

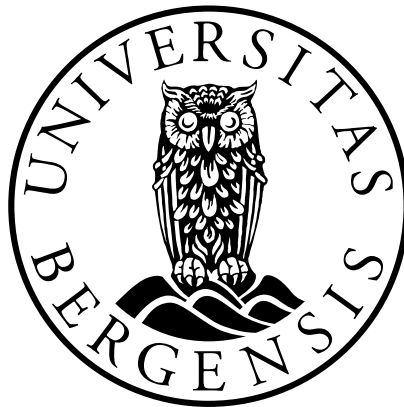
Rettslige utfordringer ved mikroplast

Om forurensningsloven som verktøy for bekjempelse av miljøproblemer forårsaket av mikroplast

Kandidatnummer: 123

Antall ord: 14 894

(PS! Bruk ordtellingsfunksjon. Fotnoter og sluttnoter skal medregnes i ordgrensen. Forord, forside, innholdsfortegnelse, registre, litteraturliste og vedlegg medregnes ikke.)



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[12.12.16]

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	4
1.1 Tema, problemstilling og aktualitet	4
1.2 Kort om internasjonalt arbeid	5
1.3 Mikroplast som miljøproblem, effekter og utslippskilder	7
1.4 Avgrensninger	10
1.5 Rettskilder, metode og videre fremstilling.....	12
2 Hvem som forurener og tiltaksplicht	15
2.1 Innledende bemerkninger	15
2.2 Hvem som er forurener	15
2.3 Tiltaksplichten.....	15
3 Regulerer forurensningsloven mikroplast?	18
3.1 Innledende bemerkninger og videre fremstilling.....	18
3.2 Stedlig virkeområde	18
3.3 Saklig virkeområde	19
3.3.1 Utgangspunkter.....	19
3.3.2 Nærmere om unntaket for veger	19
3.4 Forurensningsbegrepet	22
3.4.1 Utgangspunkter	22
3.4.2 Vilkåret om skade eller ulempe	24
3.5 Oppsummering og konklusjon.....	27
4 Er mikroplast lovlig forurensning etter forurensningsloven?	28
4.1 Innledende bemerkninger og videre fremstilling.....	28
4.2 Er mikroplast tillatt forurensning etter forurl. § 8?	29
4.2.1 Utgangspunkter.....	29
4.2.2 Mikroplast fra primærnæringene	30
4.2.3 Mikroplast fra vanlig bebyggelse	31
4.2.4 Mikroplast fra midlertidig anleggsvirksomhet	33
4.2.5 Begrepet «vanlig» forurensning	33
4.2.6 Forurensning uten nevneverdig skade eller ulempe	34
4.2.7 Foreløpig oppsummering og konklusjon	36
4.3 Er mikroplast lovlig i medhold av forskrift?	37
4.3.1 Utgangspunkter	37
4.3.2 Forurensningsforskriften.....	37
4.3.3 Vannforskriften.....	39
4.4 Særskilt tillatelse etter § 11	41
4.4.1 Utgangspunkter	41
4.5 Oppsummering og konklusjon.....	42
5 Avsluttende refleksjoner	43
5.1 Konklusjoner fra det gjennomgåtte	43
5.4 Tanker om veien videre	43
6 Kilderegister.....	46

Norske rettskilder	46
Internasjonale rettskilder	48
Litteratur	50
Øvrige kilder	51
7 Lister over tabeller, figurer o.l.	53

1 Innledning

1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Tema for denne fremstillingen er *miljørettslige utfordringer som følge av mikroplast*. I naturvitenskapen defineres mikroplast oftest som plastfragmenter på under fem millimeter.¹ Disse plastfragmentene er i nyere tid funnet i høye og økende konsentrasjoner i havet, og studier viser at mikroplast har og kan ha skadelig effekt i det marine miljøet.²

Den overordnede problemstillingen er hvordan miljøutfordringer i havet som følge av mikroplast *er regulert etter gjeldende rett*. Fremstillingen vil ta utgangspunkt i norsk rett, med hovedvekt på en analyse av forurensningsloven.³ Det første formålet med avhandlingen vil være å avklare om mikroplast omfattes av forurensningsloven, herunder lovens stedlige og saklige virkeområde jf. § 3, og videre om mikroplast faller innenfor forurensningsdefinisjonen som loven opererer med i § 6. Det andre formålet med fremstillingen er å avklare om utslipp av mikroplast – i den grad utslipp er «forurensning» etter lovens definisjon – er *lovlig eller ulovlig* etter forurensningsloven. Lovteknisk bygger forurensningsloven på et generelt forbud mot å ha, gjøre eller iverksette noe som kan medføre forurensning, jf. forurl. § 7 første ledd. Dersom man ønsker å foreta seg en forurensende aktivitet er hovedregelen at man må ha særskilt tillatelse til dette gjennom konsesjon etter § 11, med mindre aktiviteten er lovlig etter §§ 8 eller 9 (i medhold av forskrift). Det vil i denne fremstillingen søkes av å avklare om miljøproblemet mikroplast fanges opp av lovens mekanismer som iverksettes gjennom de nevnte regler.

