1999 ble det gjennomført en kartlegging av deponier og behandlingssteder ved 43 planteskoler. Ifølge Landsbruksdepartementets miljøhandlingsplan er det miljørisiko på 29 steder, og på 11 av disse stedene kan det i tillegg være en viss helserisiko.⁷⁶ En av planteskolene har deponi med spesialavfall som SFT har gitt den strengeste rangeringen, det vil si rang 1.⁷⁷ Begrunnelsen for range-

ring var opplysninger om at planteskoledriften førte til DDT- forurenset jord, og at DDT var påvist i grunnvannet rett nedstrøms fyllingen. Det ble i 1995 og 1996 gjort undersøkelser, og det skulle i ettertid vurderes egnede tiltak. SFT oppgir at status per september 2001 for denne lokaliteten fortsatt er «undersøkes».

Forsvarets kartlegging av forurenset grunn

Forsvaret ved Forsvarets bygningstjeneste gjennomførte i perioden 1990–1991 en kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn på Forsvarets områder. Det ble den gangen registrert 262 lokaliteter. I ettertid er det kartlagt 120 nye lokaliteter. Det vil si at databasen nå inneholder 382 lokaliteter med forurenset grunn og/eller forurensede fyllinger. I forbindelse med kartleggingen er lokalitetene kategorisert i fire ranger etter alvorlighetsgrad. Kategoriseringen tilsvarer samme inndeling som det SFT benytter i sine kartlegginger. Forsvaret benytter i tillegg en rang 0 for lokaliteter som er avfallslagre. Tabell 4 viser at det er kommet til flest nye lokaliteter som vil bli undersøkt, når det oppstår endring i bruken av arealet eller av resipient, det vil si rang 3.

Tabell 4 Årlig utvikling i antall registrerte lokaliteter med forurenset grunn på Forsvarets område som skyldes tidligere tiders virksomhet, fordelt på rang

	Rang 1	Rang 2	Rang 3	Rang 4	Rang 0	Sum
1992	17	54	154	37	0	262
1993	17	57	155	37	0	266
1994	18	65	167	38	0	288
1995	19	65	181	38	0	303
1996	21	72	189	38	0	320
1997	23	78	214	40	0	355
1998	19	77	210	35	27	368
1999	19	84	212	35	27	377
2000	19	86	214	35	27	381
2001	19	88	213	35	27	382

⁷⁴ Brev av 08.08.1996 fra FBT til SFT og Riksantikvaren, hvor det ble opplyst at FBT i samarbeid med Environmental Consultants AS gjennomførte i 1992 en landsomfattende kartlegging av krigsetterlatenskaper på militær og sivil grunn. Kartleggingen var en oppfølging av Forsvarets kartlegging av deponier og forurenset grunn på Forsvarets område, som viste at det var et betydelig antall uregistrerte lokaliteter med krigsetterlatenskaper i Norge. Oppdraget var gitt og finansiert av SFT. I brevet opplyses det også at det er stort behov for å rydde opp i krigsetterlatenskaper i Sør-Varanger, og det vises til vedlagt rapport. FBT ber SFT gjennomgå denne rapporten og kontrollere om det er lokaliteter som bør registreres i SFTs deponidatabase.

⁷⁵ Brev av 19.09.1994 fra SFT til utvalgte kommuner. Brevet gjelder spesialavfall i krigsetterlatenskaper der SFT ber kommunene kontrollere opplysninger fra deponidatabasen og supplere/korrigere disse opplysningene.

⁷⁶ Landsbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001–2004.

⁷⁷ Lokalitet nr. 425002. DDT-deponi ved Sønsterud skogplanteskole.

Av tabell 4 framgår det at antall rangerte lokaliteter ble redusert og en ny rang 0 ble opprettet i 1998. Ifølge FBT ble avfallslagre i utgangspunktet ikke rangert da det på det tidspunkt ble antatt at disse ikke utgjorde noen potensiell forurensningsfare.⁷⁸ Erfaring i ettertid viser at det ved disse lagrene også kan forekomme forurensning. I tabell 4 er disse lokalitetene plassert i rang 0. Antall rangerte lokaliteter i de andre rangeringsgruppene ble redusert i 1998. Ifølge FBT skyldes dette opprydding i dobbeltregistrerte lokaliteter, det vil si lokaliteter registrert både i SFTs database og FBTs database. Videre var det en del lokaliteter som var registrert i databasen, men som lå på sivil grunn, og som derfor

⁷⁸ E-post av 04.12.2001 fra FBT til Riksrevisjonen.

ble overført til SFTs database. Alle lokaliteter som lå på den sivile delen av Gardermoen, ble dette året overført til den sivile databasen i og med at Oslo Lufthavn (OSL) overtok eiendommen.

Tabell 4 viser at det har blitt kartlagt 120 nye lokaliteter på Forsvarets område etter 1992. Det er sannsynlig at det vil bli avdekket flere nye lokaliteter. Blant annet har det i ettertid blitt påvist forurensninger ved en del urangerte avfallslagre på Forsvarets områder.⁷⁹

Kartlegging av forurensset grunn ved Forsvarets tele- og datastasjoner

Forsvarets bygningstjeneste startet i 1997 en fullstendig kartlegging av Forsvarets tele- og datastasjoner med hensyn på avfallsfyllinger og forurensset grunn. Per 31. desember 2000 var det innrapportert opplysninger om 18 stasjoner.⁸⁰ Ifølge FBT utgjør disse opplysningene grunnlaget for videre oppfølging og befarung.

Kartlegging av skytefelt på Forsvarets områder

Forsvaret startet kartlegging av skytevoller og deponier i skytefelt på Forsvarets område i 1995. De foreløpige resultatene viser at det er store mengder kuler og ammunisjon som er deponert i skytevoller og på skytefelt rundt om i landet.⁸¹ Disse utgjør en potensiell forurensningsmessig belastning på omgivelsene, spesielt med hensyn på utlekking av bly, kobber, kadmium, sink, nikkel og antimon.⁸²

Forsvarets bygningstjeneste oppgir i sin statusrapport per 1. januar 2001 at det er registrert 429 skytefelt/skytebaner. Ingen av disse lokalitetene er plassert i rangeringsgruppe 1. I gruppe 2 er det 30 lokaliteter, i gruppe 3 348 lokaliteter og i gruppe 4 én lokalitet. Forsvarets bygningstjeneste opplyser at dette er en foreløpig rangering, og at det må gjennomføres en nærmere vurdering av rangeringen når innrapporteringen av lokalitetene kan betegnes som tilfredsstillende.⁸³

⁷⁹ E-post av 04.12.2001 fra FBT til Riksrevisjonen.

⁸⁰ Forsvarets bygningstjeneste, Avfallsfyllinger, forurensset grunn, skytefelt og forurensede sedimenter, Statusrapport per 1. januar 2001, s. 77.

⁸¹ Forsvarets bygningstjeneste, Avfallsfyllinger, forurensset grunn, skytefelt og forurensede sedimenter, Statusrapport per 1. januar 2001, s. 72.

⁸² For eksempel har skytebanene på Trandum, Sessvollmoen, Hauer seter og Gardermoen blitt tilført til sammen ca. 450 tonn bly og ca. 200 tonn kobber. Basert på utenlandske undersøkelser antar FBT at utlekkingen for disse områdene utgjør ca. 2,2 tonn bly og ca. 1 tonn kobber.

⁸³ Forsvarets bygningstjeneste, Avfallsfyllinger, forurensset grunn, skytefelt og forurensede sedimenter, Statusrapport per 1. januar 2001, s. 72.

Kartlegging av forurensset grunn på NSBs eiendommer⁸⁴

NSB konsernstab Miljø sendte i april 2001 ut en forespørsel til de regionale enhetene om å utarbeide en oversikt over forurensset grunn der det er konstatert forurensning, og der det kan være forurensset. Oversikten skulle omfatte de ikke-driftsrelaterte eiendommene og eiendommer som kunne være aktuelle for salg. Tilsvarende kartlegging ble også gjort i 1997. Tilbakerapporteringen fra de regionale enhetene på årets henvendelse viste seg å være til dels mangelfulle. Det ble derfor foretatt befaringer og grundigere undersøkelser i løpet av sommermånedene. På bakgrunn av dette kartleggingsarbeidet har NSB konsernstab Miljø utarbeidet en rapport datert 20. oktober 2001 som inneholder en statusoversikt over konstatert forurensning og mulig forurensning. Det er foreløpig kartlagt 46 lokaliteter med forurensset grunn som skyldes tidligere tiders virksomhet. Rapporten inneholder også en oversikt over tankanlegg for diesel hos Nettbuss AS. Forurensningsstatus og omfanget for disse lokalitetene er foreløpig ikke kjent, og lokalitetene er ikke rangert på samme måte som i SFTs deponidatabase.

Ovennevnte kartlegging omfatter bare forurensning fra olje- og dieselanlegg. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at NSB mener at det er de som i all hovedsak har ansvaret for opprydding av denne forurensningen.

NSB opplyser at de mangler historisk informasjon om hva som befinner seg av installasjoner på de enkelte eiendommene, i og med at Jernbaneverket overtok NSBs tidligere arkiv da de ble utskilt som egen enhet.

4.1.4 Kartleggingen av forurensset sjøbunn og miljøgiftinnhold i marine organismer

Foreløpig oversikt fra 1992 over fjordområder med forurensset sjøbunn

Miljøvernmyndighetene hadde i 1992 en foreløpig oversikt over 32 fjordområder hvor sedimentene i enkelte deler ble klassifisert som sterkt forurensset.⁸⁵ De forurensningskomponentene som er utslagsgivende for klassifiseringen, var gjennomgående PAH, PCB, bly, kadmium, kvikksølv og kobber. Tabell 5 viser de 32 fjordområdene med forurensede sedimenter klassifisert som sterkt belastet.

⁸⁴ Møte mellom NSB BA og Riksrevisjonen 25.10.2001.

⁸⁵ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurensset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding. Sterkt forurensset tilsvarende kl. 4 i henhold til NIVAs klassifisering.

Tabell 5 Oversikt over 32 fjordområder med forurensede sedimenter klassifisert som sterkt belastet i 1992⁸⁶

Fylke	Fjordområder	Fylke	Fjordområder
Østfold:	Iddefjorden	Rogaland:	Karmsundet
	Singlefjorden		Saudafjorden
Oslo/Akershus:	Bekkelagsbassenget	Hordaland:	Indre Sørfjorden
	Oslo indre havn		Ytre Sørfjorden
Buskerud:	Lysakerfjorden	Sogn og Fjordane:	Årdalsfjorden
Vestfold:	Indre Drammensfjorden		Høyangerfjorden
	Hortenkanalen	Møre og Romsdal:	Sunnalsfjorden
	Tønsberg-Valløy		Haramfjorden
	Larviksfjorden	Sør-Trøndelag:	Ilsvika
Telemark:	Gunnekleivfjorden		Hommelvik/Stjørdalsfjorden
	Vollsfjorden	Nord-Trøndelag:	Beistadfjorden
	Frierfjorden		Trondheimsfjorden v/Skogn
Aust-Agder:	Tromøysundet	Nordland:	Vefsnfjorden
Vest-Agder:	Kristiansandfjorden		Ranafjorden
	Fedafjorden		Glomfjord
	Grisefjorden		Ballangfjorden

Kartlegging av områder med forurenset sjøbunn på Forsvarets område

I 1995 initierte SFT en landsomfattende kartlegging av forurensningstilstanden i norske fjorder. Undersøkelsen viste at en rekke havner og fjorder er til dels sterkt forurenset av forskjellige miljøgifter som tungmetaller, petrokjemikalier, PAH, PCB og DDT. Ved flere av havnene har Forsvaret installasjoner. Forsvarets bygningstjeneste har i ettertid gjennomført miljøundersøkelser i flere havneområder, deriblant Haakonvern, Ramsund og Horten. Forsvaret har siden 1997 gjennomført oppryddingstiltak ved Haakonvern, se kap. 4.3.1 der dette omtales nærmere.

Sonderende undersøkelser i norske havner og utvalgte kystområder 1993–1994

I perioden 1993–1994 ble det gjennomført sonderende undersøkelser langs kysten for å få bedre oversikt over omfanget av problemet med forurenset sjøbunn.⁸⁷ Sedimenter i mer enn 120 større og mindre delområder (lokaliteter) i fjordene ble undersøkt og funnet å ha høye konsentrasjoner av miljøgifter. Prøver fra ca. 90 av delområdene viste at sjøbunnen var meget sterkt forurenset med ett eller flere av stoffene PCB, PAH, TBT, kvikksølv, bly og kadmium.

Kartlegging av miljøgiftinnhold i marine organismer i norske havner og fjorder

SFTs sonderende undersøkelser i norske havner og utvalgte kystområder avdekket områder med forurenset sjøbunn hvor det manglet kunnskap om nivåer i marine organismer. På denne bakgrunn foreslo Statens næringsmiddeltilsyn, Statens forurensningstilsyn og Statens institutt for folkehelse i 1997 at man skulle begynne å undersøke innholdet av miljøgifter i fisk og skalldyr fra 30 fjordområder hvor det ikke var slike data fra før.⁸⁸ Ifølge SNT ble ikke dette initiativet fulgt opp med bevilgninger.⁸⁹ Det ble likevel gjennomført undersøkelser av miljøgiftinnhold i marine organismer og i sedimenter i aktuelle havner langs kysten fra Østfold til og med Rogaland, samt Troms og Finnmark.⁹⁰ Nordland startet kartleggingsarbeidet i 2001. Disse kartleggingene er både ledet og delvis finansiert lokalt av kommuner og fylkesmyndigheter. SFT og SNT har bidratt i styringsgrupper, særlig i forbindelse med planlegging og rapportering/vurdering av resultatene, samt noe finansiering.⁹¹

Ifølge SNT er kartlegging av gjenværende deler av kysten langs Vestlandet og Trøndelag avhengig av lokalt initiativ. SNT opplyser at de ikke har mulighet til å påta seg å initiere, styre eller fullfinansiere slike kartlegginger.⁹²

⁸⁶ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding.

⁸⁷ Statlig program for forurensningsovervåking. Rapport 587/94 Fase 1. Miljøgifter i sedimenter på strekningen Narvik-Kragerø. Rapport 588/94 Fase 2. Miljøgifter i sedimenter på strekningen Stavern-Hvitsen. Rapport 608/95 Fase 3. Miljøgifter i sedimenter på strekningen Ramsund-Kirkenes.

⁸⁸ SNT-rapport 10, 1997. Forslag til strategi for kartlegging av miljøgifter i marine organismer i norske havner og fjorder.

⁸⁹ Møte mellom SNT og Riksrevisjonen 22.10.2001.

⁹⁰ Møte mellom SNT og Riksrevisjonen 22.10.2001.

⁹¹ Møte mellom SNT og Riksrevisjonen 22.10.2001.

⁹² Møte mellom SNT og Riksrevisjonen 22.10.2001.

Fjorder med kostholdsråd og omsetningsforbud for fisk fanget i disse områdene

På bakgrunn av kartleggingsarbeidet av miljøgifter i marine organismer er det innført en rekke nye kostholdsråd og omsetningsforbud. Dette har bidratt til å øke antall områder med restriksjoner. Tabell 6 viser hvilke fjorder som per oktober 2001 har kost-

holdsråd og omsetningsforbud. Tabellen viser også hvilke forurensninger som begrunner kostholdsrådene og eventuelle omsetningsforbud, og hvilket år disse vurderingene sist ble gjort av SNT. Tabellen viser også at selv om det er innført kostholdsråd i 26 fjorder, er det bare i fem av disse fjordene innført tilsvarende omsetningsforbud av fisk fanget i disse områdene.

Tabell 6 Fjorder med kostholdsråd og eventuelle omsetningsforbud⁹³

Fjord	Forurensning	Sist vurdert av SNT	Kostholdsråd/omsetningsforbud innen særskilte områder (spesifisert geografisk av SNT)
Oslofjorden	PCB	2000	Konsum av fiskelever frarådes.
Drammensfjorden	PCB og dioksiner	1992	Konsum av fiskelever frarådes. Omsetningsforbud med samme omfang som rådet.
Sandefjordsfjorden	PCB	1993	Konsum av lever fra rund fisk frarådes. Omsetningsforbud med samme omfang som rådet.
Grenlandsfjordene	Klorerte organiske forbindelser, særlig dioksiner	2000	Konsum av all fisk og skalldyr frarådes. Videre frarådes konsum av sjøørret, krabbe og fiskelever fra særskilte områder. Omsetningsforbud med samme omfang som rådet.
Tvedestrand	PCB	2000	Konsum av fiskelever frarådes.
Arendal	PCB	2000	Konsum av fiskelever frarådes.
Kristiansandfjorden	Klororganiske forbindelser, spesielt dioksiner og PCB, men også andre	2000	Konsum av fisk og skalldyr (krabber, reker, skjell) frarådes. Lokalt gitt omsetningsforbud for torsk fanget i særskilte områder skal sløydes før den omsettes. Konsum av torskelever fra samme område frarådes. Konsum av fiskelever fra særskilt område frarådes.
Farsund	PCB, PAH	2000	Konsum av skjell og fiskelever fanget innenfor særskilte områder frarådes.
Fedafjorden	PAH	1995	Konsum av skjell høstet innenfor særskilte områder frarådes.
Flekkefjord	PCB	2000	Konsum av lever fra fisk fanget innenfor særskilte områder frarådes.
Stavanger	PAH, PCB	2001	Konsum av skjell og lever fra torsk fanget innenfor særskilte områder frarådes.
Sandnes	PAH	2001	Konsum av skjell fra særskilte områder frarådes.
Karmsundet	PAH, PCB	2001	Konsum av skjell, krabber og fiskelever fra særskilte områder frarådes.
Saudafjorden	PAH	1992	Konsum av skjell og fiskelever fra særskilte områder frarådes.
Hardangerfjorden/ Sørfjorden	Tungmetaller -kadmium, bly og kvikksølv	2001	Konsum av skjell frarådes, og konsum av torsk mer enn én gang i uken fra særskilte områder frarådes. Gravide og ammende bør ikke spise fisk og skalldyr fanget i Sørfjorden.
Bergen	PCB	1998	Konsum av fisk og skalldyr frarådes. Videre frarådes konsum av ål og fiskelever. Omsetningsforbud med samme omfang som rådet.
Årdalsfjorden	PAH	1995	Konsum av skjell frarådes.
Sunnalsfjorden	PAH	1993	Konsum av skjell og fiskelever frarådes.
Hommelvik	PAH	1985	Konsum av skjell frarådes.
Vefsnfjorden	PAH	1992	Konsum av skjell frarådes.
Ranfjorden	PAH og tungmetaller (bly og kvikksølv)	1997	Konsum av skjell frarådes.
Ramsund	PCB	2000	Konsum av fisk og annen type sjømat frarådes.
Harstad	PCB og tungmetaller	2000	Konsum av fiskelever og skjell frarådes.
Tromsø	PAH	2000	Konsum av skjell frarådes.
Hammerfest	PAH	2000	Konsum av skjell frarådes.
Honningsvåg	PAH	2000	Konsum av skjell frarådes.

⁹³ www.snt.no per september 2001.