Mikroplast er et miljøproblem som har blitt aktualisert i nyere tid og man har per i dag ikke en fullstendig oversikt over og sikker kunnskap om problemet og dets potensielle konsekvenser.⁴ Innfallsvinkelen til problemstillingen er valgt for å vurdere om forurensningsloven kan fungere som et *offensivt rettslig verktøy* for å bekjempe mikroplastproblemet.. Mikroplast var ikke identifisert som miljøproblem ved forurensningslovens vedtakelse i 1981. I avhandlingen vil jeg imidlertid se nærmere på hvordan mekanismer innad i forurensningsloven trer i kraft og kommer til anvendelse på kommende miljøproblemer. Valget om å bruke forurensningsloven som verktøy for å imøtekomme påtroppende miljøproblemer, kan

¹ Rapporten *Sources of microplastic pollution to the marine environment* av Mepex for Miljødirektoratet

² Se punkt 1.3 for nærmere redegjørelse for hva mikroplast er og hvilke effekter det har eller kan ha i miljøet.

³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven).

⁴ *Sources of microplastic pollution to the marine environment* s. 2.

begrunnes ved å se hen til lovens formålsparagraf. Ifølge formålsparagrafen skal loven «sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går utover trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse» jf. § 1. Lovens formål er altså å motvirke forurensning. Etter forarbeidene gjelder dette både eksisterende forurensning og forurensninger som kan oppstå i fremtiden.⁵ Dette kan sees som et uttrykk for det internasjonalt anerkjente føre-var-prinsippet, som er fastsatt i Rio-erklæringens prinsipp 15:

«In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.»⁶

I henhold til det siterte sier føre-var-prinsippet at tvilen skal komme miljøet «til gode». Prinsippet kan på denne måten være et verktøy for å håndtere usikkerhet om miljøproblemer, samt en begrunnelse for å iverksette tiltak på grunn av manglende sikker kunnskap om problemet.⁷ Norge er folkerettslig bundet av føre-var-prinsippet, og det kommer til uttrykk i flere av bestemmelsene i forurensningsloven, så vel som i en rekke andre bestemmelser i lovverket.⁸ Avhandlingens problemstilling må derfor sees i lys av føre-var-prinsippet som en underliggende beskyttelsesmekanisme mot miljøproblemer som er i anmarsj.

1.2 Kort om internasjonalt arbeid

Mikroplast er et globalt miljøproblem. Plastgjenstander og -partikler spres over hele jorden via havstrømmene. Store deler av mikroplastpartiklene som vi finner i norske farvann stammer dermed fra andre deler av verden. På denne bakgrunn vil det innledningsvis redegjøres kort for hvordan det arbeides internasjonalt mot mikroplast. Ettersom kunnskapen om og forskningen på mikroplast stadig økes og intensiveres, settes problemet i stadig større grad på den internasjonale politiske agenda. Det finnes flere store internasjonale konvensjoner og rettslige instrumenter som tar for seg marin forurensning. Av hensyn til oppgavens omfang nøyer jeg meg her med å nevne noen få sentrale internasjonale regelverker.

⁵ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 86-87.

⁶ Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle 15.

⁷ Se lignende forståelse i Bugge: Miljøforvaltningsrett, s. 97.

⁸ Prinsippet kommer eksplisitt til uttrykk i lov 19. juni 2009 nr. 11 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven) § 9, og lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven) § 7. I forurensningsloven ligger prinsippet implisitt i bl.a. §§ 6 første ledd og 7 første ledd, jf. inkluderingen av ordet «kan» i lovteksten.

FN-organet UNEA (United Nations Environment Assembly) publiserte i 2016 en studie av marin plastforsøpling og mikroplast som inneholder forskning og foreslåtte løsninger og tiltak på globalt nivå.⁹ Norge har vært pådriver for dette vedtaket. UNEA har imidlertid ikke reguleringskompetanse, og vedtaket er derfor ikke folkerettslig bindende. Vedtaket må snarere anses for å være et instrument for kunnskapsinnhenting og for å skape oppmerksomhet rundt problemet.

EUs Marine Strategy Framework Directive (MSFD)¹⁰ har som hovedmålsetning å oppnå såkalt *Good Environmental Status* (GES) i EUs havområder innen 2020, jf. Artikkel 1(1). Direktivet er ikke implementert under EØS-avtalen og er ikke bindende for Norge. Marin forsøpling er en av de 11 indikatorene på GES som det fokuseres på i MSFD.¹¹ Mikroplast er et av områdene under marin forsøpling som det arbeides for å bekjempe.¹² Hva gjelder EUs arbeid mot mikroplast, kan også kort nevnes at medlemmer av Europaparlamentet i 2016 fremsatte en skriftlig erklæring hvor de oppfordret Europakommisjonen til å ta adressere problemene som knytter seg til mikroplast i kosmetiske produkter (slik som skrubber og kremer), i tråd med EUs arbeid for beskyttelse av det marine miljøet.¹³

OSPAR-konvensjonen¹⁴ skal beskytte det marine miljøet i nord-østlige deler av Atlanterhavet mot marin forsøpling og forurensning. Norge er tilsluttet OSPAR-konvensjonen. Konvensjonen ligger til grunn for flere norske reguleringer og er på den måten rettslig bindende for Norge.¹⁵ OSPAR-kommisjonen vedtok i 2014 en regional handlingsplan mot marin forsøpling.¹⁶ Planen inneholder flere punkter som tar for seg mikroplastproblemet, eksempelvis tiltak for å evaluere bruken av mikroplast i produkter og om mulig redusere mikroplastens innvirkning i det marine miljøet.¹⁷ Videre oppfordres det til å undersøke mulighetene for å inngå avtaler med aktører i næringslivet om å «fase ut» bruken av

⁹ UNEP (2016) Marine Plastic Debris and Microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change. United Nations Environment Programme, Nairobi.

¹⁰ Direktiv 2008/56/EC EUs Marine Strategy Framework Directive (MSFD).

¹¹ MSFD Annex 1 punkt 10.

¹² http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/index_en.htm

¹³ European Parliament, Written Declaration submitted under Rule 136 of the Rules of Procedure on the reduction of microplastic pollution, 1.2.2016.

¹⁴ OSPAR Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 22.09.1992.

¹⁵ Bugge: Miljøforvaltningsrett s. 114. Konvensjonens anbefalinger med hensyn til reduksjon av utslipp av ulike stoffer ligger til grunn for flere norske regler og tiltak for å begrense utslipp av slike stoffer til vassdrag og havet, med hjemmel i forurensningsloven og lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

¹⁶ Regional Action Plan for Prevention and Management of Marine Litter in the North-East-Atlantic (OSPAR-Agreement 2014-1). Heretter referert til som RAP.

¹⁷ RAP, punkt 46.

mikroplastpartikler i forbrukerprodukter.¹⁸ Utfra denne handlingsplanen kan vi se at det er konkrete aktiviteter på gang i OSPAR for å bekjempe mikroplast. Den inneholder også en implementasjonsplan som viser hvordan medlemsstatene utvikler egne tiltak i tråd med OSPAR.^{19 20}

1.3 Mikroplast som miljøproblem, effekter og utslippskilder

Som bakgrunn for diskusjonen av de juridiske spørsmålene, vil det i det følgende redegjøres kort for hva mikroplast er, hvilke konsekvenser spredning av mikroplast kan ha, og kildene til spredning av mikroplast i naturen.



Figur 1: Mikroplastpartikler, bilde ved Stephanie Wright, University of Exeter

¹⁸ *Ibid*, punkt 47.

¹⁹ Annex I: RAP Implementation Plan – OSPAR Actions, jf. RAP punkt 27.

²⁰ Et annet aspekt ved OSPAR som er verdt å merke seg er at den har en viss reguleringskompetanse hva gjelder landbaserte kilder, jf. OSPAR-konvensjonen Annex 1, Artikkel 3. Gjennom OSPAR er Norge bl.a. forpliktet til å redusere utslipp av næringssalter (nitrogen og fosfor) fra landbaserte kilder i områder hvor overgjødning er et problem, se også Backer: Innføring s. 306. Når OSPAR har kompetanse til å regulere dette, kan det påstås at de må ha den samme kompetansen til å regulere mikroplast. Dette er imidlertid kun en løs fundering utfra hva OSPAR har gjort på andre områder.