4.2 DE ALVORLIGSTE GRUNN-FORURENSNINGSSAKENE SOM SKYLDES TIDLIGERE TIDERS VIRKSOMHET

4.2.1 Innledning

I 1992 la SFT fram en handlingsplan som blant annet omfattet avfallsdeponier og forurenset grunn. Det ble i denne planen prioritert 98 lokaliteter med eldre forurensning der det var behov for snarlige undersøkelser og tiltak. Denne prioriteringen ble gjort med utgangspunkt i NGUs landsdekkende kartlegging av forurenset grunn. I ettertid er flere områder med forurenset grunn lagt til listen over prioriterte lokaliteter.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter en beskrivelse av omfanget og en gjennomgåelse av saksdokumenter vedrørende de 151 lokalitetene med forurenset grunn som miljøvernmyndighetene selv har gitt høyeste prioritet i oppryddingsarbeidet (rang 1 og 2*). Ifølge myndighetene er dette de lokalitetene som representerer de alvorligste forurensningskilene. Tabell 7 viser status per september 2001 for disse lokalitetene i SFTs deponidatabase.

Tabell 7 De alvorligste sakene som skyldes tidligere tiders virksomhet fordelt på status

Status	Antall	Prosent
Lokaliteter som er avsluttet med eller uten restriksjoner	63	41
Lokaliteter som overvåkes	23	15
Lokaliteter underlagt tiltak	28	19
Lokaliteter som undersøkes	37	25
Totalsum	151	100

Kilde: SFTs deponidatabase per september 2001

Av de totalt 151 lokalitetene er det 37 som har status «undersøkes». Dette er lokaliteter hvor det er planlagt, igangsatt eller avsluttet undersøkelser.⁹⁴ 28 av lokalitetene er underlagt tiltak, det vil si at det for disse lokalitetene enten er planlagt, igangsatt eller avsluttet tiltak. 23 av lokalitetene overvåkes. Lokaliteter kategorisert som «overvåkes» er lokaliteter hvor det er planlagt, igangsatt eller avsluttet overvåking. De resterende 63 lokalitetene utgjør 41 % av de totalt 151 lokalitetene og har status som «avsluttet».

SFTs arbeid med forurenset grunn

SFT har gjennom tildelingsbrev til fylkesmennene presentert målsettingen om at rang 1- og rang 2*-sakene skal avsluttes i løpet av 2005, og at rang 2-sakene skal være undersøkt innen 2005. SFT har også presentert disse målene i møter med fagmiljøene og

gjennom Miljøringen, der både rådgivere og problemeiere deltar. Etter SFTs oppfatning er disse målene godt kjent i fagmiljøer og forvaltningen.⁹⁵ SFT opplyser også at det er nedlagt arbeid i å skape forståelse for målsettingene internt i egen organisasjon.⁹⁶

Det er ikke avsatt mer ressurser til arbeidet med forurenset grunn som følge av målsettingene, fordi SFT mener at andre oppgaver hastet mer i perioden, og at økt ressursinnsats ikke var kritisk for å nå målsettingene.⁹⁷ Det har vært arbeidet med å effektivisere saksbehandlingen ved å utarbeide utkast til forskrift om opprydding av forurenset grunn med standardvilkår for graving i forurenset grunn i forbindelse med byggesaker.⁹⁸ I dette utkastet, som nå ligger til behandling i Miljøverndepartementet, er kommunene tillagt ansvaret for tilsyn.⁹⁹ Et annet tiltak som skal bidra til at sakene løses bedre og raskere, er at opplysninger i deponidatabasen blir gjort tilgjengelig på Internett fra og med januar 2002.¹⁰⁰

I dagens deponidatabase blir ikke en lokalitet som utgjør en svært liten kilde til forurensning, registrert. Det samme gjelder lokaliteter der det ryddes fullstendig opp. To ganger i året gjennomgår saksbehandlerne i SFT status for de sakene de har ansvaret for, slik at rapporteringen til Miljøverndepartementet blir mest mulig korrekt.¹⁰¹ Deponidatabasen oppdateres på grunnlag av disse halvårlige gjennomgangene.

I den nye deponidatabasen som er gjort tilgjengelig på Internett, vil de fire rangene erstattes av tre påvirkningsgrader. Påvirkningsgraden på den enkelte lokalitet vil bli endret i takt med at det gjøres undersøkelser og tiltak. Påvirkningsgrad 3 (mulig/kjent påvirkning og behov for undersøkelse/tiltak) vil omfatte tidligere rang 1, 2* og 2. Påvirkningsgrad 2 (liten/ingen påvirkning ved dagens arealbruk) vil erstatte tidligere rang 3. Påvirkningsgrad 1 (liten/ingen påvirkning, ikke behov for restriksjoner på arealbruk) vil omfatte områdene der oppfølging er avsluttet. Dette systemet vil, ifølge SFT, sikre at lokaliteter med forurenset grunn får den påvirkningsgraden som man mener er korrekt i forhold til den kunnskapen man besitter til enhver tid.¹⁰²

Den nye databasen vil også inneholde referanse til tidligere rangering, slik at det blir mulig å rapportere til departementet i forhold til gjeldende målsettinger.¹⁰³ Det legges opp til at rapporteringen fra SFT også skal omfatte følgende nøkkeltall:

⁹⁵ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

⁹⁶ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

⁹⁷ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

⁹⁸ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

⁹⁹ Utkastet ble oversendt oktober 2001, møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰⁰ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰¹ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰² Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰³ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

⁹⁴ SFT-rapport 98:24 Forurenset grunn i Norge, Statusrapport 1998.

- 1 Antall lokaliteter på A-listen, det vil si antall rang 1-saker som var registrert og ikke avsluttet per 01.06.98
- 2 Antall lokaliteter på B-listen, det vil si antall rang 2-saker som var registrert og ikke avsluttet per 01.06.98
- 3 Areal med forurenset grunn i Norge, det vil si de lokalitetene som er med i databasen
- 4 Antall lokaliteter med påvirkningsgrad 3

A- og B-listen rapporteres til Miljøverndepartementet også i dag.¹⁰⁴

Av de totalt 151 alvorlige forurensningssakene som skyldes tidligere tiders virksomhet, har Riksrevisjonenes gjennomgåelse vist at det er 132 som blir saksbehandlet i SFT¹⁰⁵, 14 saker er delegert til fylkesmannen, og for 5 saker er saksbehandler ukjent.¹⁰⁶ Saksbehandlingen i SFT er fordelt mellom to avdelinger, hvor lokalmiljøavdelingen håndterer 70 av sakene, mens næringslivsavdelingen har 44 av sakene. Det arbeides internt i SFT med en helhetlig plan for hvordan man skal anvende ressursene fram til 2005.¹⁰⁷ Denne planen inneholder blant annet forslag til prosjektorganisering av gjenstående arbeid på området hvor lokalmiljøavdelingen og næringslivsavdelingen vil inngå i prosjektteamet.¹⁰⁸

SFT understreker at det er realistisk å nå målsettingen dersom det settes inn litt mer ressurser.¹⁰⁹ SFT ønsket ikke i utgangspunktet målsettinger med angivelse av absolutte tidsfrister, men understreket samtidig at når fristene ble satt til 2005, var det greit å forholde seg til det.¹¹⁰ SFT var også i dialog med Miljøverndepartementet om denne fristen før den ble satt.¹¹¹

I deponidatabasen er det registrert oppfølging på 549 saker i rang 3 eller 4. SFT antar det er interesse for utbygging som har utløst oppfølging på disse sakene.¹¹² SFT har opplyst at det også er behandlet utbyggingssaker med forurenset grunn som ikke er re-

gistrert i databasen, da disse sakene ikke registreres i databasen dersom forurensede masser fjernes helt og deponeres eller behandles i godkjent anlegg. SFT påpeker at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og saksbehandlingsinstruksen gjør at utbyggingssakene blir prioritert.¹¹³ Utbyggingssakene blir også prioritert fordi graving i forurensede masser i seg selv medfører større forurensningsrisiko enn om slike masser blir liggende i ro.¹¹⁴ To andre grunner til at disse sakene prioriteres, er at utbyggerne selv presser på offentlige myndigheter for å få de nødvendige tillatelsene, slik at utbyggingen kan realiseres innenfor prosjektets økonomiske og tidsmessige rammer, og dessuten er den eller de ansvarlige etter forurensningsloven normalt avklart i disse sakene. SFT opplyser at utbyggingssakene legger beslag på en betydelig del av saksbehandlerressursene,¹¹⁵ men at det imidlertid ikke er aktuelt for SFT å prioritere rang 1- og rang 2*-saker som ikke representerer en umiddelbar forurensningsfare, framfor utbyggingssakene som fordrer omgående behandling. SFT peker også på at en rask saksbehandling fra deres side bidrar generelt til å disiplinere utbyggerne til å sende slike saker til forurensningsmyndighetene før gravingen starter.¹¹⁶

Kategorisering av oppryddingstiltak

På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgåelse av sakene er hver enkelt av lokalitetene inndelt etter hvilke tiltak som er satt i verk. Tiltakstypene er inndelt i fire hovedkategorier, og tre av dem er også inndelt i underkategorier. I noen få tilfeller benyttes kategori 0, som innebærer at det ikke har vært mulig å identifisere hvilke tiltakstyper som har vært satt i verk ut fra de opplysningene som miljøvernmyndighetene har oppgitt. I tabell 8 presenteres de fire hovedtiltakstypene.

¹⁰⁴ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰⁵ 18 av disse sakene håndteres av FBT, etter rammeavtale fra SFT.

¹⁰⁶ For følgende saker har man ikke kunnet spesifisere hvem som er saksbehandler: NSB, Verkstedet Grorud (301001), Impregnor AS (417002), Sedimenter i Lågen (501005), Gunnekleivfjorden (805027) og Scand Boats (921007).

¹⁰⁷ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰⁸ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹⁰⁹ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹¹⁰ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹¹¹ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹¹² Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹¹³ Brev av 16.08.2002 fra SFT til Miljøverndepartementet.

¹¹⁴ Plan- og bygningsloven § 68 gjelder byggegrunn og miljøforhold. § 68 annet ledd gir kommunene hjemmel til å nedlegge forbud mot bebyggelse om nødvendig eller stille særlige krav til byggegrunn mv.

¹¹⁵ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹¹⁶ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

Tabell 8 Oversikt over tiltakstyper

Tiltakstyper	Forklaring
I Ingen eller begrensede tiltak	Denne kategorien omfatter de lokalitetene hvor det ikke er gjort noe med selve forurensningene. Kategori I er inndelt i tre underkategorier: Ia: Ingen fysiske inngrep Ib: Regulering, råd, restriksjon, inngjerding etc. Ic: Kildeeliminering, reparasjon av ledningsnett, opprydding etc.
II Insitubehandling (behandling på stedet)	Dette kan f.eks. være biologisk nedbryting av forurensningen på stedet.
III Isolasjon/avskjerming av forurensningen	Denne kategorien omfatter de lokalitetene som er delvis eller totalt isolert/avskjernet fra omgivelsene. Kategori III er inndelt i to underkategorier: IIIa: Delvis isolasjon og/eller avskjerming IIIb: Total isolasjon og/eller avskjerming
IV Fjerning eller delvis fjerning av forurensningen	Det vil si at forurensede masser er fjernet og levert til behandlingsanlegg for spesialavfall og/eller er deponert og sikret på godkjent sted. Kategori IV er inndelt i tre underkategorier: IVa: Delvis fjerning + restforurensning IVb: Delvis fjerning + isolert restforurensning IVc: Fjerning ex situ /deponering/behandling

4.2.2 Avsluttede saker

I brev av 1. mars 2000¹¹⁷ forklarer Miljøverndepartementet hva som menes med begrepet «avsluttet». I brevet står det at SFT med «avsluttet» mener at saksbehandlingen i SFT er avsluttet fordi tiltak er utført i henhold til krav fra SFT, slik at miljøvernmyndighetenes rolle i saken er over. Departementet har videre opplyst at det ikke føres oversikt over hvilken dato SFT anser tiltak som tilfredsstillende gjennomført. Avsluttede saker blir arkivert på vanlig måte, og ifølge departementet er det vanlig rutine at SFT skal ha en sluttrapport fra prosjektet og vurdere om status er tilfredsstillende før de anser seg ferdig med saken.

I møte 14. november 2001 opplyser SFT at en sak avsluttes når miljøtilstanden er avklart.¹¹⁸ Det vil for eksempel si at et deponi som fortsatt er i drift, kan avsluttes dersom driften av deponiet skjer under sikre forhold og det ikke er ukontrollert avrenning fra det. Miljøvernmyndighetenes mål er da nådd.

I perioden fram til september 2001 ble 63 saker med de antatt alvorligste grunnforurensningene (det

vil si rang 1- og rang 2*-sakene) avsluttet. Dette utgjør 41 % av disse sakene. Det vil si at det gjenstår 88 saker som skal avsluttes innen 2005, jf. miljøvernmyndighetenes arbeidsmål.

Miljøvernmyndighetene avslutter saker enten med eller uten rådighetsbegrensning. En sak som avsluttes med rådighetsbegrensning, er en sak hvor eiendommen er tinglyst med en heftelse om at det fortsatt er forurensning i grunnen. Tinglysning blir brukt når forurensningen ikke representerer helse- eller miljørisiko med nåværende arealbruk. Tinglysning av rådighetsbegrensning på en eiendom krever enkeltvedtak i SFT.¹¹⁹ Det er ikke gjennomført tinglysning for alle saker der det kunne være hensiktsmessig, fordi dette er arbeidskrevende som følge av at det må gjøres særskilt vedtak om dette i hver enkelt sak. Det har vært drøftet internt i SFT om dette skulle gjøres, men man har kommet fram til at det vil være en bedre ressursanvendelse å behandle saker som fortløpende krever løsninger.¹²⁰

¹¹⁷ Brev av 01.03.2000 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

¹¹⁸ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹¹⁹ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

¹²⁰ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

Tabell 9 Avsluttede saker med de alvorligste grunnforurensningene som skyldes tidligere tiders virksomhet fordelt på tiltakstyper

Tiltakstype	Avsluttet	Avsluttet før 1992	Avsluttet m/restr.	Totalt
0: Manglende info, delegert osv.	2			2
Ia: Ingen fysiske inngrep	20	1	4	25
Ib: Regulering, råd, restriksjon, inngjerding etc.	2			2
Ic: Kildeeliminering, rep. ledningsnett, opprydding etc.	4	2	1	7
II: Insitubehandling				
IIa: Delvis isolasjon og/eller avskjerming	3	1		4
IIb: Total isolasjon og/eller avskjerming	4	1	1	6
IVa: Delvis fjerning + restforurensning	2		2	4
IVb: Delvis fjerning + isolert restforurensning			2	2
IVc: Fjerning ex situ /deponering/behandling	10		1	11
Totalt	47	5	11	63

I SFTs handlingsplan fra 1992 ble det opplyst at ni av de mest alvorlige forurensede lokalitetene var avsluttet.¹²¹ Undersøkelsen bekrefter at fem av disse sakene fortsatt er avsluttet. Resterende fire saker er gjenåpnet i den forstand at to av dem overvåkes, én er underlagt tiltak og én blir undersøkt.¹²²

Selv om en sak får status som avsluttet fra SFT, innebærer ikke dette nødvendigvis at lokaliteten er ryddet opp i den forstand at forurensede masser i sin helhet er fjernet og levert til godkjent behandlingsanlegg for spesialavfall. Undersøkelsen viser at av de alvorligste sakene med grunnforurensning er det bare 17 av de 63 avsluttede sakene som havner i kategori IV, som omfatter fjerning eller delvis fjerning av forurensningen. Av disse 17 er det 11 lokaliteter hvor forurensningen er fjernet helt.

I 10 av de 63 avsluttede lokalitetene er det satt i verk tiltak som innebærer delvis eller total isolasjon og/eller avskjerming, det vil si, kategori III. Ingen av sakene som er avsluttet, har havnet i kategori II insitubehandling.

I 34 av de avsluttede lokalitetene er det foretatt ingen eller begrensede tiltak. Undersøkelsen viser at for totalt 25 av disse lokalitetene er det heller ikke foretatt noen fysiske inngrep. For 7 av lokalitetene er

det satt i verk tiltak som omfatter kildeeliminering, reparasjon av ledningsnett, opprydding etc. Årsaken til at det ikke iverksettes oppryddingstiltak eller bare begrensede tiltak, er at miljøtekniske undersøkelser av lokaliteten konkluderer med at det ikke finnes forurensning, eller at forurensningen ikke representerer noen helsefare slik området anvendes på undersøkelsetidspunktet. Dersom bruksendring påvirker denne vurderingen, kan lokaliteten bli tinglyst med rådighetsbegrensning.

Gjennomgåelsen av de 63 avsluttede sakene blant de alvorligste grunnforurensningene viser at det i denne gruppen er

- avsluttede saker hvor myndighetenes krav til opprydding ikke er gjennomført
- avsluttede saker som er feilrangert, og hvor det opprinnelige miljøproblemet ikke er løst
- avsluttede saker som er feilrangert, det vil si at de ikke skulle vært rangert som rang 1 eller rang 2*
- avsluttede saker som er gjenåpnet

For å illustrere disse forholdene beskrives følgende fire eksempler:

Eksempel 1 Avsluttet sak hvor myndighetenes krav til opprydding ikke er gjennomført

Stabil Fabrikker AS (id. nr. 211004) hadde sitt produksjonsanlegg i Hvitsten i Vestby kommune. Bedriften, som ble etablert i 1908, har produsert ulike malingsprodukter, med hovedvekt på skipsmalinger som innholdt blant annet tungmetaller og PCB.¹²³

¹²¹ I vedlegg 5 i SFTs handlingsplan for opprydding fra 1992 oppgis det at følgende ni lokaliteter var avsluttet: 627006 Viking Oljeraffineri AS, 807019 Tønner under vann – Hydro, 814001 Tønnedeponi – Statoil, 1824012 Lundveien, 104006 Moss Glassverk – avd. Kambo, 805011 Gunneklevtippen, 805012 Friertippen, 806013 Findalen barkdeponi og 1004003 Dalens Garveri.

¹²² I SFTs deponidatabase har fire tidligere avsluttede lokaliteter følgende status: 805011 Gunneklevtippen og 814001 Tønnedeponi – Statoil overvåkes, mens 806013 Findalen barkdeponi er underlagt tiltak og 805012 Friertippen undersøkes.

¹²³ Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennø & Co.

Bedriftsområdet eies av Fred. Olsen og er bortfestet til Stabil.¹²⁴ Bedriften har hatt ulike eiere fram til 1967, da dagens eiere overtok.¹²⁵ I fjordkanten ved Stabil Fabrikker AS lå det en fylling av sprengstein- og produksjonsavfall, hvor avfallet skyldes malingsproduksjon.¹²⁶ Forurensninger i malingavfall og grunnvann hadde høyt innhold av tungmetaller og inneholdt blant annet også PCB og løsemidler/olje-relaterte forbindelser.¹²⁷ Bunnsedimenter var forurenset av tungmetaller og PCB, og blåskjell var forurenset av PCB.¹²⁸ Det lå klumper av produksjonsavfall fra tidligere dumping i sjø.¹²⁹ Noteby skriver at avfallet kunne være akutt giftig for mennesker ved direkte inntak.¹³⁰ Faren for dette var begrenset ved at fyllingen er inngjerdet, men ikke eliminert i og med at det var adgang til eksponert avfall fra sjøsiden.¹³¹

I 1989 påla SFT Stabil Fabrikker AS å kartlegge forurensning på den aktuelle tomten, og i september 1992 fikk bedriften et pålegg om å foreta ytterligere undersøkelser i området.¹³² I juni 1994 bad SFT om en tilleggsutredning når det gjaldt å få kartlagt omfanget av forurensede bunnsedimenter og eventuell utlekking av miljøgifter til fjorden.¹³³ Med hjemmel i forurensningsloven § 7 annet ledd gav SFT i vedtak av 6. mai 1996 pålegg om fjerning av de forurensede massene på området innen 1. mai 1997.¹³⁴ Stabil påklaget SFTs vedtak, men Miljøverndepartementet avviste klagen og opprettholdt SFTs vedtak.¹³⁵

I oktober 1996 understreket SFT overfor eieren at de så det som særlig viktig at tidsfristen for oppryddingen (1. mai 1997) ble overholdt, og anmodet bedriften om å finne andre, alternative, eventuelt midlertidige deponeringsordninger dersom ikke NOAH på Langøya kunne ta imot massene for endelig disponering før fristen.¹³⁶ I brev av 24. juni 1997 meddelte Noteby at de forurensede massene var gravd opp og mellomlagret i containere i påvente av å bli sortert i henhold til deres forurensningsgrad. Rene og lite forurensede masser skulle tilbakeføres til grunnen, mens de forurensede massene skulle viderebehandles av avfallsmottak.¹³⁷ På vegne av Stabil Fabrikker AS skrev Noteby til SFT i februar

1998 at de forurensede massene nå var mellomlagret på en vanntett, armert PVC-duk på et plant betong-dekke og tildekket med en helsveiset, vanntett, armert PVC-duk i påvente av at det skal foreligge en akseptabel behandlingsløsning for massene.¹³⁸ I mai 1998 bad SFT om ny informasjon vedrørende endelig sluttbehandling av mellomlagrede, forurensede masser på Hvitsten.¹³⁹

Vestby kommune gav med hjemmel i plan- og bygningsloven Stabil Fabrikker AS tillatelse til midlertidig lagring av forurensede masser til 01.10.1998.¹⁴⁰ SFT skrev i en uttalelse til Vestby kommune i februar 2000 at de syntes Stabil Fabrikker AS har fått nok tid til å undersøke mulighetene for slutt disponering av de forurensede massene.¹⁴¹ SFT anbefalte derfor at Stabil Fabrikker AS ikke fikk fornyet sin midlertidige lagringstillatelse.