Mikroplast er en utfordring som det stadig rettes mer oppmerksomhet mot, og som det i økende grad forskes på.²¹ Mikroplast finnes i alle verdens hav og ved alle havets dybder.²² Det er påvist mikroplast i omtrent 88 % av havoverflaten og et stort antall marine organismer kommer dermed i kontakt med plastpartiklene.²³ Mikroplast har blitt funnet i vannsøylen, sedimenter og i marine organismer som spiser plasten.²⁴ Konsekvensene av mikroplast i havet kan være svært alvorlige. Det er sikkert at mikroplast spises av marine organismer. Laboratoriestudier har vist at dette kan være skadelig for organismene.²⁵ Effektene er blant annet blokkering av tarmen, hemming av magens utskillelse av enzymer, øket metthetsfølelse, reduserte hormonnivåer, forsinkelser i eggløsning og svikt i reproduksjonen.²⁶ Inntak av mikroplast fører sjeldent til direkte dødelighet hos organismer. Det man typisk ser er indirekte dødelighet og kroniske, langvarige virkninger som følge av blant annet redusert matinntak.²⁷ Fordi mikroplast konsumeres av organismer på ulike trofiske nivåer er det klart at det er et betydelig potensiale for at mikroplast forflytter seg oppover i næringskjeden. Dette betyr at det er mulig at konsumenter på høyere trofiske nivåer, inkludert mennesker som spiser sjømatprodukter, blir eksponert for relativt høye nivåer av mikroplast.²⁸ Det er sannsynlig at mikroplast vil kunne være skadelig for mennesker, men det eksisterer per i dag ikke tilstrekkelig forskning og dokumentasjon for å kunne slå fast dette med sikkerhet.²⁹ Det er imidlertid sikkert at det kan være skadelig for andre fysiske organismer, noe som i seg selv er problematisk fordi det truer det biologiske mangfold. Plastens fysiske egenskaper gjør dessuten at mikroplasten er svært slitesterk, hvilket innebærer at den har en svært lang levetid i miljøet. Det kan gå fra hundre til flere tusen år før plasten brytes ned.³⁰ Dette bidrar til å øke problemets alvorlighetsgrad, fordi når mikroplasten først har havnet i havet, blir den liggende i lang tid og det blir stadig vanskeligere å få kontroll med mikroplastspredningen og dets effekter i det marine miljøet.

Mikroplastens tenkelige negative konsekvenser har også et økonomisk aspekt, som er ønskelig å fremheve fordi det kan bidra til å begrunne hvorfor det er viktig å avklare hvordan

²¹ Rapporten *Microplastics in marine environments: Occurrence, distribution and effects* av NIVA for Miljødirektoratet publisert februar 2015 s. 15.

²² *Sources of microplastic pollution to the marine environment*. s. 4.

²³ *Microplastics in marine environments: Occurrence, distribution and effects*. s. 48.

²⁴ *Ibid.* s. 55.

²⁵ *Ibid.* s. 56.

²⁶ W.C. Li m.fl., *op. cit.* s. 399.

²⁷ *Ibid.* s. 399.

²⁸ *Microplastics in the marine environments: Occurrence, distribution and effects* s. 48.

²⁹ *Ibid.* s. 56.

³⁰ Rapporten *Kunnskap om marin forsøpling 2014* publisert av Miljødirektoratet januar 2015, s. 7.

mikroplast er regulert rettslig. Eksport av fisk er en av Norges viktigste næringer. Dersom mikroplast forringer fiskens kvalitet og til og med gjør den farlig for forbrukeren å spise, kan konsum og dermed eksport av fisk gå ned. Dette kan være skadelig for norsk økonomi.

For å vurdere hvilke rettsregler som regulerer mikroplast, er kunnskap om kildene til plasten sentral. For å stanse tilførsel av mikroplast, er regulering av kildene til mikroplasten avgjørende. Miljødirektoratet publiserte i februar 2015 en rapport titulert *Sources of microplastic pollution to the marine environment* med hensikt å identifisere og kartlegge kildene til utslipp av mikroplast i Norge.³¹ Basert på informasjon som følger av rapporten, vil det i denne fremstillingen skilles mellom to kategorier av mikroplast, som her vil betegnes som primær og sekundær mikroplast. Primær mikroplast er plastfragmenter som er mindre enn fem millimeter allerede når de produseres, og partiklene introduseres dermed i miljøet som mikroplastpartikler.³² Den andre kategorien av mikroplast vil i denne fremstillingen betegnes som sekundær mikroplast. Denne formen for mikroplast skapes ved at større plastfragmenter kvernes ned og blir til mindre partikler, eller ved at plastbaserte stoffer slites ned og på den måten skiller ut mikroplastpartikler som finner veien til miljøet.³³

Totalt volum av utslipp av mikroplast i Norge er estimert til å være omtrent 8000 tonn per år.³⁴ Dette omfatter begge ovennevnte kategorier; primær mikroplast og sekundær mikroplast med opphav i plastfragmenter som males opp til mindre partikler. Begge kategorier faller innenfor denne avhandlingens problemstilling.