I e-post av 28.08.2001 opplyser SFT at saken nå er avsluttet.¹⁴² SFT har senere opplyst at de forurensede massene ble levert til godkjent deponi først i desember 2001.¹⁴³

Eksempel 2 Avsluttet sak som er feilrangert, og hvor det opprinnelige miljøproblemet delvis ikke er løst

I 1992 ble Kystverket anmodet om å utføre mudring ved slipp- og kaianlegget til Brattvåg Skipsverft AS (id. nr. 1534004). På vegne av Brattvåg Skipsverft AS søkte derfor Kystverket i juni 1992 Fylkesmannen i Møre og Romsdal om tillatelse til å dumpe 3 000 m³ mudringsmasser i Haramsfjorden.¹⁴⁴ Da det ble målt forhøyede verdier av miljøgifter i sedimentene, ble saken oversendt SFT. I juli 1992 avslo SFT søknaden fordi miljøgiftkonsentrasjonene som er målt i sedimentprøvene, var så høye at vanlig dumping ikke kunne tillates, og at alternativt disponeringsmåte for massene måtte finnes.¹⁴⁵ SFT vurderte det slik at miljøgiftinnholdet var av en slik størrelse at mobilisering og utlekking av miljøgifter i forbindelse med mudring og dumping kunne være en trussel mot marint liv. I samme brev stilte SFT særlig vilkår til mudringsoperasjonen.

I oktober 1992 fikk Brattvåg skipsverft på visse vilkår tillatelse til midlertidig deponering av inntil 200 m³ forurenset muddermasse på en bestemt tomt på land.¹⁴⁶ SFT hadde før tillatelsen ble gitt, fått opp-

¹²⁴ Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co.

¹²⁵ Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co.

¹²⁶ Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS.

¹²⁷ Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS.

¹²⁸ Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS.

¹²⁹ Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS.

¹³⁰ Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS.

¹³¹ Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS.

¹³² Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co.

¹³³ Brev av 08.06.1994 fra SFT til Stabil Fabrikker AS.

¹³⁴ Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co.

¹³⁵ Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co.

¹³⁶ Brev av 16.10.1996 fra SFT til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co.

¹³⁷ Notat av 01.09.1997 fra SFT.

¹³⁸ Brev av 10.02.1998 fra Noteby til SFT.

¹³⁹ Brev av 13.05.1998 fra SFT til Stabil Fabrikker AS.

¹⁴⁰ Brev av 09.12.1997 og 18.06.1998 fra Vestby kommune til Stabil Fabrikker AS.

¹⁴¹ Brev av 23.02.2000 fra SFT til Vestby kommune.

¹⁴² E-post av 28.08.2001 fra SFT til Riksrevisjonen med status for rang 1- og rang 2*-sakene.

¹⁴³ Brev av 16.08.2002 fra SFT til Miljøverndepartementet.

¹⁴⁴ Brev av 16.06.1992 fra Kystverket til Fiskerisjefen i Møre og Romsdal.

¹⁴⁵ Brev av 07.07.1992 fra SFT til Brattvåg Skipsverft AS.

¹⁴⁶ Brev av 08.10.1992 fra SFT til Brattvåg Skipsverft AS.

lyst at deponiet allerede var anlagt, og at det var deponert 100 m³ masse der. SFT understreket derfor i sitt brev at tillatelse til deponering skulle innhentes før deponering fant sted. Videre skrev SFT i sitt brev at når de likevel fant å kunne gi tillatelse til deponeringen, var det fordi det var snakk om midlertidig deponering. Det ble i tillatelsen tatt forbehold om at muddermassene kunne bli krevd fjernet dersom miljøvernmyndighetene fant det nødvendig.

I brev fra januar 2002 opplyste SFT at massene fortsatt lå i det midlertidige deponiet, men at ordet «midlertidig» muligens var misvisende da SFT ikke hadde mottatt noe signal på at flytting av deponiet var nødvendig nå, og på det grunnlaget hadde SFT avsluttet saken.¹⁴⁷ SFT opplyste også i sitt brev at lokaliteten burde vært rangert som rang 2 (behov for undersøkelse), men ved en feiltakelse hadde fått rang 2*. Ifølge SFT skulle kvaliteten på resterende sjøbunn bli håndtert i et større prosjekt som går på opprydding av forurensede sedimenter ved skipsverft.¹⁴⁸

Eksempel 3 Avsluttet sak som er feilrangert

Før FBT fikk rammetillatelsen ga SFT Forsvaret flere pålegg, blant annet pålegget om opprydding i en lokalitet på Terningmoen (id. nr. 427005).

FBT har lenge ment at denne lokaliteten i utgangspunktet helt tydelig var feilrangert, mest sannsynlig en rang 3.¹⁴⁹ Undersøkelser i ettertid bekrefter dette.¹⁵⁰

Eksempel 4 Avsluttet sak som er gjenåpnet

Fra brannøvingfeltet på Fornebu (id. nr. 219041) ble forurensede masser gravd opp i juni 2000.¹⁵¹ Det viste seg at oljeforurensningen var trengt ned i fjellet, og det måtte pigges mellom 0,5 og 1 m ned i fjell i store deler av området, og massene ble kjørt til behandlingsanlegg.¹⁵² Saken ble deretter avsluttet. Statsbygg skrev i et referat at det kan bli behov for ytterligere graving i denne lokaliteten, og det viste seg å være korrekt.¹⁵³ Foreløpig har ikke SFT mottatt sluttrapport for dette gravearbeidet. Status i SFTs deponidatabase ble ved gjenåpning av saken ikke endret fra «avsluttet» til «tiltak».¹⁵⁴

4.2.3 Saker som overvåkes

Ifølge SFTs deponidatabase per september 2001 overvåkes 23 av de 151 lokalitetene der det er behov for snarlige undersøkelser og tiltak (det vil si lokaliteter med rang 1 og rang 2*). I deponidatabasen vil en lokalitet få status som under overvåking dersom det er planlagt, igangsatt eller avsluttet overvåking. Det innebærer at en lokalitet med status «overvåkes» ikke nødvendigvis blir overvåket, men at det planlegges overvåking, eller at overvåkingen er avsluttet uten at saken i seg selv er avsluttet.

SFT opplyser at for mange av sakene vil en etter undersøkelser og eventuelle tiltak se det som nødvendig å gjennomføre overvåking over en viss tid for å sikre at tilstanden på det forurensede området er stabil. Selv om området har en slik overvåking, anser SFT at målene om at miljøproblemene skal være løst innen 2005, vil være nådd for disse områdene.¹⁵⁵

I deponidatabasen skilles det ikke mellom lokal overvåking og regional overvåking. Lokal overvåking innebærer at det er utarbeidet et eget overvåkingsprogram for lokaliteten, og det er satt ned målebrønner i og ved deponiet eller den forurensede grunnen for å overvåke om avrenningen er forurenset. Regional overvåking vil si at lokalitetene blir indirekte overvåket gjennom Statlig program for overvåking (SPFO) og/eller gjennom Joint Assessment Monitoring Program (JAMP). Disse programmene har en rekke målestasjoner i fjordene og i enkelte vassdrag. Den regionale overvåkingen skjer i første rekke i områder der det er betydelig forurensning fra industriell virksomhet, og der lokaliteter som skylles tidligere tiders virksomhet, bare utgjør én av flere forurensningskilder.

Tabell 10 viser antall lokaliteter med status som overvåket fordelt på hvilke tiltakstyper som er gjennomført per oktober 2001.

¹⁴⁷ Brev av 07.01.2002 fra SFT til Riksrevisjonen.

¹⁴⁸ Brev av 07.01.2002 fra SFT til Riksrevisjonen.

¹⁴⁹ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.01.

¹⁵⁰ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.01.

¹⁵¹ Brev av 16.06.2000 fra Statsbygg til SFT.

¹⁵² Referat fra møte nr. 10 i kontaktutvalg for opprydding av forurenset grunn på Fornebu, Statsbygg, 12.06.2000.

¹⁵³ Referat fra møte nr. 12 i kontaktutvalg for opprydding av forurenset grunn på Fornebu, Statsbygg, 08.05.2001.

¹⁵⁴ Per november 2001.

¹⁵⁵ Brev av 07.01.2002 fra SFT til Riksrevisjonen.

Tabell 10 Overvåkede saker med de alvorligste grunnforurensningene som skyldes tidligere tiders virksomhet fordelt på tiltakstyper

Tiltakstype	Totalt
0: Manglende info, delegert osv.	
Ia: Ingen fysiske inngrep	10
Ib: Regulering, råd, restriksjon, inngjerding etc.	2
Ic: Kildeeliminering, reparasjon av ledningsnett, overflate opprydding etc.	2
II: Insitubehandling	1
IIIa: Delvis isolasjon og/eller avskjerming	4
IIIb: Total isolasjon og/eller avskjerming	
IVa: Delvis fjerning + restforurensning	3
IVb: Delvis fjerning + isolert restforurensning	1
IVc: Fjerning ex situ /deponering/ behandling	
Totalt	23

Tabell 10 viser at det i 14 av sakene med status som overvåket ikke er iverksatt eller kun er iverksatt begrensede oppryddingstiltak. I de ni resterende sakene er det gjennomført ulike oppryddingstiltak med sikte på å redusere eller delvis fjerne forurensningen fra disse stedene.

Gjennomgåelsen av de 23 sakene som har status som overvåket viser at det i denne gruppen er

- deponier med mangelfull overvåking
- deponier som fortsatt vil være i aktiv bruk i lang tid framover
- deponier som både overvåkes og er underlagt tiltak
- avfallsfylling som skal overvåkes i 30 år

For å illustrere disse forholdene beskrives følgende fire eksempler:

Eksempel 1 Mangelfull overvåking av deponi

SFTs begrunnelse for å plassere industrifyllingen på eiendommen til O. Mustad & Søn AS (id. nr. 502010) i rang 1 skyldes at fyllingen inneholder blant annet kadmiholdig flis og aske fra brenning av maling, lakk, lynol, white-spirit etc. Det er fare for avrenning mot Hunnselva og dermed mulig konflikt med plante- og dyreliv, fiskeinteresser og planer om restaurering av vassdraget.¹⁵⁶ Arealet over fyllingen brukes i dag som parkeringsplass.

¹⁵⁶ NGU Rapport nr. 90.122 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn, s. 39.

Ifølge SFTs deponidatabase vet man at det har vært deponert spesialavfall på fyllingen, men prøvetaking har ikke påvist forurensning av Hunnselva. Gjennomgåelsen av saken indikerer at det ikke er gjennomført oppryddingstiltak, da det ikke er gitt pålegg om dette. Derimot gav SFT bedriften pålegg 30. desember 1998 om forslag til overvåking. Bedriften aksepterte pålegget. Under en revisjon i 1999 avdekket SFT at overvåkingen ikke var tilstrekkelig god. SFT varslet bedriften 13. juni 2000 om at dette vil bli fulgt opp som en egen sak med krav om relevant overvåkingsprogram. Bedriften har per oktober 2001 ikke mottatt krav om et slikt overvåkingsprogram. Deponiet omfattes ikke av bedriftens utslipps-tillatelse. Ifølge SFT vil oppfølgingen av saken bli delegert til fylkesmannen.

Eksempel 2 Deponi som fortsatt er i bruk

SFTs begrunnelse for å plassere lokaliteten, Elkem aluminium Lista – NY TIPP (id. nr. 1003005), i rang 1 var at deponiet inneholdt avfall som gav avrenning av blant annet fluorider og PAH via bedriftens avløpsnett til Husebybukta. Denne forurensningen medførte konflikt med rekreasjonsformål som bading og fiske og påvirket dessuten dyre- og planteliv i området.

I bedriftens utslippstillatelse av 26. juni 1992 stiller SFT krav om at det skal gjennomføres tiltak med sikte på å hindre utlekking fra deponiet ved videre deponering.¹⁵⁷ I tillegg ble det gitt pålegg om å gjennomføre en grunnvannsundersøkelse og å redusere sigevann fra deponiene til et minimum. Bedriften rapporterte til SFT 21. april 1993 om at Jordforsk har undersøkt og beskrevet grunnforhold, nedslagsfelt, sigevannsdannelse, deponiutforming og forurensning ved bedriftens to deponier, deriblant NY TIPP.¹⁵⁸ På dette deponiet ble det i 1992 etablert avskjæringsgrøfter og installert kummer med tilhørende avløpsledninger. Det ble også varslet om at det i 1993 skulle velges dekkmateriale, prosjekteres og bygges celle for katodeavfall. I tillegg skulle deler av torvmyr fjernes og erstattes med stein.

SFT stilte seg tvilende til bedriftens forslag om å bruke asfalt som dekkmateriale, men godkjente etter hvert denne løsningen.¹⁵⁹

Gjennomgåelsen av saken indikerer at deponiet overvåkes lokalt, og at det fortsatt er i bruk til deponering av industriavfall. Dette innebærer at forurensningsmyndighetene kontinuerlig må følge opp bedriftens utslippstillatelse ved å gjennomgå bedriftens egenrapportering og kontrollvirksomhet. Det betyr at deponiet må overvåkes så lenge deponiet er i bruk,

¹⁵⁷ Henvist til i brev av 21.04.1993 fra Elkem Aluminium til SFT.

¹⁵⁸ Brev av 21.04.1993 fra Elkem Aluminium til SFT.

¹⁵⁹ Brev av 25.09.1992 fra SFT til Elkem Aluminium og faks av 09.10.1992 fra Elkem Aluminium til SFT.

og så lenge deponiet representerer en potensiell forurensningskilde.

Eksempel 3 Forurensset grunn som overvåkes, og som samtidig er underlagt tiltak

SFT hadde saken, Hjemmets trykkeri (id. nr. 301058), til vurdering da den landsdekkende kartleggingen ble gjennomført i perioden 1989–91. Dette er bakgrunnen for at den ble registrert som rang 2*. Saken gjelder lekkasje av toluen fra nedgravd tank som førte til forurensning av grunnvann og jord. Ifølge NGU Rapport pågikk oppryddingstiltak i 1991.¹⁶⁰

Ifølge SFT ligger toluenforurensningen i en «lomme» i grunnen. Dette gjør at forurensningen kan lekke ut ved høy grunnvannsstand. En toluen-tank i det forurensede området er fjernet og hullet fylt igjen. Gjennomgang av saken indikerer at det ligger igjen seks ubrukte tanker. SFT opplyser videre at det er installert drenerør i hullet for å kunne pumpe opp eventuell forurensset væske, og at det tas årlige prøver fra området. Dette skal skje på tidspunkt der det antas å være høy grunnvannsstand. Ifølge SFT skal det ved registrert innhold av toluen iverksettes pumping og oppsamling. Det er ikke opplyst om hvor lenge overvåking med påfølgende tiltak vil pågå.¹⁶¹

Eksempel 4 Avfallsfylling som skal overvåkes i 30 år

Tasta fyllplass (id. nr. 1103012) var opprinnelig en kommunal fylling fra 1956 til 1982. Den var anlagt i et myrområde, men området er i dag godt overdekket med blant annet dyrket mark og boliger. Tømmingen på fyllplassen var kontrollert, og fra Dusa-vikbasen og Tanangerbasen ble det deponert mange tønner med olje, maling og løsemidler og sekker med stoffer som hovedsakelig inneholdt PCB. Lokaliteten har rang 1. Det er registrert avrenninger i lukket bekk til Byfjorden, og det er observert forurensset avrenning til småbåthavn like ved.

I 1991 forelå en rapport fra Berdal Strømme fra de innledende undersøkelsene med forslag til videre undersøkelser. I forundersøkelsen ble det i 1990 tatt prøver i kummer fra ledningsnett for oppsamling av sigevann fra fyllingen. Senere utførte Asplan Viak på oppdrag av Stavanger kommune miljøtekniske undersøkelser etter pålegg fra SFT. Det ble tatt prøver av vann og sedimenter i kummer tilknyttet ledningsnett for oppsamling av sigevann i 1997–98. Resultatene ble sammenlignet med vannprøver tatt fra overvann som ikke var influert av fyllingen. Prøvene ble undersøkt med hensyn på fysisk/kjemiske parametere (blant annet B, Cd, Pb, Fe, TOC og næ-

ringssalter) og oljerelaterte forbindelser. Møte med SFT og fylkesmannen ble avholdt underveis, og sluttrapporten var ferdig 14. september 1998. I tillatelsen for Tasta fyllplass av 29. mai 2001 stiller fylkesmannen krav til blant annet resipientundersøkelser i sjøen nedenfor fyllingen og av grunnvannet, samt overvåking av sigevannet.¹⁶²

I rapport fra SFT¹⁶³ står det at alle fyllplasser skal ha krav om etterkontroll med utslipp til luft og vann og resipientkontroll i en periode på inntil 30 år etter avslutning av fyllingen.

4.2.4 Saker som er underlagt tiltak

Ifølge SFTs deponidatabase er det per september 2001 28 alvorlige forurensede lokaliteter som er under tiltak. For disse lokalitetene skal det være planlagt, igangsatt eller avsluttet tiltak.

Kostnadene for tiltakene vil i stor grad bero på hvor strenge krav som stilles til opprydding eller rensingstiltak for hvert område. I handlingsplanen fra 1992 innebærer ambisjonsnivået som er valgt, at graden av opprydding på hvert område blir tilpasset områdets miljøkvaliteter og de bruksinteresser som knytter seg til omkringliggende arealer og resipienter.¹⁶⁴ Ifølge handlingsplanen er det viktigste målet for dette ambisjonsnivået å hindre at forurensningene sprer seg, og at mennesker, dyr og andre levende organismer blir eksponert for skadelige stoffer.