Tabellen nedenfor viser de største kildene til utslipp av mikroplast i Norge i dag.

Kilder til primær mikroplast:	
Direktebruk av plastpartikler i forbrukerprodukter.	Utslippene stammer her først og fremst fra kroppspleie og kosmetikk og utgjør omtrent 40 tonn per år. ³⁵

³¹ Miljødirektoratet publiserte samtidig også to andre rapporter som tar for seg mikroplast, henholdsvis titulert *Mikroskröp i avloppsvatten från tre norska avloppsreningsverk* og *Microplastics in marine environments: Occurrence, distribution and effects*, jf. også note 21. Se kilderegister for fullstendig henvisning til alle tre rapporter.

³² *Sources of microplastic pollution to the marine environment* s. 4.

³³ *Ibid*, s. 4.

³⁴ *Ibid*, s. 2.

³⁵ *Ibid*, s. 3.

Kilder til sekundær mikroplast:	
Slitasje fra bildekk og vegmarkering.	Utgjør til sammen utslipp av 5000 tonn mikroplast per år. ³⁶ Dette er den største kilden til utslipp av mikroplast i Norge per i dag.
Støv og partikler fra påføring, aldring og vedlikehold av plastbasert maling både på bygg, konstruksjoner, skip og fritidsbåter.	Knyttes mer usikkerhet til beregningene av totalt utslipp av mikroplast fra denne kilden, men anslått at det er omtrent 1000 tonn. ³⁷

Figur 2: Oversikt over de største kilder til mikroplastutslipp i Norge

1.4 Avgrensninger

Som nevnt under 1.1 er den overordnede problemstillingen hvordan miljøutfordringer i havet som følge av mikroplast er regulert etter *gjeldende norsk rett*, herunder etter forurensningsloven. For å besvare problemstillingen, vil jeg først og fremst undersøke lovens bestemmelser om virkeområde (§§ 3 og 5), forurensningsbegrepet (§ 6), lovens bestemmelse om plikt til å unngå forurensning (§ 7 første ledd), samt regler om unntak fra plikt til å unngå forurensning (§§ 8, 9 og 11). Andre rettsgrunnlag og bestemmelser vil trekkes inn der det synes å være relevant og nødvendig, men avhandlingens mest sentrale drøftelser vil hovedsakelig dreie seg om forurensningsloven. Det vil kort redegjøres for tiltaksplikten som kan utløses etter forurensningsloven § 7 annet ledd ved ulovlig forurensning. Andre plikter som kan utløses, herunder eksempelvis undersøkelsesplikt etter § 51, må holdes utenfor fremstillingen av hensyn til oppgavens omfang. Videre kan erstatningsansvar for skader som følge av forurensning (jf. blant annet bestemmelsene i forurl. §§ 55 og 24 a), samt eventuelt straffansvar (jf. strl.³⁸ § 240 og forurl. § 78) være aktuelle sanksjoner som utløses mot den som forurenser ulovlig. Disse sanksjonene vil imidlertid heller ikke behandles av hensyn til oppgavens omfang.

Forurensningsloven er den valgte innfallsvinkelen til avhandlingen fordi loven synes å fange opp flere kilder til mikroplast i Norge. Samtidig åpner flere av lovens bestemmelser for

³⁶ *Ibid*, s. 2.

³⁷ *Ibid*, s. 2.

³⁸ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).

interessante drøftelser som gir godt grunnlag for belysning av mikroplastproblemet. Andre regelsett, som krav til produktkontroll, emballering og resirkulering, kan være av interesse, men disse reglene vil ikke forfølges i denne omgang. Jeg har også valgt å holde kjemikalierereguleringen utenfor oppgaven, selv om potensielt giftige og farlige kjemikalier i mikroplast utgjør en stor del av bekymringen som knyttes til problemet. Det vil i oppgaven fokuseres på plastpartikler uavhengig av kjemisk sammensetning.

Mikroplasten som er gjenstand for rettslige vurderinger i denne avhandlingen er den mikroplasten som havner i havet som følge av aktivitet på norsk jord. Fokuset er m.a.o. på *landbaserte kilder*. Det vil si at jeg ikke behandler utslippsforbud i hav fra skip. Det må skilles mellom utslipp som er regulert som ulovlig dumping av avfall, og utslipp som ikke er særlig regulert. Dumping av avfall i sjø er et fenomen som har vært forbudt i internasjonal rett i lang tid.³⁹ I norsk rett er dette gjennomført i forurl. § 28 første ledd første punktum, hvor det heter at «[i]ngen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet». Den mikroplasten som blir til gjennom nedbrytning av plastgjenstander som har blitt dumpet på sjøen, er klart omfattet av vilkårene i § 28. Det er ikke problematisk at mikroplast som genereres av denne typen kilder er forbudt, og denne utslippstypen vil derfor ikke diskuteres nærmere i avhandlingen.

Utenfor fremstillingen faller også mikroplast som havner i havet som følge av naturkatastrofer, eksempelvis jordskred og lignende. Denne formen for tilførsel av mikroplast reiser særlige problemstillinger som ikke finner sin løsning i forurensingsloven.

Jeg har valgt å fokusere på tre utslippskilder, som fremstilt i tabellen over (figur 2). Av tabellen følger det at den største utslippskilden er bildekk og veimarkering. Med veimarkering menes her veistriper som er påført veier med plastbasert stoff. Bildekk som utslippskilde er mindre aktuelt som tema i denne fremstillingen, fordi denne kilden trolig ikke reguleres av forurensningsloven. Dette vil begrunnes nærmere under pkt. 3.3.2. De utslippskilder som vil være gjenstand for vurdering er for det første slitasje fra veimarkering, for det andre støv og partikler fra påføring, aldring og vedlikehold av plastbasert maling, og for det tredje direktebruk av plastpartikler i forbrukerprodukter (eksempelvis i kosmetiske produkter o.l.). De to første kildene faller innenfor kategorien sekundær mikroplast og er valgt fordi de er

³⁹ Convention for the Prevention of Marine Pollution by dumping from Ships and Aircraft, Oslo, 15. februar 1972 (Oslo-konvensjonen), Artikkel 5, jf. Artikkel 1. Her ble et slikt forbud oppstilt allerede i 1972. OSPAR-konvensjonen (som er en videreføring av Oslo-konvensjonen) artikkel 4 oppstiller forbud mot dumping av avfall i sjø. Se punkt 1.2 for en kort redegjørelse for OSPARs arbeid mot mikroplast.

blant de største kildene til utslipp av mikroplast. Den tredje kilden faller innenfor kategorien primær mikroplast. Denne er valgt for å få belyst mikroplastproblemet fra flere sider.

1.5 Rettskilder, metode og videre fremstilling

Flere av lovbestemmelsene som skal drøftes er utformet vagt. Det vil derfor være nødvendig å trekke inn andre rettskilder i avklaringen av hva som er gjeldende rett. En sentral rettskilde i denne avhandlingen er lovforarbeidene. Av særlig betydning er Ot.prp. nr. 11 (1979-80). Proposisjonen er i hovedsak basert på et lovutkast som ble utredet av Miljøverndepartementet i 1976 til 1977.⁴⁰ Lovutkastet baserte seg igjen på flere Stortingsmeldinger- og proposisjoner og offentlige utvalgsutredninger, deriblant delutredningen NOU 1977:11.⁴¹ Forarbeidene som finnes her er svært omfattende og grundige, og de har blitt supplert av senere proposisjoner om endringer av forurensningsloven. Det er imidlertid ikke alle spørsmål som er like grundig drøftet i forarbeidene. Ettersom mikroplast er et nyere avdekket miljøproblem finnes det ikke særskilte uttalelser om dette i forarbeidene. Det må derfor også sees hen til andre typer rettskilder for å få belyst spørsmålene på en så dekkende måte som mulig.

Det er per i dag begrenset med rettspraksis som tar for seg de rettsspørsmål som behandles i denne avhandlingen. Det konkrete spørsmålet om rettslig regulering av mikroplast har aldri blitt prøvd av norske domstoler. Juridisk teori er derfor en viktig kilde i denne avhandlingen. Bugges fremstillinger om forurensningsansvaret og om generell miljøforvaltningsrett har vært elementære for å skaffe nødvendig bakgrunnsinformasjon.⁴² Litteratur av Backer har også blitt nøye studert.⁴³

Avklaringen av de rettsspørsmål som oppstår i denne avhandlingen vil basere seg på alminnelig anerkjent juridisk metode. Der hvor rettstilstanden er uklar vil jeg forsøke å identifisere gjeldende rett, *de lege lata*, og deretter komme med *de lege ferenda*-betraktninger dersom det fremstår som hensiktsmessig. Forarbeidene vil i stor grad benyttes som en viktig tolkningsfaktor, der de kommer med uttalelser som har relevans for problemstillinger som her vil kunne oppstå. Rettspraksis vil trekkes inn der det finnes uttalelser som berører de rettslige

⁴⁰ NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver, mai 1977 (udatert).