Tabell 11 Saker under tiltak med de alvorligste grunnforurensningene som skyldes tidligere tiders virksomhet fordelt på tiltakstyper

Tiltakstype	Totalt
0: Manglende info, delegert osv.	
Ia: Ingen fysiske inngrep	9
Ib: Regulering, råd, restriksjon, inngjæring etc.	
Ic: Kildeeliminering, rep. ledningsnett, opprydding etc.	2
II: Insitubehandling	2
IIa: Delvis isolasjon og/eller avskjerming	3
IIb: Total isolasjon og/eller avskjerming ..	3
IVa: Delvis fjerning + restforurensning	4
IVb: Delvis fjerning + isolert restforurensning	3
IVc: Fjerning ex situ /deponering/ behandling	2
Totalt	28

¹⁶² Brev av 07.01.2002 fra SFT til Riksrevisjonen, gjelder hele avsnittet.

¹⁶³ SFT-rapport 94:03 Krav til fyllplasser. Retningslinjer til Fylkesmannen, s. 4.

¹⁶⁴ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurensset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding, s. 18.

¹⁶⁰ NGU Rapport nr. 89.145 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurensset grunn, s. 3.25.

¹⁶¹ Brev av 07.01.2002 fra SFT til Riksrevisjonen, gjelder hele avsnittet.

Det er 28 av de totalt 151 lokalitetene som er underlagt tiltak. For ni av disse er det ikke foretatt noen fysiske inngrep, og for to av lokalitetene er det foretatt begrensede tiltak. For ytterligere to lokaliteter er det foretatt behandling av forurensningen på stedet. For seks av lokalitetene er forurensningen isolert eller skjermet fra omgivelsene. Ved ni av lokalitetene er den forurensede massen fjernet eller delvis fjernet.

Gjennomgåelsen av de 28 sakene som er under tiltak, viser at det i denne gruppen er eksempler på saker der foreløpig ingen tiltak er gjennomført for å fjerne forurensningen.

Eksempel 1 Begrensede tiltak iverksatt, uten at forurensningen blir fjernet

Falconbridge Nikkelverk, slamdeponi i sjø (id. nr. 1001008) er et åpent slamdeponi på sjøbunnen i Kristiansandfjorden som inneholder tungmetaller og klorerte hydrokarboner. Deponiet har sammen med andre deponier, forurenset grunn ved samme bedrift og dagens prosessutslipp stor forurensningsvirkning på livet i fjorden. Slamdeponiet er en av årsakene til at hele denne delen av Kristiansandfjorden er utdødd på bunnen. I dag er fiske og fangst i området sterkt belagt med restriksjoner, og fangsten kan ikke videreformidles.

Ved deponiet er det gjennomført pilottesting med hensyn til overdekking av sterkt forurenset sjøbunn, og i 2001 ble sedimentene kartlagt. Det er ikke gjennomført tiltak ved deponiet, men det er utført en test på å legge ned sand på den bløte sjøbunnen. Falconbridge Nikkelverk vurderer også noe mudring langs egen kai, noe som kan oppfattes som deler av tiltak. Det må i tillegg finnes avhendingsløsning for dette materialet. Ifølge SFT foreligger tiltaksplan for sjødeponiet. SFT opplyser at det bygges vei i nærheten, og massene fra denne brukes til overdekking av deponiet.¹⁶⁵

4.2.5 Saker som undersøkes

Lokaliteter der det er planlagt, igangsatt eller avsluttet undersøkelser, har av SFT fått status som «undersøkes».¹⁶⁶ For rang 1- og rang 2*-lokalitetene kreves det ifølge SFT grundige undersøkelser før de mest hensiktsmessige tiltakene kan fastsettes.¹⁶⁷ Grunnundersøkelser vil kunne pågå fra 1–2 måneder opp til et par år og kan være forbundet med relativt store kostnader.¹⁶⁸ Behovet for tiltak ved hver enkelt loka-

litet kan først vurderes med sikkerhet når undersøkelsene er utført.¹⁶⁹

Av de totalt 151 lokalitetene er det 37 (ca. 25 %) som er under undersøkelse per september 2001.¹⁷⁰ I 1997 hadde SFT som målsetting at lokalitetene med status som «undersøkes» skulle være vurdert for tiltak innen 2002.¹⁷¹

Tabell 12 De alvorligste grunnforurensningssakene med status «undersøkes» som skyldes tidligere tiders virksomhet fordelt på tiltakstyper

Tiltakstype	Undersøkes
0: Manglende info, delegert osv.	
Ia: Ingen fysiske inngrep	19
Ib: Regulering, råd, restriksjon, inngjøring etc.	8
Ic: Kildeeliminering, rep. ledningsnett, opprydding etc.	3
II: Insitubehandling	
IIIa: Delvis isolasjon og/eller avskjerming	5
IIIb: Total isolasjon og/eller avskjerming	1
IVa: Delvis fjerning + restforurensning	
IVb: Delvis fjerning + isolert restforurensning	
IVc: Fjerning ex situ /deponering/ behandling	1
Totalt	37

Tabell 12 viser at det for 19 av lokalitetene som har status som «undersøkes», ikke er foretatt noen fysiske inngrep. Ved 11 av lokalitetene er det kun foretatt begrensede tiltak. Ved seks av lokalitetene er det foretatt en isolasjon eller avskjerming av forurensningen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at av de 37 alvorlige lokalitetene som undersøkes, har 24 vært undersøkt siden 1992. To av sakene med status som «undersøkes» i 1992 har vært avsluttet, for så å bli gjenåpnet igjen. Flere av lokalitetene ligger helt eller delvis i sjø.

Gjennomgåelsen av de 37 sakene med status som «undersøkes» viser at det blant disse sakene finnes eksempler på

¹⁶⁵ Brev av 16.08.2002 fra SFT til Miljøverndepartementet

¹⁶⁶ SFT-rapport 97:24 Forurenset grunn i Norge, Statusrapport 1997, s. 6.

¹⁶⁷ SFT-rapport 97:24 Forurenset grunn i Norge, Statusrapport 1997, s. 7.

¹⁶⁸ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding, s. 22.

¹⁶⁹ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding, s. 22.

¹⁷⁰ E-post av 28.08.2001 fra SFT til Riksrevisjonen med liste over status for rang 1- og rang 2*-lokalitetene.

¹⁷¹ SFT-rapport 97:24 Forurenset grunn i Norge, Statusrapport 1997, s. 10.

- saker som trolig ikke kan avsluttes innen 2005
- saker som har vært undersøkt siden 1992

For å illustrere disse forholdene beskrives følgende eksempler:

Eksempel 1 Sak som trolig ikke kan avsluttes innen 2005

I forbindelse med gravearbeider høsten 1991 i dokk 6 i ubåtbunkeren i Laksevåg (id. nr. 1201012), Bergen kommune, ble det funnet et metertykt lag av oljeholdig grus i massene som viste seg å inneholde PCB.¹⁷² Denne PCB-en stammer trolig fra tyske transformatorer som ble ødelagt etter krigen. Undersøkelser som ble gjennomført i tidsrommet 1992–94 i og utenfor ubåtbunkeren, viste blant annet at det også var PCB i sedimentene i sjøbunnen utenfor bunkeren.¹⁷³ De forurensede massene på land er nå ryddet opp, men forurensningen på sjøbunnen utenfor ubåtbunkeren er ikke fjernet.¹⁷⁴ FBT mener at fjerning av disse forurensede massene vil ha liten effekt da det er mange andre forurensningskilder i fjorden, og at tiltak derfor må samordnes gjennom en felles handlingsplan for fjorden.¹⁷⁵ Forsvaret er en av mange problemeiere av disse forurensningene, og framdriften i arbeidet med å lage en handlingsplan er derfor avhengig av flere parter. FBT mener det er liten sannsynlighet for at det er mulig å fjerne forurensningen på sjøbunnen før 2005.¹⁷⁶

Eksempel 2 Saker som har vært undersøkt siden 1992

Ved Hydros Klorfabrikk (id. nr. 805023) er det beregnet å være mellom 15 og 50 tonn kvikksølv på området, inkludert grunnen under selve fabrikk.¹⁷⁷ Det er bekreftet at grunnvannet og jorda på området er forurensset, og det er påvist avrenninger til Frierfjorden.¹⁷⁸ SFT har gjort undersøkelser på området og gav 3. desember 1990 pålegg om utredning av tiltak (fjerning og deponering av kontaminerte masser).¹⁷⁹ Som svar på dette pålegget mente Hydro at

det med utgangspunkt i den lave avrenningen var miljømessig forsvarlig å la området ligge uten gjennomføring av tiltak. Overvåking av grunnvannskvaliteten ble iverksatt for å følge utviklingen før endelig vedtak om tiltak skulle fattes. Saken har per september 2001 fortsatt status som «undersøkes», noe som innebærer at vedtak om tiltak ikke er fattet.

4.3 BRUKEN AV SENTRALE VIRKEMIDLER I ARBEIDET MED Å RYDDE OPP I FORURENSET GRUNN OG FORURENSET SJØBUNN SOM SKYLDES TIDLIGERE TIDERS VIRKSOMHET

4.3.1 Praktiseringen av juridiske virkemidler – forurensningsloven

Forurensningsloven trådte i kraft 1. oktober 1983. Hovedprinsippet i forurensningsloven er at den som har ansvar for at noe er forurensset, har et selvstendig ansvar for å ta hånd om problemet. Myndighetene har med hjemmel i forurensningsloven anledning til å pålegge den ansvarlige å gjøre nødvendige tiltak.¹⁸⁰

Praktiseringen av forurensningsloven

Miljøvernmyndighetene treffer årlig et stort antall avgjørelser i saker etter forurensningsloven. Først og fremst gjelder disse påleggene saker om utslippstilatelse etter lovens § 11, pålegg om tiltak etter lovens § 7 og undersøkelse etter lovens § 51.¹⁸¹ Når avgjørelsen påklages, er det som regel uenighet fra den som har fått pålegget, eller fra dem som berøres av hvor strenge krav eller vidtgående pålegg som skal gis.¹⁸²

Miljøverndepartementet framholder at det viktigste virkemidlet i arbeidet med å rydde opp i forurensset grunn er å gi pålegg om opprydding etter forurensningsloven til den ansvarlige for forurensningene.¹⁸³

Departementet påpeker at det er SFTs ansvar å finne fram til den ansvarlige forurenser og å rette pålegg mot denne.¹⁸⁴ I forurensningsloven med forskrift kreves det som hovedregel at SFT sender varsel om pålegg før eventuelt pålegg gis.¹⁸⁵ Ifølge departementet kan ikke miljøvernmyndighetene påleg-

¹⁷² Forsvarets bygningstjeneste, Undersøkelser av forurensningsfare fra avfallsfyllinger og forurensset grunn og gjennomførte miljøtiltak på Forsvarets områder, Statusrapport per 1. januar 1998, s. 47.

¹⁷³ Forsvarets bygningstjeneste, Undersøkelser av forurensningsfare fra avfallsfyllinger og forurensset grunn og gjennomførte miljøtiltak på Forsvarets områder, Statusrapport per 1. januar 1998, s. 47.

¹⁷⁴ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001.

¹⁷⁵ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001.

¹⁷⁶ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001.

¹⁷⁷ Brev av 24.06.1998 fra SFT til Hydro Porsgrunn Industripark.

¹⁷⁸ NGU Rapport nr. 89.147 Kartlegging av spesialavfall i depotier og forurensset grunn, s. 3.11.8.

¹⁷⁹ Brev av 24.06.1998 fra SFT til Hydro Porsgrunn Industripark.

¹⁸⁰ § 7 (pliktil å unngå forurensning).

¹⁸¹ Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug, 1999, s. 48.

¹⁸² Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, s. 49, Tano Aschehoug, 1999.

¹⁸³ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁸⁴ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁸⁵ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

ge eiere av forurenset grunn og/eller forurenset sjøbunn urimelige økonomiske konsekvenser.¹⁸⁶

I St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet¹⁸⁷ blir det som svar på et vedtak fra Stortinget lagt fram status og framdriftsplaner for arbeidet med opprydding i deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter.¹⁸⁸ I proposisjonen heter det at det i mange saker har vært strid om hvem som skal bære ansvaret for oppryddingen. Miljøverndepartementet framholder i proposisjonen at dette har vist seg å være en ressurskrevende oppgave, som kommer i tillegg til den tradisjonelle myndighetsutøvelsen.

Miljøverndepartementet anser forurensningslovens bestemmelser om hvem som er ansvarlig for forurensning, som tilstrekkelig for å kunne løse de sakene som for eksempel gjelder forurenset grunn.¹⁸⁹

I saker som gjelder forurenset sjøbunn, vil spørsmålet om hvem som er ansvarlig etter forurensningsloven, være mer komplisert i praksis.¹⁹⁰ SFTs rapport «Miljøgifter i norske fjorder 1774/2000» inneholder ambisjonsnivåer og strategi for arbeidet med forurenset sjøbunn. Rapporten framholder at spesielle forhold knyttet til forurensede sedimenter gjør at det kan være komplisert å gjøre tiltaksplikten gjeldende overfor den ansvarlige for forurensningen. For det første er det ofte mange som over lang tid har bidratt til å forurense sedimentene. For det andre er det normalt ingen som eier den forurensede sjøbunnen, i motsetning til forurenset landjord. For det tredje kan oppryddingstiltak i forurensede sedimenter være så kostnadskrevende at det av den grunn er urimelig å pålegge noen å gjennomføre dem. Dette er en av grunnene til at Miljøverndepartementet vil legge fram for Stortinget de særskilte utfordringene som opprydding i forurenset sjøbunn representerer.¹⁹¹

I august 2000 gav SFT varsel om pålegg¹⁹² for de 11¹⁹³ mest forurensede havnene i Norge. Varslet rettet seg mot havnevesenene i de 11 havnene, og det

står i varslet at SFT ser det som naturlig at havnene gis et ansvar for å koordinere arbeidet med planlegging og gjennomføring, selv om ansvaret for å bestemme tiltakene i hovedsak skulle ligge hos noen andre enn havnen. Miljøvernmyndighetene anser dette varslet som et mildt press på de ansvarlige slik at aktørene samordner sine aktiviteter med sikte på å få til en opprydding.¹⁹⁴

SFT har i få saker gitt pålegg om å rydde opp i sjøbunn. Nedenfor beskrives et eksempel.

Eksempel 1 Bruk av pålegg etter forurensningsloven vedrørende opprydding av forurenset sjøbunn – Haakonssvern orlogsstasjon¹⁹⁵

Haakonssvern orlogsstasjon ble tatt i bruk i 1962. På basen ble det blant annet bygd et brannøvingsfelt. Det ble hyppig rapportert om olje på sjøoverflaten utenfor brannøvingsfeltet. Grunnundersøkelser foretatt i 1992–93 viste at grunnen under brannøvingsfeltet inneholdt store mengder olje som lekket ut til sjøen. Brannøvingsfeltet ble derfor lukket sommeren 1993.

De første undersøkelser i sjø ble gjennomført av NIVA i 1993 da sedimenter og plante- og dyrelivet ble undersøkt. Det ble konkludert med at sedimentene og til dels levende organismer var sterkt forurenset av PCB og PAH. Undersøkelsen resulterte i at Statens næringsmiddeltilsyn frarådet konsum av fisk og skalldyr fra Haakonssvernområdet med henvisning til det høye innholdet av PCB.

Senere undersøkelser i sjøen rundt Haakonssvern viser at sedimentene er forurenset av PCB, PAH, tungmetaller (kvikksølv, bly, kobber og sink) og TBT (inngår i skipsmaling og bunnstoff). På grunn av den mangeartede virksomheten som pågår og har pågått ved Haakonssvern, er det vanskelig å knytte en nøyaktig kilde på land til forurensningen i sjøsedimentene. Det er likevel mulig å registrere et visst mønster i forurensningen av sedimentene. De høyeste konsentrasjonene av forurensning er funnet ved kaier og dokker hvor man har ankret opp, reparert og vedlikeholdt skip. Undersøkelsene tyder også på at det ikke alltid er tilført forurensning til sjøen fra land, men også direkte fra skip via avfelling av skipsmaling, skutebunnvann, dumping av avfall etc. Beregninger utført i 1998 viser at det er ca. 68 kg PCB i sjøsedimentene utenfor Haakonssvern.

Statens forurensningstilsyn gav i brev av 22. desember 1993 Forsvaret ved FBT pålegg om å utrede tiltak mot forurensning på land og i sjø.

Pålegget ble gitt i medhold av § 7 og § 51 i forurensningsloven.¹⁹⁶ I pålegget blir fristen for oversen-

¹⁸⁶ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁸⁷ St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 84.

¹⁸⁸ Vedtak av 29.04.1996: «Stortinget ber Regjeringen om å legge fram en oversikt over oppfølging og gjennomføring av «Handlingsplan for Gamle Synder». Stortinget må få seg forelagt en oversikt over hva som er gjort, og en fremdriftsplan for det videre arbeidet snarest og senest i forbindelse med budsjettet for 1997. Fremdriftsplanen må klargjøre ansvarsforhold og inneholde konkret oversikt over de tiltak som skal gjennomføres.»

¹⁸⁹ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁹⁰ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁹¹ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁹² Brev av 04.08.2000 fra SFT til havnevesenene i Oslo, Drammen, Sandefjord, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Ålesund, Trondheim, Harstad og Tromsø.

¹⁹³ I Oslo, Drammen, Sandefjord, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Ålesund, Trondheim, Harstad og Tromsø.

¹⁹⁴ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

¹⁹⁵ Forsvarets bygningstjeneste (FBT), Opprydding av forurensede sjøsedimenter og forurenset grunn på Haakonssvern orlogsstasjon i Bergen kommune, Statusrapport per 31.12.2000.

¹⁹⁶ Brev av 22.12.1993 fra SFT til FBT.

delse av delplan for totale miljøtekniske aktiviteter til SFT satt til 01.03.94. Videre skulle alle nødvendige miljøtekniske aktiviteter beskrives i en handlingsplan som skulle være oversendt SFT innen 01.12.94, og tiltak skulle være igangsatt 01.02.95. Begrunnelsen for pålegget var at arbeid i forbindelse med byggtekniske forhold både i grunnen og i sedimenter viste et klart behov for å få en samlet vurdering av forurensningspotensialet og miljørisiki ved basen. Et mål med påleggene er at tilstanden i det marine miljøet utenfor Haakonsvern skal forbedres til et nivå som på sikt fører til at kostholdsrådet oppheves.

En helhetlig handlingsplan for tiltak på land, «Handlingsplan for opprydding av forurenset grunn på Haakonsvern orlogsstasjon i Bergen kommune» ble oversendt SFT 1. desember 1994. En handlingsplan som omhandlet undersøkelser som var utført i sjø, igangsatte tiltak på land med forslag til tiltak i sjø i henhold til SFTs pålegg, ble oversendt 1. desember 1995. Handlingsplanen ble godkjent av SFT i brev av 1. februar 1996. I samme brev bad SFT om at det ble utarbeidet en søknad for de tiltaksarbeidene som skulle gjennomføres. En slik søknad ble oversendt SFT 1. mars 1996.

I juli 1996¹⁹⁷ fikk Forsvaret tillatelse av SFT til mudring, oppgraving, håndtering og behandling/deponering av forurenset jord og forurensede sedimenter. Det ble gitt tillatelse til mudring av 90 000 m³ sedimenter og til fjerning av 1 000 m³ forurenset jord fra to lokaliteter på land. Disse massene skal deponeres i to sjødeponier. Tillatsen stilte visse krav til deponiene.

Sjødeponiene ble ferdigstilt i begynnelsen av 1998. Mudring av delområde begynte i januar 1998 og pågikk til og med slutten av juni 1998. Fra delområde 1 ble det til sammen mudret ca. 4 100 m³ masse som ble deponert i det ene sjødeponiet.

Fase 2 – mudring av sjøbunnen rundt Haakonsvern, med unntak av småbåthavna – ble satt i gang i august 2000.