⁴¹ Se Bugge: Forurensningsansvaret kapittel 3 for en grundig redegjørelse for arbeidet mot en samlet forurensningslov.

⁴² Bugge: Forurensningsansvaret, samt Lærebok i miljøforvaltningsrett. Se kilderegister for fullstendige henvisninger.

⁴³ Backer: Innføring i naturressurs- og miljørett, samt kapittel VIII om *forurensning av vassdrag og grunnvann* i Falkanger og Haagensen (red.), Vassdrags- og energirett. Se kilderegister for fullstendige henvisninger.

problemstillingene. Juridisk teori har ikke avgjørende rettslig vekt, men uttalelsene kan få betydning i mangel på andre avklarende rettskilder på området. Som understreket av Bugge og Backer, er reelle hensyn særlig viktige på miljørettens område.⁴⁴ Dette kan blant annet begrunnes med at samfunnet utvikles i takt med økende kunnskap om hva som er og kan være skadelig for miljøet, samtidig som velstanden øker og forurensningen reelt sett stiger.⁴⁵ Ettersom bevisstheten rundt miljøutfordringene øker, vil det også kunne legges større vekt på slike reelle hensyn i avveiningen opp mot andre rettskildefaktorer på området. De reelle hensynene får særlig betydning der det øvrige rettskildebildet er uklart, hvilket vil være tilfellet for flere rettsspørsmål i denne avhandlingen.

Et metodisk poeng som er ønskelig å trekke frem her er legalitetsprinsippets forhold til Grunnloven § 112 (tidligere 110b).⁴⁶ Det følger av Grunnloven § 112 at «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Etter forarbeidene skal bestemmelsen være «et viktig moment ved tolkningen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for».⁴⁷ Denne uttalelsen kan sees i lys av legalitetsprinsippet som stiller krav om tilstrekkelig lovhjemmel. Etter legalitetsprinsippet skal det i utgangspunktet tungtveiende grunner til for å tilsidesette lovens ordlyd. Forarbeidsuttalelsen kan imidlertid tas til inntekt for at kravet til klar hjemmel for inngrep ikke skal tolkes for strengt dersom miljøhensyn gjør seg gjeldende. Dette har også blitt lagt til grunn i Høyesterettspraksis. I Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk) ble Grunnloven § 110b brukt som et tolkningsmoment hvilket resulterte i en vid tolkning av formålsbestemmelsen i forurl. § 1, og regelen om forvaltningens kompetanse ved vedtak om konsesjon i § 11. Samtidig må det påpekes at miljøhensyn i motsatt tilfelle vil kunne tilsi en mer restriktiv tolkning av loven, dersom en for vid tolkning av lovhjemmelen vil åpne for å tillate større grad av miljøskadelig aktivitet. Et metodisk utgangspunkt for denne fremstillingen vil derfor være å tolke lovbestemmelsene på den måten som synes å samsvare best med ivaretagelse av miljøhensyn. For mikroplastens vedkommende er et særlig sentralt hensyn det tidligere nevnte føre-var-prinsippet.⁴⁸

I *kapittel 2* vil jeg redegjøre kort for hvem som regnes som forurenser og som bestemmelsene i forurensningsloven vurderes opp mot, samt kort gjennomgå tiltakplikten som kan utløses

⁴⁴ Se Bugge: Forurensningsansvaret s. 51 og Backer: Innføring s. 43.

⁴⁵ Bugge: Forurensningsansvaret s. 50-51.

⁴⁶ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

⁴⁷ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6.

⁴⁸ Jf. punkt 1.1.

dersom mikroplastutslipp er ulovlig forurensning. Disse spørsmålene behandles tidlig i avhandlingen for å sette de mer konkrete vurderingene av problemstillingen i perspektiv. *Kapittel 3 og 4* utgjør fremstillingens hoveddel. I *kapittel 3* vil hovedtema være om forurensningsloven regulerer mikroplast. Jeg vil her redegjøre for forurensningslovens stedlige og saklige virkeområde, samt avklare om mikroplast faller innenfor forurensningsdefinisjonen i forurl. § 6. I *kapittel 4* vil jeg i hovedsak ta for meg bestemmelsene i forurl. §§ 8, 9 og 11, med sikte på å undersøke om mikroplastutslipp, såfremt det faller innenfor forurensningsloven, er lovlig eller ulovlig forurensning.