FBTs målsetting er at sjøområdet rundt Haakonsvern skal ligge innenfor klasse III i SFTs system for klassifisering av miljøkvalitet i fjorder og kystfarvann (97:03), noe som forventes å medføre at kostholdsrådet i området kan oppheves. Overslag har vist at PCB i sedimentene ved Haakonsvern vil bli redusert med ca. 85 %.¹⁹⁸ For delområde 1 ble andelen PCB redusert med 90,7 %.

Mudringstiltaket som ble utført i delområde 1 i 1998, viser at det er mulig å fjerne hovedparten av PCB-forurensede sedimenter. Dette vil bidra til at PCB-forurensningen i fisk og skalldyr minsker på sikt. Imidlertid er det etter hvert avdekket flere områder med PCB-forurensede sedimenter ikke langt

fra Haakonsvern, som ikke var kjent da risikovurderingen ble utført. Disse forurensningene stammer fra utslipp fra andre problemeiere. Her er det ikke gitt pålegg fra SFT. Dette kan føre til at en ikke får den ønskede reduksjonen av PCB-innholdet i fisk og skalldyr til tross for saneringen ved Haakonsvern. Det er tatt initiativ til å utarbeide tiltaksplan for Byfjorden i Bergen. Denne planen omfatter ikke området nær Haakonsvern der det er påvist PCB.

Tidkrevende tvister om hvem som er den ansvarlige etter forurensningsloven

I budsjettproposisjonen for 1997 angis tidkrevende tvister om hvem som er den ansvarlige for å bekoste tiltak og undersøkelser som en av årsakene til at målsettingene ikke er nådd.¹⁹⁹

Som svar på spørsmål fra Riksrevisjonen opplyste Miljøverndepartementet at det hadde vært strid om hvem som har ansvaret for oppryddingen i 27 av de alvorligste forurensningssakene (rang 1- og rang 2*-sakene).²⁰⁰ I et vedlegg til brevet spesifiserte departementet hvilke saker det dreide seg om. Miljøverndepartementet skriver i brevet at med unntak av 4–5 saker er sakene nå løst, men at framdriften i noen saker fortsatt kan bli hemmet på grunn av manglende betalingsevne hos de ansvarlige. Riksrevisjonen har gått igjennom alle sakene som regnes for de alvorligste (det vil si rang 1 og rang 2*), til sammen 151 saker. Nedenfor gis ett eksempel fra de 27 rang 1- og rang 2*-sakene, det vil si ca. 18 %, hvor Miljøverndepartementet angir at det har vært strid om hvem som har ansvar for oppryddingene.

Eksempel 1 Bruk av pålegg etter forurensningsloven som påklages Miljøverndepartementet

Bakgrunnen for sakene Roe II, Juteskar I og II (id. nr. 807004, 807008 og 807010) er at det som følge av Hydros tidligere drift på Notodden ble deponert forurenset masse i ulike avfallsdeponier som ikke ligger på Hydros eiendom. Hydro stod for deponering av massene. Undersøkelser utført i 1995 konkluderte med at det var liten sannsynlighet for spredning av forurensning via jord fra deponiene, men at det fant sted en viss utlekking av tjæreforbindelser og bly til grunnvann og bekkefar. Fyllingene ligger under dyrket mark med delvis eksponering til overflaten. I medhold av forurensningsloven § 7 fjerde ledd påla SFT i august 1997 Norsk Hydro å tinglyse heftelse om rådighetsbegrensning som følge av forurensning på eiendommene, på grunn av fare for spredning ved endret arealbruk.²⁰¹ Dette vedtaket ble påklaget av Hydro.²⁰² I september 1999 opphevet

¹⁹⁷ Brev av 02.07.1996 fra SFT til FBT, «Tillatelse til mudring, oppgraving, håndtering og behandling/deponering av forurensede masser for Forvarets Bygningstjeneste Haakonsvern orlogsstasjon».

¹⁹⁸ Brev av 01.03.1996 fra FBT til SFT.

¹⁹⁹ St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 82.

²⁰⁰ Brev av 01.03.2000 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

²⁰¹ Brev av 06.08.1997 fra SFT til Norsk Hydro ASA.

²⁰² Brev av 28.08.1997 fra Norsk Hydro, juridisk kontor til SFT.

SFT sitt vedtak under henvisning til en saksbehandlingsfeil som dreide seg om at grunneierne ikke var behandlet som parter i saken, og at det kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold.²⁰³ Samtidig varslet SFT at de tok sikte på å treffe nytt vedtak om rådighetsbegrensninger på eiendommene og tinglysning av disse. Etter ny behandling av saken, med forhåndsvarsel til både grunneierne og Hydro, fattet SFT et nytt vedtak som påla Hydro å tinglyse en heftelse om rådighetsbegrensning på eiendommene.²⁰⁴ Hydro påklaget vedtaket i desember 1999 ved å bestride at selskapet er ansvarlig for deponiene med begrunnelse i at de forurensede massene ble overdratt til grunneierne av de aktuelle eiendommene og lovlig plassert før forurensningslovens ikrafttredelse.²⁰⁵ Miljøverndepartementet tok i august 2001 ikke klagen til følge, men omformulerte og begrunnet vedtaket nærmere.²⁰⁶

4.3.2 Bruken av økonomiske virkemidler

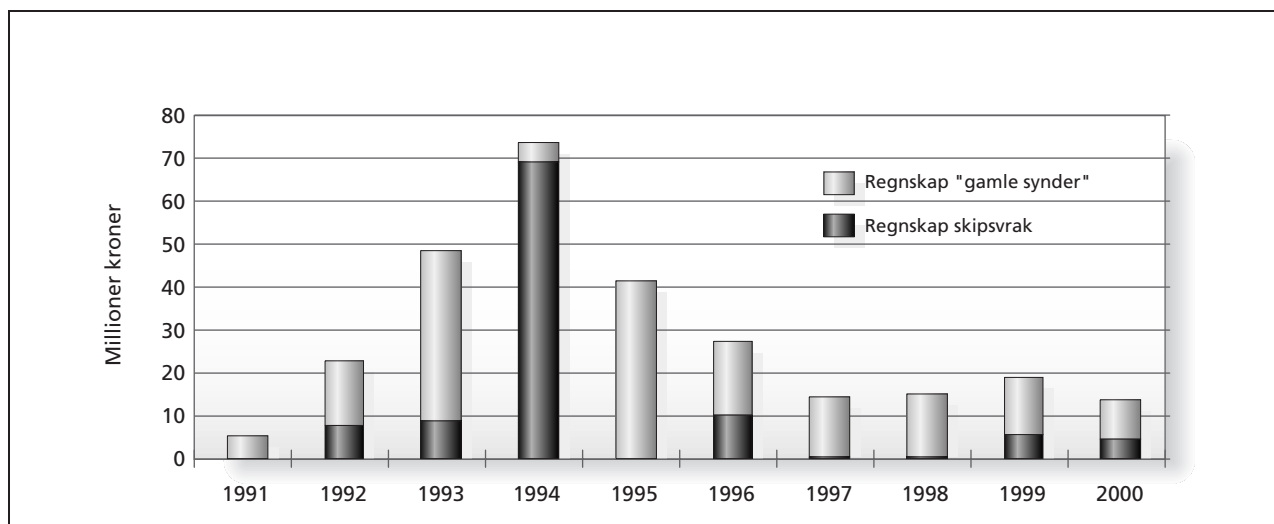
Bevilgninger og regnskap over Miljøverndepartementets budsjettområde

Fra og med budsjettåret 1991 ble det opprettet en egen tilskuddspost, post 71, til opprydding av skipsvrak og igangsetting av handlingsplanen for «gamle synder» bestående av spesialavfallsdeponier, forurensede fjorder og forurensning av nedlagte gruver.²⁰⁷ Posten dekket utgifter til kartlegging, overvåking, planlegging og fysiske tiltak, både i privat og kommunal regi, herunder tømning og fjerning av vrak.

Post 71 ble nedlagt i 1998. Begrunnelsen var at ifølge forurensningsloven skulle utgifter til opprydding i utgangspunktet dekkes av den eller dem som er ansvarlige for forurensningen.²⁰⁸ I den grad staten ved Miljøverndepartementet skulle delta i oppryddingen, ville utgiftene dekkes under kap. 1441, post 39. Post 39 ble opprettet i 1998 og skulle anvendes der hvor Statens forurensningstilsyn selv tok hånd om oppryddingen, enten ved egne ressurser eller ved at utredning og opprydding ble satt bort på oppdrag.²⁰⁹

Ansvar for en forurensning kan gjøres gjeldende overfor private, kommuner eller statlig sektor. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) står det under omtalen av kap. 1441, post 39, at dersom en ansvarlig ikke kan identifiseres, ikke er betalingsdyktig og heller ikke blir vurdert skikket til å stå for en god nok opprydding, eller dersom staten ved miljøvernforvaltningen etter forurensningsloven er den ansvarlige, blir utgiftene til undersøkelser og nødvendige oppryddinger dekket av miljøvernforvaltningens midler. I proposisjonen framholdes det at miljøvernforvaltningen også kan forskuttere undersøkelser og/eller delfinansiere oppryddingsprosjekter i tilfeller der en delfinansiering er nødvendig for å utløse oppryddingstiltak.

Figur 1 viser midlene som er brukt under post 71 og post 39 fra 1991 og fram til og med 2000, og hvordan disse er fordelt mellom opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet («gamle synder») og skipsvrak. Totalt i perioden 1991 til 2000 ble det bevilget 289,4 millioner kroner.



Figur 1 Fordeling av utgifter til skipsvrak og opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet («gamle synder»)

²⁰³ Brev av 22.09.1999 fra SFT til Norsk Hydro ASA.

²⁰⁴ Brev av 26.11.1999 fra SFT til Norsk Hydro ASA.

²⁰⁵ Brev av 01.11.1999 og 20.12.99 fra Hydro ved juridisk kontor til SFT.

²⁰⁶ Brev av 31.08.2001 fra Miljøverndepartementet til Norsk Hydro ASA. (I brevet beklages den sene saksbehandlingen.)

²⁰⁷ St.prp. nr. 1 (1990–91) Miljøverndepartementet og St.prp. nr. 1 (1991–92) Miljøverndepartementet.

²⁰⁸ St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet, s. 166.

²⁰⁹ St.prp. nr. 1 (1997–98) Miljøverndepartementet, s. 155. I 1998 ble det bevilget penger på både post 71 og post 39.

Av totalt 281,4 millioner kroner som er benyttet under post 71 og 39, har 174,6 millioner kroner gått til arbeidet med forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet. De resterende 106,8 millioner kronene er benyttet til opprydding av skipsvrak.

Kostnadene ved oppryddingsarbeidet av forurenset grunn og forurenset sjøbunn har i gjennomsnitt ligget på ca. 17,5 millioner kroner per år i perioden, men for årene 1993 og 1995 var utgiftene langt høyere enn dette, ca. 40 millioner kroner i året.²¹⁰

Miljøverndepartementet har tidligere opplyst Stortinget om at inntil 1992 ble opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet finansiert over kap. 1448, post 70. I alt ble det bevilget ca. 28 millioner kroner over denne posten.²¹¹ Fra og med 1992 ble det bevilget midler over kap. 1441, post 71 «Tilskudd til oppryddingstiltak». Miljøverndepartementet opplyser at fram til 1996 er det bevilget ca. 70 millioner kroner til «gamle synder» over denne posten.²¹²

Regnskapstallene for post 71 viser at det fra 1992 og til 1996 totalt er benyttet 100,6 millioner kroner.²¹³ Dette er over 30 millioner kroner mer enn det Miljøverndepartementet selv opplyser.

Miljøvernmyndighetenes kostnadsoverslag for undersøkelser og opprydding

Miljøvernmyndighetene har kommet med flere beregninger for kostnadene ved å undersøke og rydde opp i forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet.

SFT estimerte i 1992 totalkostnadene for opprydding av deponert og etterlatt spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter ut fra ulike ambisjonsnivåer.²¹⁴

Ambisjonsnivå 1: Området skal være fritt for forurensning.

Kostnadsanslag: 9–14 milliarder kroner.

Ambisjonsnivå 2: Forurensningen skal være fjernet eller redusert til et tilfredstillende nivå i forhold til miljøkvaliteter og sannsynlige bruksinteresser for arealer og resipienter.

Kostnadsanslag: 2,0–3,0 milliarder kroner.

Ambisjonsnivå 3: Forurensningen skal være redusert til et tilfredstillende nivå i forhold til nåværende bruk av arealer og resipienter i området.

Kostnadsanslag: 0,6–0,8 milliarder kroner.

I kostnadsvurderingen er det tatt utgangspunkt i at 450 lokaliteter skal undersøkes for tiltak innen 2000. Ved valg av ambisjonsnivå finner SFT ambisjonsnivå 1 for høyt i forhold til krav satt til andre forurensningskilder. De mener også at nytteverdien av tiltakene er for høye i forhold til kostnadene. Ambisjonsnivå 3 vil etter SFTs vurdering ikke tilfredsstille Stortingets mål om å redusere forurensningsfaren til et minimum. Miljøvernmyndighetene la derfor ambisjonsnivå 2 til grunn for handlingsplanen fra 1992. Etter deres syn vil dette gi en tilfredstillende oppryddingsgrad i forhold til Stortingets målsetting og være forsvarlig både ut fra et miljømessig og samfunnsøkonomisk synspunkt.²¹⁵

Ut fra ambisjonsnivå 2 beregnes oppryddingskostnadene for deponier og forurenset grunn til 1,625 milliarder kroner, opprydding av gruveforurensning til 220 millioner kroner og opprydding av forurensede sedimenter til 600 millioner kroner, totalt ca. 2,4 milliarder kroner. Med den usikkerheten som ligger i kostnadsvurderingene anslår SFT totalkostnadene til 2,0–3,0 milliarder kroner.

Statens utgifter anslås i 1992 til totalt å utgjøre i underkant av 1 milliard kroner, da gjennomgangen av eierforholdene på lokalitetene tyder på at staten må finansiere ca. 30 % av sakene og dekke en noe større prosentandel av kostnadene.²¹⁶

Ifølge Miljøverndepartementet var det i løpet av 1996 totalt sett benyttet 0,8 milliarder kroner til opprydding i «gamle synder». Dette beløpet omfatter totale utgifter for både statlig, kommunal og privat sektor. Reviderte beregninger fra 1996 viser at totale kostnader til framtidig opprydding i forurensede områder vil være i størrelsesorden 2–3 milliarder kroner. Kostnader ved tiltak utgjør ca. 85 % av dette beløpet, og kostnader til undersøkelser utgjør ca. 15 %. Statens direkte ansvar for forurensningene tilsier en andel av disse kostnadene på rundt 10 %, det vil si 200–300 millioner kroner.²¹⁷

I «SFT-rapport Miljøgifter i norske fjorder, 1774/2000», presenteres alternative ambisjonsnivåer og strategier for arbeidet med forurenset sjøbunn og kostnadsanslag for de ulike ambisjonsnivåene.

Ambisjonsnivå 1: Hele fjorden skal ha en miljøkvalitet som sikrer at biologiske effekter eller bivirkninger på økosystemet unngås.

Kostnadsanslag: Høyst usikkert.

Ambisjonsnivå 2: Hele fjorden skal ha en miljøkvalitet som sikrer egnethet for fiske og fangst. Det ytre området skal i tillegg ha en miljøkvalitet som sikrer

²¹⁰ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²¹¹ St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 85.

²¹² St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 85–86.

²¹³ Tallene er hentet fra St.meld. nr. 3 Statsregnskapet, for årene 1992 til 1996.

²¹⁴ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding.

²¹⁵ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding, s. 18.

²¹⁶ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding, s. 40.

²¹⁷ St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet, s. 87–88, gjelder hele avsnittet.

at biologiske effekter eller virkninger på økosystemet unngås.

Kostnadsanslag: 25 milliarder kroner.

Ambisjonsnivå 3: I hele fjorden skal uakseptabel spredning av miljøgifter unngås. Det ytre området skal i tillegg ha en miljøkvalitet som sikrer egnethet for fiske og fangst.

Kostnadsanslag: 8 milliarder kroner.

Det er knyttet stor usikkerhet til kostnadsanslagene, særlig fordi det er knyttet stor usikkerhet til hvilke tiltak i sedimentene som gir størst effekt under ulike forhold. For å anslå kostnader ved ambisjonsnivåene 2 og 3 på nasjonal basis er det gjort grove anslag på omfanget av sedimenttiltak som skal

til for å nå disse.²¹⁸ For eksempel er det vurdert slik at sedimentene i nesten dobbelt så mange delområder kan ligge uten fysiske inngrep i ambisjonsnivå 3 som i ambisjonsnivå 2. Høy grad av usikkerhet gjør at anslagene for den totale kostnaden ved ambisjonsnivå 2 ligger mellom 10 og 50 milliarder kroner, med et beste anslag på 25 milliarder kroner. Generelt konkluderer rapporten med at det vil være rimeligere å redusere tilførsler enn å måtte sette i verk oppryddingstiltak i etterkant. Eksempelvis er tiltak som sikrer grunn mot utlekking til sjø forholdsvis gunstige. Hvis forurenset grunn lekker ut i sjø, vil saneringskostnaden per m³ forurenset masse sannsynligvis øke med en faktor på 10 eller mer.²¹⁹

Tabell 13 Miljøvernmyndighetens kostnadsoverslag for undersøkelser og opprydding, ambisjonsnivå 2

	Handlingsplan 1992	St.prp. nr. 1 (96–97)	Dok. 1774/2000
Ambisjonsnivå	2	2	2
Forurenset grunn	1,625 mrd. kr.		
Gruveforurensning	220 mill. kr.		
Forurenset sjøbunn	600 mill. kr.		25 mrd. kr.
Totalt	2,0–3,0 mrd. kr.	2,0–3,0 mrd. kr.	
Statlig dekning	30 %	10 %	?

Tabell 13 gir en sammenfattet oppstilling av miljøvernmyndighetens ulike kostnadsoverslag for undersøkelser og opprydding i forurenset grunn, gruveforurensning og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet.

De reviderte beregningene fra 1996 samsvarer med kostnadsanslagene fra 1992. I 1996 påtar Miljøverndepartementet seg imidlertid direkte ansvar for bare 10 % av de totale kostnadene, mens ifølge handlingsplanen fra SFT i 1992 er staten ansvarlig for 30 % av lokalitetene og tilsvarende finansieringskostnader.

Ved en sammenligning av kostnadene for opprydding av forurenset sjøbunn, anslås det i handlingsplanen fra 1992²²⁰ en total kostnad på 600 millioner kroner, mens i SFTs rapport fra 2000²²¹ er total kostnaden 25 milliarder kroner dersom man legger ambisjonsnivå 2 til grunn.

4.3.3 Informasjonsvirkemidler

Faglig veiledning til konsulenter og eiere av grunnforurensning

I rapport 95:09 Håndtering av grunnforurensningsaker – Foreløpig saksbehandlingsveileder skisserer

SFT saksgang og de prinsipielle måtene å tenke på når tiltak skal vurderes for forurenset grunn. I rapport 99:01 A Risikovurdering av forurenset grunn er det utarbeidet generelle normverdier for mest følsom arealbruk og verktøy for å foreta risikovurderinger. 99:01 A ble utviklet som et supplement og videreutvikling av 95:09. Det ble også utarbeidet en eksempelsamling (99:01 B) som illustrerer hvordan veiledningen kan anvendes i praksis. Veiledningene er ment å være et hjelpemiddel for problemeiere, konsulenter og forvaltningen for å sikre enhetlige, kostnadseffektive beslutninger om tiltak og en god etterprøvbarehet i beslutningsgrunnlaget.²²²

Informasjon og oppfølgingsoppgaver til kommunene

SFT har tidligere sendt flere brev²²³ til alle kommunene med informasjon om forurenset grunn og deponier med spesialavfall.²²⁴ SFT mener at effekten av å informere kommunene på denne måten trolig er liten, i den forstand at det er vanskelig å påvise at kommunene har tatt initiativ til oppryddingstiltak som følge av disse brevene.²²⁵

²¹⁸ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder.

²¹⁹ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder, s. 22.

²²⁰ SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydding.

²²¹ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder.

²²² SFT-rapport 99:01A Risikovurdering av forurenset grunn.

²²³ Brev av 12.11.1991 fra SFT til kommunene. Brev av 03.09.1993 fra SFT til alle landets kommuner v/ teknisk etat. Brev av 28.08.1997 fra SFT til kommunene.

²²⁴ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

²²⁵ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

Opplysninger i deponidatabasen gjøres allment tilgjengelig på Internett

SFT har utarbeidet en forskrift som legger opp til at kommunene gis fullmakt til å gi pålegg om undersøkelse og/eller tiltak på forurenset grunn i utbyggingssaker uansett rang.²²⁶ I den forbindelse har SFT brukt ressurser på å videreutvikle deponidatabasen med sikte på å gjøre deler av den tilgjengelig på Internett. Hensikten er først og fremst å gi offentlige myndigheter inklusive kommunale myndigheter et verktøy for å saksbehandle utbyggingssaker med forurenset grunn. Utover dette vil en slik tilgang gi allmennheten og utbyggere oversikt over lokaliteter med forurenset grunn. Forskriften ligger til behandling i Miljøverndepartementet. Departementet understreker at det gjenstår en rekke avklaringer før forskriften vil bli sendt på høring.²²⁷ Det ble i denne sammenheng pekt på nødvendigheten av samordning med Kommunal- og regionaldepartementet. Det er derfor uklart når forskriften eventuelt vil tre i kraft. Miljøverndepartementet gir uttrykk for at de alvorligste sakene ikke vil bli delegert til kommunene, og det innebærer at SFT fortsatt vil gi pålegg i disse sakene.²²⁸

SFT veileder ikke problemeiere og andre som arbeider med forurenset grunn i enkeltsaker.²²⁹ FBT har gitt uttrykk for at de synes det er liten kontakt med SFT i forbindelse med kartlegging, undersøkelser, tiltak og overvåking.²³⁰ I den sammenheng påpeker FBT at etater tilsvarende SFT i Sverige, Danmark og USA i mye større utstrekning gir råd og bidrar konstruktivt til gode løsninger. NSB har ikke hatt møte med SFT siden NSB tok et initiativ til et møte i 1999.²³¹ Kontakten med SFT har stort sett gått ut på at SFT har gitt NSB pålegg i ulike grunnforurensningssaker. NSB var således ikke informert om miljøvernmyndighetenes målsettinger vedrørende forurenset grunn.²³²

Kunnskapsformidling til fagmiljøer og eiere av grunnforurensning

SFT informerer på generelt grunnlag i Miljøringen.²³³ Miljøringen skal være et forum for eiere av forurenset grunn og sedimenter, myndigheter som legger rammebetingelser, FoU-institusjoner og rådgivningsfirmaer som arbeider med problemløsning,

leverandører og entreprenører som bidrar til tekniske løsninger på problemene.²³⁴ Miljøringen skal være et bindeledd mellom medlemmene og offentlige myndigheter, FoU-miljøer og internasjonale nettverk og har derfor god kontakt med SFT og får jevnlig informasjon om deres arbeid rundt problemet med forurenset grunn.²³⁵ SFT har også fast plass i programmet på medlemsmøtene og deltar for å informere medlemmene om myndighetenes arbeid.²³⁶

4.3.4 Praktisering av organisatoriske virkemidler – sektoransvar og overordnet ansvar

Sektoransvar og overordnet ansvar

Regjeringens miljøvernpolitikk bygger på prinsippet om at alle private og offentlige aktører i alle samfunnssektorer har et selvstendig ansvar for å legge miljøsinn til grunn for sin virksomhet. I St.meld. nr. 58 (1996–97) ble det skissert et styringssystem bestående av sektorvise miljøhandlingsplaner, resultatoppfølgingssystem og årlig presentasjon i en stortingsmelding om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Bakgrunnen var behovet for i større grad å ta i bruk sektormyndighetenes virkemidler, kunnskaper og kreativitet for å sikre en bærekraftig utvikling og for å forebygge miljøskader. Miljøvernmyndighetenes ansvar i dette systemet vil være å samordne regjeringens arbeid med å fastsette de miljøvernpolitiske målene nasjonalt og for sektorer.²³⁷ Videre har Miljøverndepartementet ansvaret for å sikre utvikling av egnede systemer for overvåking.²³⁸

Sektorvise miljøhandlingsplaner

Sektorvise miljøhandlingsplaner beskriver sektorens miljøpåvirkning og planer for miljøinnsatsen knyttet til departementets ansvarsområder gjennom formulering av sektorvise arbeidsmål, tiltak og virkemiddelbruk på mellomlang sikt og for kommende budsjettår.²³⁹ Tabell 14 viser hvilke departementer som har utarbeidet miljøhandlingsplaner, og når resterende departementer forventer å presentere sine respektive miljøhandlingsplaner.

²²⁶ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

²²⁷ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²²⁸ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²²⁹ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

²³⁰ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001.

²³¹ Møte mellom NSB og Riksrevisjonen 25.10.2001.

²³² Møte mellom NSB og Riksrevisjonen 25.10.2001.

²³³ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

²³⁴ www.miljoringen.no.

²³⁵ www.miljoringen.no.

²³⁶ www.miljoringen.no.

²³⁷ Stortinget bestemte i juni 2001 at Stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand skulle legges fram annethvert år.

²³⁸ St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, s. 72.

²³⁹ Notat av 15.01.2001 fra Miljøverndepartementet til Justis- og politidepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner.

Tabell 14 I hvilket statsbudsjett de ulike departementene vil presentere eller har presentert sine respektive miljøhandlingsplaner²⁴⁰

Departement	1999	2000	2001	2002	2003
Samferdseldepartementet	X				
Forsvarsdepartementet	X				
Olje- og energidepartementet		X			
Fiskeridepartementet		X			
Landbruksdepartementet			X		
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ...			X		
Nærings- og handelsdepartementet			X		
Kommunal- og regionaldepartementet			X		
Finansdepartementet				X	
Justisdepartementet				X	
Utenriksdepartementet				X	
Kulturdepartementet				X	
Arbeids- og administrasjonsdepartementet					X
Barne- og familiedepartementet					X
Sosial- og helsedepartementet					X

Oppfølging og eventuelle mindre revisjoner av planene skal rapporteres årlig i departementenes budsjettproposisjoner. De planene som hittil er utarbeidet, betraktes som førstegenerasjonsplaner.²⁴¹ Det er et siktemål at den enkelte sektorvise miljøhandlingsplan blir revidert hvert fjerde år.²⁴²

Ifølge Miljøverndepartementets veiledende retningslinjer for arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner er det flere formål med miljøhandlingsplanene.²⁴³ Planene skal gi en oversikt over de aktivitetene ulike departementer har et forvaltningsmessig ansvar for, og miljøpåvirkningen av disse aktivitetene, identifisere de viktigste utfordringene for hvert departement innenfor aktuelle resultatområder i regjeringens miljøvernpolitikk og formulere arbeidsmål for hvordan departementet skal bidra til å oppfylle de nasjonale resultatmålene. Planene skal i tillegg beskrive virkemidlene som skal brukes, og formulere konkrete tiltak som skal gjennomføres de nærmeste årene med hovedfokus på virkemidler og tiltak som departementet har et selvstendig forvaltningsansvar for. Ny politikk som omtales i miljøhandlingsplanen, skal reflekteres i departementenes budsjettproposisjon og overfor deres underliggende etater.

Miljøverndepartementet framholder at sektorvise miljøhandlingsplaner er et viktig redskap for Regje-

ringen til å se miljøverninnsatsen i en helhetlig sammenheng og avklare hvordan politikken til de enkelte departementer kan bidra til at Norges miljøvernpolitiske mål nås til lavest mulig kostnad for samfunnet.²⁴⁴

Ifølge Miljøverndepartementet spiller sektorvise miljøhandlingsplaner en mindre rolle innenfor området forurenset grunn og forurenset sjøbunn, fordi det er miljøvernforvaltningen og ikke sektordepartementene som forvalter de viktigste virkemidlene på området.²⁴⁵ Departementet mener at de sektorvise miljøhandlingsplanene muligens kan bidra til en bevisstgjøring av bransjer og til at det blir ryddet opp litt raskere enn det ellers ville blitt gjort, men at det viktigste virkemidlet i arbeidet med å rydde opp i forurenset grunn er å gi pålegg om opprydding etter forurensningsloven. Ifølge departementet skiller ikke miljøvernforvaltningen mellom statlige og private eiere eller mellom eiere i ulike sektorer av forurensning i praktiseringen av forurensningsloven.²⁴⁶

I arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner gir Miljøverndepartementet de aktuelle departementene råd og veiledning om hvordan sektorvise arbeidsmål bør utformes. Miljøverndepartementet har laget retningslinjer for arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. I disse retningslinjene og i møter med departementene ved oppstart av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner legger Miljøverndepartementet opp til at slike mål bør være så konkrete

²⁴⁰ Opplysningene er hentet fra St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 12 og St.prp. nr. 1 (2001–2002) Miljøverndepartementet, s. 32. Departementenes nye navn er derfor ikke benyttet.

²⁴¹ St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 12.

²⁴² Brev av 22.08.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

²⁴³ Notat av 15.01.2001 fra Miljøverndepartementet til Justis- og politidepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner.

²⁴⁴ St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 12 og Notat av 15.01.2001 fra Miljøverndepartementet til Justis- og politidepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner.

²⁴⁵ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²⁴⁶ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

og etterprøvbare som mulig, og at det bør knyttes virkemidler og tiltak til de sektorvise arbeidsmålene. Videre legger departementet opp til at miljøhandlingsplanene skal beskrive utfordringene knyttet til de resultatområdene som sektordepartementets aktiviteter påvirker. Dette gjelder også for området forurenset grunn og forurenset sjøbunn forårsaket av tidligere tiders virksomhet. Når departementene har laget et utkast til miljøhandlingsplan, utarbeider miljøvernmyndighetene kommentarer til planens innhold, herunder målformuleringene som departementene skal rapportere i forhold til. I arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner legges det opp til brede prosesser internt i Miljøverndepartementet og i deres underliggende etater. Miljøverndepartementet understreker imidlertid at miljøhandlingsplanene er det enkelte sektordepartements plan, og at de i så måte kun kan gi råd om innhold og utforming av planen.²⁴⁷ Dersom det er stor uenighet mellom Miljøverndepartementet og et sektordepartement, forsøkes problemet løst politisk.²⁴⁸

SFTs erfaring med sektorvise miljøhandlingsplaner er at de tidligere fikk tilsendt utkast til sektorenes miljøhandlingsplaner til uttalelse.²⁴⁹ Det ble lagt ned mye arbeid i å gi kommentarer, men dette ble ikke godt mottatt av sektordepartementene. SFT gir derfor kommentarer til slike miljøhandlingsplaner bare når Miljøverndepartementet ber om det.

I brev av 22. august 2001 til Riksrevisjonen viser Miljøverndepartementet til Statskonsult, som har kartlagt erfaringer fra arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner i åtte departementer og i miljøvernforvaltningen.²⁵⁰ Ifølge denne kartleggingen er svakhetene i arbeidet i første rekke knyttet til mangelfullt samarbeid mellom sektordepartementer og miljøvernmyndigheter, til dårlig samordning på tvers av sektorer og internt på miljøsidene og til manglende kobling mellom sektorvise miljøhandlingsplaner og resultatoppfølgingssystemet. Det var også et hovedinntrykk at innholdet i planene generelt er lite handlingsrettet og konkret når det gjelder virkemiddel- og tiltaksdelen. Etter Statskonsults vurdering er det i hovedsak to forhold som har bidratt til svakheter i arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner. For det første har formålet med planene vært uklare, og for det andre var arbeidet med resultatoppfølgingssystemet fortsatt i en utredningsfase, og forutsetningen for hvordan sektordepartementene skulle utarbeide resultatdokumentasjon var dermed ikke klargjort.

Resultatoppfølgingssystemet til miljøvernmyndighetene

Resultatoppfølgingssystemet skal gi en helhetlig og konsistent ramme som omfatter regjeringens samlede miljøvernpolitiske satsing og resultater. Innenfor denne rammen vil både sektormyndighetene og miljøvernmyndighetene ha ansvar for utvikling, rapportering og analyser av resultater. Det er miljøvernmyndighetenes ansvar å sørge for at det etableres et system for resultatrapportering av utviklingen i miljøtilstanden, av de faktorer som påvirker miljøtilstanden, og av gjennomførte miljøtiltak og kostnadene ved disse.²⁵¹

Resultatrapporteringen forutsetter innhenting og bearbeiding av data, og innhenting av data vil i første rekke basere seg på miljøovervåking, miljøstatistikk og rapportering fra sektorene. Resultatoppfølgingen vil også være et viktig grunnlag for internasjonal rapportering.

Ifølge Miljøverndepartementet har Norge kommet langt i forhold til andre land når det gjelder å etablere styringssystem for miljøvernområdet, men det understrekes at systemet ennå ikke er ferdig utviklet.²⁵² Miljøverndepartementet mener at resultatoppfølgingssystemet når det er ferdig utviklet, vil gi en svært god plattform for å kunne vurdere om samlet innsats er tilfredsstillende i forhold til mål og forpliktelser. Miljøverndepartementet er også av den oppfatning at dagens rapportering bidrar til å belyse på hvilke områder innsatsen eventuelt må styrkes. Arbeidet med å utvikle resultatoppfølgingssystemet er omfattende og vil derfor måtte foregå over flere år.

I St.meld. nr. 58 (1996–97)²⁵³ omtales resultatoppfølgingssystemet som et system som skal gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer er kostnadseffektiv. Miljøverndepartementet forventer å kunne gjøre en fullgod vurdering når det gjelder dette når hele systemet er ferdig utviklet.²⁵⁴ Miljøverndepartementet tidfester ikke ferdigstillelse av resultatoppfølgingssystemet.

Miljøverndepartementet mener resultatoppfølgingssystemet i seg selv ikke er avgjørende for å gi det faglige grunnlaget som er nødvendig i forbindelse med justering av mål og virkemidler innenfor området forurenset grunn og forurenset sjøbunn. Departementet viser i den forbindelse til at det viktigste virkemidlet har vært og fortsatt vil være forurens-

²⁴⁷ Brev av 22.08.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

²⁴⁸ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²⁴⁹ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001.

²⁵⁰ Statskonsult notat 2001:2 ble utarbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet.

²⁵¹ Brev av 22.08.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

²⁵² Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²⁵³ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, duggnad for framtida, s. 27.

²⁵⁴ Brev av 04.12.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

ningslovens hjemmel til å gi pålegg om å rydde opp i forurensningene.²⁵⁵

Areal med kostholdsråd for fisk og skalldyr brukes som indikator for miljøvernmyndighetene. Denne indikatoren opplever Miljøverndepartementet som problematisk i og med at det er SNT og ikke miljøvernmyndighetene selv som har ansvaret for å gi slike kostholdsråd.²⁵⁶

Som en del av resultatoppfølgingen rapporterer SFT fra deponidatabasen til Miljøverndepartementet i form av en A- og B-liste. Ifølge SFT er A-listen antall rang 1-saker som var registrert og ikke avsluttet per 01.06.98. B-listen er antall rang 2-saker som var registrert og ikke avsluttet per 01.06.98. Miljøverndepartementet rapporterer antallet rang 1 og rang 2 videre til Stortinget i St.prp. nr. 1 og stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand.

4.3.5 Eksempler på sektoransvar

Eksempel 1 Forsvaret

De fleste militære avdelinger har hatt egne avfallsfyllinger. På disse fyllingene ble det tidligere brent avfall sammen med maling-, lim- og lakkrester og i enkelte tilfeller også spillolje og løsemidler. I 1990–91 gjennomførte Forsvarets bygningstjeneste (FBT) en kartlegging av spesialavfall og forurenset grunn på Forsvarets områder. Kartleggingen viste at det på Forsvarets områder fantes 262 forurensede lokaliteter. Etter den første kartleggingen har det kommet til noen få alvorlig forurensede lokaliteter.

I 1998 begynte Forsvaret også å kartlegge og vurdere miljøtilstanden i sjøsedimenter der det kan antas at Forsvarets militære virksomhet virker inn på økologiske forhold. Undersøkelsene viste at en rekke havner og fjorder til dels er sterkt forurenset av forskjellige miljøgifter, som tungmetaller, petrokjemikalier, PAH, PCB og DDT.

Forsvarets miljøhandlingsplan

Forsvarsdepartementet la fram sin miljøhandlingsplan, slik disse er definert av Miljøverndepartementet, i forbindelse med statsbudsjettet for 1999.²⁵⁷ Den første handlingsplanen for miljøvernarbeidet i Forsvaret ble imidlertid framlagt i St.meld. nr. 21 (1992–93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret. Meldingen inneholder en beskrivelse av Forsvarets miljøpåvirkning og konkrete tiltak for å begrense negative miljøkonsekvenser. Blant tiltakene var utarbeidelse av retningslinjer og direktiver, og organisering av miljøinnsatsen. Opprydding i gamle miljø-

problemer hadde et eget punkt i den første handlingsplanen. I den forbindelse ble det vist til at Forsvaret i 1990–91 gjennomførte en kartlegging av spesialavfallsdeponier og forurenset grunn på eget område. Arbeidet ble videreført ved at det også ble gjennomført undersøkelser i 1992. Forsvarets bygningstjeneste fikk i handlingsplanen oppgaven med å følge opp den deponiundersøkelsen som allerede var satt i gang, ved å fortsette undersøkelsene av de høyest prioriterte lokalitetene og gjennomføre eventuelle oppryddingstiltak og overvåkingsprogrammer. Det skulle også utarbeides en plan for undersøkelse av de lavere prioriterte lokalitetene.

I handlingsplanen som er forankret i budsjettet for 1999, konkluderes det med at tiltakene fra planen som kom i 1993, er iverksatt og i hovedsak gjennomført.²⁵⁸ Den nye planen har som delmål å kartlegge forurensning i militære områder. Dette innebærer en videreføring av kartleggingen av forurenset sjøsedimenter ved kystnære militære installasjoner og i tillegg en videreføring av arbeidet med å kartlegge og sikre forurenset grunn på militære områder.

Arbeidet med forurenset grunn og forurensede sedimenter i Forsvaret

I miljøhandlingsplanen fra 1993²⁵⁹ fikk Forsvarsdepartementet ved Bygge- og eiendomsavdelingen (nå: Bygg- og miljøseksjonen i Ressursavdelingen) samordningsansvaret for miljøvernet.²⁶⁰ Forsvarets bygningstjeneste (FBT) fikk i 1993 ansvaret for plansaker og nye lover og forskrifter innenfor miljøvern, utføring av miljøkonsekvensanalyser i større utbyggingssaker og ivaretagelse av miljøhensyn i arealplanlegging.

Forsvarsbygg,²⁶¹ tidligere FBT, har en rammetillatelse til oppgraving og behandling av olje- og PAH-forurenset jord, samt oppgraving av tungmetall- og PCB-forurenset jord på Forsvarets eiendommer. I henhold til rammetillatelsen kreves det årlig statusrapportering til SFT fra Forsvaret.²⁶²

FBT Miljøseksjonen gjennomfører årlige møter med regionene for å planlegge hvilke kartlegginger, undersøkelser og tiltak og hvilken overvåking som skal gjennomføres. FBT foreslår deretter årlige bevilgninger og deltar i budsjettforhandlinger med Forsvarets overkommando.

Det praktiske arbeidet med å gjennomføre opp-

²⁵⁵ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²⁵⁶ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²⁵⁷ St.meld. nr. 21 1992–93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret og St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 12.

²⁵⁸ St.meld. nr. 21 1992–93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret.

²⁵⁹ St.meld. nr. 21 1992–93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret.

²⁶⁰ St.meld. nr. 21 1992–93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret.

²⁶¹ St.prp. nr. 77 (2000–2001) Omlegging av forsvars eiendomsforvaltning og Innst. S. nr. 343 (2000–2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning.

²⁶² Brev av 01.12.1997 fra SFT til FBT.

ryddingsprosjektene ivaretas av en miljøkoordinator i de fire regionene. Utkast til anbudsdokumenter i forbindelse med for eksempel undersøkelser, tiltak eller overvåking går via FBT Hovedkontoret Miljøseksjonen for kvalitetssikring.

Forsvarets deponidatabase

Lokaliteter med forurenset grunn på Forsvarets område er registrert i en egen database. Forsvarets deponidatabase er i den senere tid utvidet til også å omfatte lokaliteter med skytebaner og lokaliteter med forurenset sjøbunn. I den forbindelse ble SFT invitert til å bli med på dette utviklingsarbeidet. Men SFT avstod fra dette da de hadde andre utviklingsplaner for sin egen deponidatabase. Det har ikke vært formalisert samarbeid mellom SFT og FBT når det gjelder utviklingsarbeidet med de to databasene. FBTs database oppdateres av FBT sentralt. SFT har i forbindelse med oppdatering av databasen bedt FBT om ikke å endre rangeringen av lokaliteter underveis. Det vil si at dersom en lokalitet har fått en rangering, så vil den beholde denne selv om videre undersøkelser skulle påvise at den burde hatt en annen rangering.

FBT Miljøseksjonen var kjent med at SFT for tiden arbeider med å tilrettelegge sin egen deponidatabase på Internett, men de var imidlertid ikke kjent med at det i denne forbindelse vil bli færre rangeringskategorier, og at det åpnes for at lokaliteter kan skifte rangeringer dersom ny informasjon skulle tilsi dette. Det er ikke innarbeidet rutine for at lokaliteter som avhendes til sivile formål, blir varslet til SFT slik at disse lokalitetene kan inkluderes i SFTs deponidatabase.

Forsvarets samarbeid med forurensningsmyndighetene

Forsvaret er kjent med målsettingen om at alle rang 1- og 2*-sakene skal være avsluttet fra SFTs side i løpet av 2005, og at alle rang 2-sakene skal være undersøkt også innen 2005. FBT har i den forbindelse ikke mottatt krav eller pålegg om at de skal intensivere eller fokusere på disse lokalitetene slik at målene nås. Det ble samtidig understreket at Forsvaret stort sett allerede har nådd disse målene, og det ble i denne sammenheng vist til deres siste statusrapport.

Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet har halvårlige koordineringsmøter på politisk nivå der miljøsaker drøftes. FBT Miljøseksjonen pleier å delta på disse møtene. Det har vært få møter mellom SFT og FBT de siste årene, og disse møtene har i stor grad dreid seg om enkeltsaker.

FBT Miljøseksjonen er tilfreds med SFTs veileder for risikovurdering av forurenset grunn (99:01A), og denne brukes som mal for de undersøkelsene som er gjennomført på Forsvarets område. SFT har i liten grad kontakt med FBT i forbindelse

med kartlegging, undersøkelser, tiltak og overvåking. FBT viser til at etater tilsvarende SFT i Sverige, Danmark og USA i mye større utstrekning gi råd og bidrar konstruktivt til gode løsninger. I enkeltsaker er det kontakt med kommuner.

Forsvarets oppryddingskostnader

For perioden 1997–2001 opplyser Forsvaret å ha brukt i overkant av 30 millioner kroner på opprydding av forurensninger som skyldes tidligere tiders virksomhet. Dette gir et gjennomsnitt på drøyt 6 millioner kroner i året. Det er uklart hvor mye Forsvaret har brukt på miljøtiltak før 1997, da økonomisystemet ble lagt om dette året. Ifølge Forsvarsbygg vil en summering av disse kostnadene vanskelig la seg gjøre med dagens system.²⁶³

Oppryddingsarbeidet på Haakonssvern er organisert som et eget prosjekt og ligger utenfor den normale arbeidsdelingen.²⁶⁴ Undersøkelsene utenfor Haakonssvern startet i 1994. I desember 1996 fikk Forsvaret pålegg om å gjennomføre miljøbeskyttende tiltak. Miljøtiltak med mudring startet ved årsskiftet 1997/98. Kostnadene for mudring av sedimentene og plassering av disse i sjødeponier er beregnet til ca. 68 millioner kroner.²⁶⁵ Totale kostnader ved Haakonssvern, inkl. tidligere kostnader er beregnet til ca. 130 millioner kroner.²⁶⁶ Det vil komme en fase 3 som innbefatter avslutning av deponier og kontroll av tiltaket.

I tillegg har FBT vært med på å betale oppryddingen på Oslo Lufthavn Gardermoen. Forsvarets forurensede lokaliteter var overført til OSL, og FBT fikk i liten grad være med og velge løsninger.²⁶⁷

Eksempel 2 NSB

Forurensninger fra tidligere tiders virksomhet knyttet til jernbanedriften er spesielt forbundet med to typer forurensninger: kreosotforurensninger og olje- og dieselforurensninger. Kreosot ble benyttet til å impregnere sviller og stolper brukt til å bygge jernbanenettet. Olje- og dieselforurensning er i hovedsak knyttet til drift av jernbanen. Denne typen grunnforurensning oppstod ved overfylling og lekkasjer, ofte ved stasjonsområder.

NSB/Jernbaneverket eier åtte av de totalt 151 stedene med forurenset grunn hvor det kreves snarlig tiltak (rang 1 og rang 2*).

²⁶³ Faks av 06.03.2002 fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen.

²⁶⁴ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001.

²⁶⁵ Forsvarets bygningstjeneste, Undersøkelser av forurensningsfare fra avfallsfyllinger og forurenset grunn på Forsvarets områder, Statusrapport per 1. januar 1996.

²⁶⁶ Forsvarets bygningstjeneste, Avfallsfyllinger, forurenset grunn, skytefelt og forurensede sedimenter, Statusrapport per 1. januar 2000.

²⁶⁷ Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001.

Samferdselsdepartementets miljøhandlingsplan

I Samferdselsdepartementets miljøhandlingsplan fra 1998 omtales forurenset grunn under resultatområdet Helse- og miljøfarlige kjemikalier.²⁶⁸ Der opplyses det at Jernbaneverket nå har lagt ned alle tidligere verksteder for kreosotimpregnering av tresviller. Ifølge planen ser Jernbaneverket det som en viktig oppgave å sanere disse områdene som representerer en potensiell forurensningsfare. I planen står det at Jernbaneverkets tidligere verksted for kreosotimpregnering nå er under kartlegging, og at tiltak er eller vil bli vurdert satt i gang.

Miljøhandlingsplanen har et vedlegg som gir en kort omtale av miljøstrategiene til heleide selskaper under Samferdselsdepartementet, herunder NSB BA. I vedlegget omtales opprydding av oljeforurenset grunn som et eksempel på miljøtiltak i NSB BA.

Arbeidet med forurenset grunn og forurensede sedimenter i NSB²⁶⁹

NSB BA har en egen stabsseksjon for miljø i konsernledelsen. I 1997 utarbeidet NSB BA en overordnet miljøplan for perioden 1997–2001. Planens pkt. 6 omhandler opprydding av eksisterende grunn og erstatning av dårlig sikrede tankanlegg innen 01.12.97. Denne planen ble senere erstattet av Strategisk miljøplan for NSB, 1999–2002 som tar utgangspunkt i Lokal Agenda 21, og som inneholder miljømålene til NSB. Miljøplanene inneholder ved siden av 12 målbare miljøområder intensjoner om at NSB skal bli en av de beste miljøbedriftene innen 2002. Utover disse målene foreligger ingen spesifikke føringer for hvordan NSB skal løse sine miljøproblemer knyttet til forurenset grunn. Operasjonaliseringen av strategisk miljøplan skal skje i enheter og datterselskaper, gjennom deres respektive forretnings- og virksomhetsplaner.²⁷⁰ Interne prioriteringer vedtas lokalt og styres derfor ikke i detalj ved denne planen, som følgelig ikke tidfester tiltakene nærmere.²⁷¹ Videre er håndteringen av forurenset grunn et av temaene som både generelt og detaljert omtales i den årlige miljørapporten fra NSB. NSB har deltatt med innspill i arbeidet med å utarbeide miljøhandlingsplanen for Samferdselsdepartementet.

Når det gjelder organiseringen av oppryddingsarbeidet, skulle de enkelte regionale enhetene i utgangspunktet rydde opp i forurenset grunn for egne midler, og NSB konsernstab Miljø skulle bidra med rådgivning. Denne praksisen førte til at oppryddingssakene ble behandlet ulikt. NSB BA er derfor i ferd med i større grad å sentralisere oppgaver knyttet til dette arbeidet. Dette innebærer blant annet at NSB

konsernstab Miljø kommer til å drive mer kvalitets- og miljørevisjoner av enhetenes arbeid med å rydde opp på områder med forurenset grunn.

Ifølge NSB konsernstab Miljø er det først og fremst de ikke-driftsrelaterte eiendommene og eiendommer som er aktuelle for salg, som det skal fokuseres på. Videre prioriteringer gjøres i tråd med NSBs strategiplan for perioden 1999–2002, det vil si at prioriteringene skal skje på grunnlag av de miljøkonsekvenser forurensningen har på omgivelsene. I tillegg skal prioriteringene baseres på økonomi og NSBs omdømme. Etablering av mål for oppryddingen er også en vesentlig faktor det tas hensyn til i prioriteringsarbeidet. Det ble i denne sammenheng påpekt at det er en utfordring å finne et nivå på oppryddingen som er «godt nok». NSB konsernstab Miljø vil ta kontakt med SFT for å drøfte målsettinger for oppryddingstiltak. Det ble opplyst at de eiendommene med grunnforurensninger som i praksis blir prioritert først, er de eiendommer som skal avhendes.

Ifølge NSB konsernstab Miljø er det ikke foretatt en generell avgrensning og avklaring om det er NSB eller JBV som har ansvar for de ulike forurensningene. NSB konsernstab Miljø ser det slik at det er JBV som i hovedsak har ansvar for kreosotforurensningene, mens NSB i hovedsak har ansvar for dieselforurensninger. NSB konsernstab Miljø var imidlertid ukjent med at JBV i 1997 la fram for SFT en handlingsplan for opprydding av kreosotforurenset grunn. Det ble ellers opplyst at JBV har ansvaret for oppryddingen ved impregneringsverket i Råde. Det gjenstår avklaring om ansvaret for blant annet Hommelvik og Brakerøya. Når det gjelder den omfattende oppryddingen på Lillestrøm, anser ikke NSB at det er de som skal betale hele regningen. Men avklaringer med JBV og Telenor gjenstår.

Samarbeidet med forurensningsmyndighetene²⁷²

NSB konsernstab Miljø har ikke eksplisitt blitt informert eller pålagt å følge miljøvernmyndighetenes målsetting vedrørende forurenset grunn som følge av tidligere tiders virksomhet. Det var uklart for NSB konsernstab Miljø hvilke lokaliteter som skulle være avsluttet innen 2005, i og med at de ikke var gjort kjent med hvilken rang SFT hadde gitt deres lokaliteter. Det var også uklart for NSB hvilke lokaliteter som er gitt rang 2, og om disse skulle være undersøkt også innen 2005. Det ble imidlertid opplyst på møtet at det er realistisk å gå ut fra at de åtte rang 1-lokalitetene som Riksrevisjonen listet opp i sin spørreliste til NSB, vil bli avsluttet innen 2005. Den eneste lokaliteten det kan være problem med å få avsluttet innen 2005, er Marienborg.

Nødvendige faglige og forvaltningsmessige innspill i håndteringen av konkrete forurensningssaker

²⁶⁸ Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren 1998, Samferdselsdepartementet.

²⁶⁹ Møte mellom NSB BA og Riksrevisjonen 25.10.2001, ikke første setning i avsnittet.

²⁷⁰ Strategisk miljøplan for NSB, 1999–2002.

²⁷¹ Strategisk miljøplan for NSB, 1999–2002.

²⁷² Møte mellom NSB BA og Riksrevisjonen 25.10.2001.

ivaretas av fylkesmennenes miljøvernavdelinger (FMVA) som NSB rapporterer til i slike saker. Dialogen mellom NSB og FMVA ble betegnet generelt som åpen og god med fokus på å oppnå miljømessig tilfredsstillende resultater. Pålegg fra SFT i denne forbindelse har stort sett kommet i enkeltsaker der det har blitt stilt krav om tinglysing av rådgighetsbegrensninger på arealer med forurenset grunn. SFT har deltatt på noen befaringer, blant annet på Lillestrøm. NSB tok initiativ til møte med SFT i 1999. Etter dette har det ikke vært møte med SFT der opprydding av forurenset grunn har vært tema. NSB konsernstab Miljø vil be om et nytt møte med SFT, der de blant annet vil legge fram en oversikt over den kartleggingen som er foretatt over lokaliteter med forurenset grunn, og redegjøre for status for disse sakene. Avklaring av miljømål eller hva som er «godt nok», vil også være et tema på et slikt møte.

NSB konsernstab Miljø var ukjent med rammetillatelsene som SFT har gitt FBT og Statsbygg (kun for Fornebu), og som har til hensikt å effektivisere arbeidet med opprydding av forurenset grunn og sikre at dette blir gjort på en enhetlig måte. NSB konsernstab Miljø gav uttrykk for at det kunne være interessant for dem å søke om tilsvarende rammetillatelse, særlig i forbindelse med opprydding av grunnforurensninger som skyldes dieseltanker med lekkasje, da dette dreier seg om mange lokaliteter med tilsynelatende like problemstillinger.

NSBs oppryddingskostnader

Fra NSB BA ble opprettet 1. desember 1996 til og med desember 1999, opplyser selskapet å ha brukt om lag 3,9 millioner kroner til opprydding av forurenset grunn og ca. 6,1 millioner kroner til utskifting og fjerning av tankanlegg.²⁷³

Omfanget av kostnadene fra 2000 og 2001 er høyst usikre. Dette skyldes flere store oppryddingskostnader som ikke er klarert i detalj, blant annet på grunn av kostnader ved etterkontroll. NSB BA opplyser å ha brukt i underkant av 13 millioner kroner på opprydding av forurensninger for disse årene. Dette beløpet fordeler seg på oppryddingen av PCB forurensning på Hamar/Åkersvika og oljeforurensningene på Åndalsnes (2000) og Sundland verkstedområde (2001). Oljeforurensningene etter Åstaulykken på ca. 4,0 millioner kroner, som avklares i forhold til Vesta forsikring, er ikke medberegnet. I tillegg er heller ikke det økonomiske ansvaret for grunnforurensningene på Lillestrøm avklart. Her vil rettssystemet avklare ansvarsfordelingen mellom Telenor, Henry Johansen LTD AS, Jernbaneverket og NSB BA. Totalt er oppryddingen av kreosotforurensningene på Lillestrøm beregnet å koste om lag 280,9 millioner kroner, hvorav NSB BA har avsatt 45 millioner kroner.

²⁷³ Brev av 04.02.2002 fra NSB til Riksrevisjonen. Tallene er hentet fra NSB Eiendom, som eier de fleste lokalitetene med forurensning.

5 Vurderinger

5.1 MÅLOPPNÅELSE OG RAPPORTERING

Det er totalt kartlagt og registrert 3 390 lokaliteter med forurenset grunn. Kartleggingene viser at mange av lokalitetene ligger nær kysten, der elv og/eller fjord dominerer som hovedresipient. Dette gjelder særlig for de lokalitetene som er alvorligst forurenset.²⁷⁴ SFT har rangert lokalitetene i forhold til virkninger på det omkringliggende miljøet med hensyn på sårbarhet, brukerinteresser og potensial for for-

urensningsspredning. Per september 2001 er 151 lokaliteter rangert som de alvorligste, og disse har hatt behov for snarlige undersøkelser eller tiltak (rang 1- og 2*-sakene). Disse 151 lokalitetene er av SFT inndelt i kategoriene «avsluttet», «overvåkes», «tiltak» og «undersøkes». Riksrevisjonen har i tillegg inndelt lokalitetene etter hvilke tiltak som faktisk er iverksatt. Nedenfor er lokalitetene fordelt etter kategorier og tiltakstype.

	Kategorier hos SFT				
	Avsluttet	Overvåkes	Tiltak	Undersøkes	Totalt
Tiltakstype					
0: Manglende info, delegert osv.	2				2
I: Ingen eller begrensede tiltak	34	14	11	30	89
II: Insitubehandling		1	2		3
III: Isolasjon/avskjerming av forurensningen	10	4	6	6	26
IV: Fjerning eller delvis fjerning av forurensningen	17	4	9	1	31
Totalt	63	23	28	37	151

Siden 1992 har myndighetene gjentatte ganger endret målsettingene og redusert ambisjonsnivået for når alvorlige forurensningssaker fra tidligere tiders virksomhet skulle være avsluttet.²⁷⁵ Saksgjennomgåelsen som Riksrevisjonen har foretatt, avdekket eksempler på saker som trolig ikke vil kunne avsluttes innen utgangen av 2005. Det betyr at miljøvernmyndighetenes gjeldende målsetting også står i fare for ikke å kunne oppfylles.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det blant de 23 lokalitetene med status «overvåkes» finnes deponier som er i aktiv bruk, og deponier som vil bli overvåket i lang tid framover (inntil 30 år). Undersøkelser viser også at av de 37 alvorlige lokalitetene som undersøkes, har 24 hatt denne statusen siden 1992.²⁷⁶ At saker har vært i kategorien «undersøkes» i ti år, kan tyde på at de er kompliserte, enten med hensyn på hvem som har ansvaret, eller i forhold til tiltaksløsninger. Blant disse er det flere lokaliteter som helt eller delvis omfatter forurenset sjøbunn. Tatt i betraktning den lange tiden det hittil har tatt å avslutte saker, kan det settes spørsmålstegn ved om

alle disse sakene vil kunne avsluttes innen utgangen av 2005.

Ifølge SFT²⁷⁷ kan en lokalitet som omfatter et deponi i aktiv bruk, registreres som avsluttet i deponidatabasen dersom driften av deponiet skjer under sikre forhold og det ikke er ukontrollert avrenning fra det. Ved 34 av de 63 avsluttede lokalitetene er det foretatt ingen eller begrensede tiltak.²⁷⁸ For 25 av disse 34 sakene er det ikke foretatt noen fysiske inngrep. En lokalitet kan utgjøre en potensiell forurensningsfare så lenge forurensningen på stedet ikke er forsvarlig ryddet opp eller at den er et deponi i drift. Slike lokaliteter vil kreve oppfølging fra miljøvernmyndighetene selv om de er registrert som avsluttet.

Miljøvernmyndighetene definerer «avsluttet» som at saksbehandlingen er avsluttet fordi tiltak er utført i henhold til krav fra SFT.²⁷⁹ Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket eksempler på saker som er registrert som «avsluttet» i deponidatabasen, men hvor myndighetenes krav til opprydding ikke er gjennomført. Likevel rapporteres avsluttede lokaliteter til Stortinget som om forurensningsproblemene

²⁷⁴ SFT-rapport 91:01 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn – Sluttrapport, s. 23.

²⁷⁵ Jf. St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet og St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet.

²⁷⁶ To av sakene med status «undersøkes» i 1992 har vært avsluttet, for så å bli gjenåpnet igjen.

²⁷⁷ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001.

²⁷⁸ Tiltakstype I.

²⁷⁹ Brev av 01.03.2000 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen.

er løst. Det er derfor grunn til å spørre om rapporteringen i alle tilfeller reflekterer den faktiske tilstanden ved de alvorligst forurensede områdene. Videre er det grunn til å sette et spørsmålsteget ved SFTs oppfølging av egne fastsatte krav til opprydding i forurensede lokaliteter.

Under den landsomfattende kartleggingen i 1989–91 ble det registrert 2 452 lokaliteter. Per 1999 hadde dette antallet økt til 3 390 lokaliteter. Det gjenstår fortsatt forurensede områder som ikke er kartlagt, særlig gjelder dette forurensset sjøbunn. Kysten fra og med Hordaland til og med Nord-Trøndelag gjenstår i kartleggingen. Områder med forurensset sjøbunn må forventes å øke ettersom gjenstående deler av kysten blir kartlagt. Det er videre grunn til å anta at det også vil bli registrert flere nye lokaliteter med forurensset grunn. I den landsdekkende kartleggingen som ble gjennomført i 1989–1991 ble flere bransjer og sektorer utelatt. Her gjenstår det fortsatt kartleggingsarbeid.

Den landsomfattende kartleggingen omfattet ikke egne feltundersøkelser eller annen prøvetaking som normalt ville være nødvendig før en med sikkerhet kunne fastslå hvilke miljøproblemer den enkelte lokaliteten representerte. I tillegg har miljøvernmyndighetene bestemt at den rangeringen som ble gitt en lokalitet i 1992, eller senere dersom den ble oppdaget etter 1992, skal beholdes selv om man finner ut at saken var mer eller mindre alvorlig enn det rangen skulle tilsi. Dette gir seg utslag i at det finnes lokaliteter som er rangert som de alvorligste, men som ved nærmere undersøkelser viser seg ikke å være det, og omvendt at lokalitetene er gitt lavere rangering enn de burde ha. Det er derfor også knyttet en viss usikkerhet til den tidligere rangeringen.

Helt siden begynnelsen av 90-årene har det vært planlagt at det skal ryddes opp i lokaliteter som medfører forurensningsfare. Det kan settes spørsmålsteget ved om kartleggingen har gitt et godt nok grunnlag for å gjennomføre denne oppryddingen på en hensiktsmessig og effektiv måte så lenge flere av lokalitetene er feilrangert eller utelatt.

I den nye deponidatabasen til SFT som ble gjort tilgjengelig på Internett i løpet av 2002, skal lokalitetene rangeres etter påvirkningsgrad, og i den sammenheng er målet at lokalitetene får den påvirkningsgraden man mener er korrekt i forhold til den kunnskapen man besitter til enhver tid. Samtidig vil den nye databasen også inneholde referanse til tidligere rangering i den gamle deponidatabasen, slik at det kan rapporteres i forhold til gjeldende resultatomål. Dette vil på sikt være positivt, men inntil alle lokaliteter er grundig undersøkt, vil den nye databasen også gi et delvis uriktig bilde.

5.2 BRUK AV JURIDISKE OG ØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Miljøvernmyndighetene anser at det viktigste virkemidlet i arbeidet med opprydding av forurensset grunn og forurensset sjøbunn er å gi pålegg etter forurensningsloven.

Myndighetene har hjemmel for å gi pålegg, noe som også i stor grad gjøres. Imidlertid blir ikke alltid påleggene fulgt opp, eller det tar lang tid før de blir fulgt. Riksrevisjonens undersøkelse har vist at i disse sakene er miljøvernmyndighetene tilbakeholdne med å benytte seg av forurensningslovens tvangsvirkemidler. Loven gir rom for bruk av tvangsmulkt. Eventuelt kan miljøvernmyndighetene igangsette gjennomføringen av pålegget, for deretter å kreve utgiftene dekket av de ansvarlige for forurensningen. Det er grunn til å stille spørsmål om ikke miljøvernmyndighetene i sterkere grad burde benytte seg av de tvangsvirkemidler loven gir, for å sikre at forurensningene fjernes.

I St.prp. nr. 1 (1996–97) anslo Miljøverndepartementet de totale utgiftene til opprydding av forurensset grunn og forurensset sjøbunn til om lag 2,0–3,0 milliarder kroner. Staten påtok seg et direkte ansvar for rundt 10 % av forurensningene og kostnadene ved disse, det vil si 200–300 millioner kroner. I en nyere rapport anslås de totale utgiftene ved opprydding av forurensset sjøbunn til 25 milliarder kroner.²⁸⁰

Anslagene for kostnadsrammene til arbeidet med forurensset grunn og forurensset sjøbunn er høyst usikre. Fortsatt gjenstår mye av oppryddingsarbeidet, og også statens utgifter til området vil bli høyere en tidligere antatt.

5.3 MYNDIGHETENES ANSVARSDELING

Det er Miljøverndepartementets oppgave å vurdere om den samlede innsatsen når det gjelder opprydding av forurensning fra tidligere tiders virksomhet, er tilfredsstillende i forhold til gjeldende mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv. Resultatoppfølgingssystemet som skal gi Miljøverndepartementet en plattform for å måle dette, er ennå ikke ferdig utviklet. Det er også Miljøverndepartementets oppgave å samordne arbeidet med å fastlegge mål for miljøforbedringene innenfor de forskjellige sektorene. Som fagdepartement har Miljøverndepartementet kunnskap og innsikt i miljøspørsmål det ikke på samme måte kan forventes at andre sektorer har.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at sektorene arbeider svært forskjellig med hensyn på å løse sakene med forurensning fra tidligere tiders virksomhet. For statlige eiere av forurensset grunn har det vært begrenset dialog med miljøvernmyndighetene. Dette

²⁸⁰ SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder.

har bidratt til usikkerhet rundt mål og gjennomføring. Det er i stor grad sektorenes egne målsettinger og prioriteringer som avgjør hvor langt de er kommet med oppryddingsarbeidet. Miljøverndeparte-

mentet er opptatt av at sektorene selv skal ta ansvar, men det kan stilles spørsmål ved om det ikke er behov for en bedre koordinering fra Miljøverndepartementets side overfor de ulike sektorene.

Vedlegg**Dokumentoversikt****Proposisjoner**

- 1 St.prp. nr. 111 (1988–89) Om det videre arbeidet med spesialavfall
- 2 St.prp. nr. 1 (1990–91) Miljøverndepartementet
- 3 St.prp. nr. 1 (1991–92) Miljøverndepartementet
- 4 St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet
- 5 St.prp. nr. 1 (1997–98) Miljøverndepartementet
- 6 St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet
- 7 St.prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet
- 8 St.prp. nr. 1 (2000–2001) Miljøverndepartementet
- 9 St.prp. nr. 77 (2000–2001) Omlegging av forsvarrets eiendomsforvaltning
- 10 Ot.prp. nr. 11 (1979–80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Stortingsmeldinger

- 1 St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport
- 2 St.meld. nr. 3 Statsregnskapet, for årene 1991–2000
- 3 St.meld. nr. 21 (1992–93) Handlingsplan for miljøvern i Forsvaret
- 4 St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida
- 5 St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- 6 St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

Innstillinger

- 1 Innst.O. nr. 25 (1980–81) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- 2 Innst.S. nr. 273 (1988–89) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport
- 3 Innst.S. nr. 150 (1997–98) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, dugnad for framtida
- 4 Innst.S. nr. 343 (2000–2001) Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning
- 5 B.innst.S. nr. 9 (1996–97) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1997 vedkommende Nærings- og energidepartementet og Miljøverndepartementet
- 6 B.innst.S. nr. 9 (1999–2000) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2000 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet
- 7 B.innst.S. nr. 9 (2000–2001) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet

Tidelingsbrev

- 1 Tidelingsbrev fra Miljøverndepartementet til SFT for 1996
- 2 Tidelingsbrev fra Miljøverndepartementet til SFT for 1997
- 3 Tidelingsbrev fra Miljøverndepartementet til SFT for 1998
- 4 Tidelingsbrev fra Miljøverndepartementet til SFT for 1999
- 5 Tidelingsbrev fra Miljøverndepartementet til SFT for 2000
- 6 Tidelingsbrev fra Miljøverndepartementet til SFT for 2001

Møter

- 1 Møte mellom SNT og Riksrevisjonen 22.10.2001
- 2 Møte mellom FBT og Riksrevisjonen 24.10.2001
- 3 Møte mellom NSB BA og Riksrevisjonen 25.10.2001
- 4 Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 12.11.2001
- 5 Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 14.11.2001

Rapporter

- 1 Forsvarets bygningstjeneste, Undersøkelser av forurensningsfare fra avfallsfyllinger og forurenset grunn på Forsvarets områder, Statusrapport per 1. januar 1996
- 2 Forsvarets bygningstjeneste, Undersøkelser av forurensningsfare fra avfallsfyllinger og forurenset grunn og gjennomførte miljøtiltak på Forsvarets områder, Statusrapport per 1. januar 1998
- 3 Forsvarets bygningstjeneste, Avfallsfyllinger, forurenset grunn, skytefelt og forurensede sedimenter, Statusrapport per 1. januar 2000
- 4 Forsvarets bygningstjeneste (FBT). Opprydning av forurensede sjøsedimenter og forurenset grunn på Haakonsvern orlogsstasjon i Bergen kommune, Statusrapport per 31.12.2000
- 5 Forsvarets bygningstjeneste, Avfallsfyllinger, forurenset grunn, skytefelt og forurensede sedimenter, Statusrapport per 1. januar 2001
- 6 NGU Rapport nr. 89.145 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Oslo 1989
- 7 NGU Rapport nr. 89.147 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Telemark 1989
- 8 NGU Rapport nr. 89.148 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Rogaland 1989
- 9 NGU Rapport nr. 89.149 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Hordaland 1989
- 10 NGU Rapport nr. 90.083 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Østfold 1990
- 11 NGU Rapport nr. 90.084 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Akershus 1990
- 12 NGU Rapport nr. 90.121 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Hedmark 1990
- 13 NGU Rapport nr. 90.122 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Oppland 1990
- 14 NGU Rapport nr. 90.123 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Aust-Agder 1990
- 15 NGU Rapport nr. 90.127 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Sør-Trøndelag 1990
- 16 NGU Rapport nr. 90.128 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Nord-Trøndelag 1990
- 17 NGU Rapport nr. 90.129 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Nordland 1990
- 18 NGU Rapport nr. 90.159 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Brukerveiledning for avfallsdeponidatabasen 1990
- 19 NGU Rapport nr. 91.142 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Systemdokumentasjon for avfallsdeponidatabasen 1990
- 20 NIVA 1994. Overvåkingsrapport 586/94. Sonderende undersøkelser i norske havner og utvalgte kystområder. Miljøgifter i sedimenter i Sandefjordsfjorden
- 21 NIVA 1994. Undersøkelser av forurensninger i Grønlibukta, Oslo havn
- 22 NIVA 1994. Undersøkelse av oljeforurensning i sedimentene utenfor Sjørsøya Oljehavn, Indre Oslofjord 1993
- 23 NIVA 1995. Overvåkingsrapport 561/94. Miljøgiftundersøkelser i Indre Oslofjord. Delrapport 4
- 24 NIVA 1995. Overvåkingsrapport 587/94. Sonderende undersøkelser i norske havner og utvalgte kystområder. Fase 1: Miljøgifter i sedimenter på strekningen Narvik-Kragerø
- 25 NIVA 1995. Overvåkingsrapport 588/94. Sonderende undersøkelser i norske havner og utvalgte kystområder. Fase 2: Miljøgifter i sedimenter på strekningen Stavern-Hvitsten, (Vestfold, Østfold og Akershus)
- 26 NIVA 1995. Overvåkingsrapport 612/95. Miljøgiftundersøkelser i Indre Oslofjord. Delrapport 8. Forslag til mulige tiltak
- 27 NIVA 1995. Undersøkelse av mudringsmasser i kommunale småbåthavner i Bestumkilen, Ormsundet og Paddehavet, Indre Oslofjord, 1995
- 28 NIVA 1996. Overvåkingsrapport 608/95. Sonderende undersøkelser i norske havner og utvalgte kystområder. Fase 3: Miljøgifter i sedimenter på strekningen Ramsund-Kirkenes, (Nordland, Troms og Finnmark)
- 29 NIVA 1997. Kartlegging av et tønnedeponi i sjøen utenfor Aspond, Indre Oslofjord 1996
- 30 SFT-rapport 91:01 Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn, Sluttrapport
- 31 SFT-rapport 91:01B Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn, tabell 1

- 32 SFT-rapport 92:32 Deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter. Handlingsplan for opprydning
- 33 SFT-rapport 94:03 Krav til fyllplasser. Retningslinjer til Fylkesmannen
- 34 SFT-rapport 95:09 Håndtering av grunnforurensningssaker. Foreløpig saksbehandlingsveileder
- 35 SFT-rapport 97:24 Forurenset grunn i Norge, Statusrapport 1997
- 36 SFT-rapport 98:01 Grunnforurensning fra treimpregneringsvirksomhet i Norge
- 37 SFT-rapport 98:11 Forurensede marine sedimenter. Oversikt over tilstand og prioriteringer
- 38 SFT-rapport 98:24 Forurenset grunn i Norge, Statusrapport 1998
- 39 SFT-rapport 99:01A Risikovurdering av forurenset grunn
- 40 SFT-rapport 99:01B Risikovurdering av forurenset grunn, Eksempelsamling
- 41 SFT-rapport 1774/2000 Miljøgifter i norske fjorder
- 42 SNT-rapport 10, 1997. Forslag til strategi for kartlegging av miljøgifter i marine organismer i norske havner og fjorder

Brev, faks og E-post

- 1 Brev av 12.11.1991 fra SFT til kommunene
- 2 Brev av 16.06.1992 fra Kystverket til Fiskerisjefen i Møre og Romsdal
- 3 Brev av 07.07.1992 fra SFT til Brattvåg Skipsverft AS
- 4 Brev av 25.09.1992 fra SFT til Elkem Aluminium
- 5 Brev av 08.10.1992 fra SFT til Brattvaag Skipsverft AS
- 6 Brev av 21.04.1993 fra Elkem Aluminium til SFT
- 7 Brev av 03.09.1993 fra SFT til alle landets kommuner v/ teknisk etat
- 8 Brev av 22.12.1993 fra SFT til FBT
- 9 Brev av 08.06.1994 fra SFT til Stabil Fabrikker AS
- 10 Brev av 27.07.1994 fra Miljøverndepartementet til Norsk Auksjon AS, jnr. 93/4082-VA
- 11 Brev av 19.09.1994 fra SFT til utvalgte kommuner
- 12 Brev av 01.03.1996 fra FBT til SFT
- 13 Brev av 02.07.1996 fra SFT til FBT, Utslippstillatelse
- 14 Brev av 08.08.1996 fra FBT til SFT og Riksantikvaren
- 15 Brev av 19.08.1996 fra Miljøverndepartementet til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co
- 16 Brev av 16.10.1996 fra SFT til Advokatfirma Torkildsen, Tennøe & Co
- 17 Brev av 06.08.1997 fra SFT til Norsk Hydro ASA
- 18 Brev av 28.08.1997 fra Norsk Hydro, juridisk kontor til SFT
- 19 Brev av 28.08.1997 fra SFT til kommunene
- 20 Brev av 01.12.1997 fra SFT til FBT
- 21 Brev av 05.12.1997 fra SFT til FBT
- 22 Brev av 09.12.1997 fra Vestby kommune til Stabil Fabrikker AS
- 23 Brev av 10.02.1998 fra Noteby til SFT
- 24 Brev av 13.05.1998 fra SFT til Stabil Fabrikker AS
- 25 Brev av 18.06.1998 fra Vestby kommune til Stabil Fabrikker AS
- 26 Brev av 24.06.1998 fra SFT til Hydro Porsgrunn Industripark
- 27 Brev av 22.09.1999 fra SFT til Norsk Hydro ASA
- 28 Brev av 01.11.1999 fra Norsk Hydro ASA ved juridisk kontor til SFT.
- 29 Brev av 10.11.1999 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen
- 30 Brev av 26.11.1999 fra SFT til Norsk Hydro ASA
- 31 Brev av 20.12.1999 fra Norsk Hydro ASA ved juridisk kontor til SFT
- 32 Brev av 23.02.2000 fra SFT til Vestby kommune
- 33 Brev av 01.03.2000 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen
- 34 Brev av 16.06.2000 fra Statsbygg til SFT
- 35 Brev av 04.08.2000 fra SFT til havnevesenene i Oslo, Drammen, Sandefjord, Grenland, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Ålesund, Trondheim, Harstad og Tromsø
- 36 Brev av 21.06.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen
- 37 Brev av 22.08.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen
- 38 Brev av 31.08.2001 fra Miljøverndepartementet til Norsk Hydro ASA
- 39 Brev av 04.12.2001 fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen
- 40 Brev av 07.01.2002 fra SFT til Riksrevisjonen
- 41 Brev av 04.02.2002 fra NSB BA til Riksrevisjonen
- 42 Brev av 16.08.2002 fra SFT til Miljøverndepartementet

- 43 Faks av 09.10.1992 fra Elkem Aluminium til SFT
- 44 Faks av 06.03.2002 fra Forsvarsbygg til Riksrevisjonen
- 45 E-post av 28.08.2001 fra SFT til Riksrevisjonen med status for rang 1- og 2*-sakene
- 46 E-post av 29.08.2001 fra SFT til Riksrevisjonen
- 47 E-post av 04.12.2001 fra FBT til Riksrevisjonen

Notater og referater

- 1 Notat av 05.09.1995 fra Noteby AS til Stabil fabrikker AS
- 2 Notat av 01.09.1997 fra SFT
- 3 Notat av 15.01.2001 fra Miljøverndepartementet til Justis- og politidepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet om arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner
- 4 Referat fra møte nr. 10 i kontaktutvalg for opprydning av forurenset grunn på Fornebu, Statsbygg, 12.06.2000
- 5 Referat fra møte nr. 12 i kontaktutvalg for opprydning av forurenset grunn på Fornebu, Statsbygg, 08.05.2001
- 6 Statskonsult notat 2001:2 Sektorvise miljøhandlingsplaner

Faglitteratur og utredninger

- 1 Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon; Førund og Strøm, Miljø og ressursøkonomi, Universitetsforlaget, 1980
- 2 Hans Chr. Bugge: Forurensningsansvaret. Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Tano Aschehoug, 1999
- 3 Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren 1998, Samferdselsdepartementet.
- 4 Norsk Retstidende, 1979
- 5 NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken, Statens forvaltningstjeneste, Oslo, 1995
- 6 Oppsummeringsrapport fra Den store giftjakta 1998. Norges Naturvernforbund, juni 1999
- 7 PCB-opprydding og produsentansvar. Forstudie om mulige søksmålsgrunnlag for Oslo Havnevesen. Advokatfirma Føyen & Co ANS i samarbeid med Norges Naturvernforbund
- 8 Recommendation C(72)128 av 26. mai 1972: «Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies»
- 9 Recommendation C(74)223 av 14. november 1974: «The implementation of the Polluter-Pays Principle»
- 10 Strategisk miljøplan for NSB, 1999–2002
- 11 Utkast til lov om vern mot forurensning og forurensning med motiver s. 110. En utredning fra Miljøverndepartementet. Offentliggjort i mai 1977