Kapittel 5 inneholder avsluttende bemerkninger, hvor jeg foretar selvstendige refleksjoner og rettspolitiske betraktninger rundt spørsmålene som avhandlingen reiser.

Behovet for å skille skarpt mellom de ulike kildene til mikroplast vil variere i løpet av fremstillingen. Jeg har vurdert at det som hovedregel ikke er hensiktsmessig å kategorisere mikroplasten etter hvilken utslippskilde de stammer fra, og at jeg trekker inn forskjeller mellom utslippskildene på stedene hvor det synes hensiktsmessig.

2 Hvem som forurensere og tiltaksplikt

2.1 Innledende bemerkninger

I dette kapitlet vil jeg under punkt 2.2 først avklare hvem som forurensere i relasjon til de valgte utslippskildene. Deretter vil jeg under punkt 2.3 gå nærmere inn på tiltaksplikten som kan utløses ved ulovlig forurensning. Dette for å synliggjøre hvem som kan holdes ansvarlig dersom mikroplastutslipp er ulovlig forurensning.

2.2 Hvem som er forurensere

Forurensningsloven § 7 første ledd oppstiller en regel om at «[i]ngen» kan forurensere. Dette må tolkes antitetisk dithen at forurensningsforbudet gjelder for alle, dvs. enhver som har, gjør eller iverksetter noe som kan medføre forurensning.

For mikroplasten som stammer fra plastbasert maling, vil *produsentene* av malingen være underlagt produktansvarsloven⁴⁹ og dermed falle utenfor denne avhandlingens tema, jf. avgrensningen mot andre regelsett enn forurensningsloven (pkt. 1.4). Når det gjelder mikroplasten som genereres av at plastbasert maling slites ned som en konsekvens av dagligdags bruk, vil det i denne avhandlingen tas utgangspunkt *forbrukeren* som forurensere.

For primærmikroplasten som stammer fra tannkrem og lignende, vil det også være *forbrukeren* som er forurensere.

For mikroplasten som stammer fra markering på veianleggene, vil forurensere være *Statens vegvesen*, som er ansvarlig for å bygge og forvalte veiene i Norge.

2.3 Tiltaksplikten

Et problem ved håndhevingen av forurensningsloven er ikke bare å identifisere hvem som er forurensere, men også hvem som kan utpekes som naturlig *pliktsubjekt* etter loven. Etter forurl. § 7 annet ledd «skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntre», dersom det foreligger fare for forurensning. Dersom forurensningen allerede har skjedd, «skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den». Det

⁴⁹ Lov 23. desember 1988 nr. 104 om produktansvar (produktansvarsloven).

fremgår videre at «Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den.» I forarbeidene heter det at «den ansvarlige» generelt er den forurensningen skriver seg fra.⁵⁰ Dette vil normalt være eieren av gjenstanden, anlegget osv. som forurensningen eller faren for forurensning stammer fra. Det fremgår av forarbeidene at denne nokså åpne formuleringen er valgt fordi det etter lovgivers syn ikke er mulig å gi en nærmere anvisning på hvem som er ansvarlig i lovens forstand.⁵¹ Det må foretas en konkret vurdering av hvem som er nærmest til å treffe tiltak for å forhindre forurensningen og foreta eventuell opprydning.⁵² I relasjon til ovennevnte ulike mikroplastkilder vil det være mer naturlig utpeke vegvesenet som «den ansvarlige» enn den enkelte forbruker, fordi vegvesenet er en identifiserbar virksomhet som lettere kan treffe tiltak for å forhindre forurensning og å foreta opprydning sammenlignet med hva er praktisk mulig for den enkelte forbruker. Generelt vil det altså være lettere å holde virksomheter og store aktører ansvarlig for forurensning.

I mikroplastens tilfelle vil det kanskje ikke være mulig å restituere resipienten (havet) tilbake til tilstanden før forurensningen. Plastpartiklene er svært små og tallrike, og vil være vanskelige å fange opp, spesielt når de først har entret næringskjeden. På slike tilfeller har lovgiver valgt å bruke uttrykket «avbøte» istedenfor gjenopprette, for å fremheve at tredje alternativ også omfatter tiltak som i rimelig grad skal bringe forholdene i resipienten tilbake til sin opprinnelige tilstand.⁵³

Det kan være problematisk å fastslå hvor langt tiltaksplikten rekker. Etter § 7 annet ledd fjerde punktum skal tiltaksplikten stå i «et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås». Det må altså foretas en proporsjonalitetsvurdering, hvilket i utgangspunktet tilsier en avveining av objektive kriterier, for eksempel kostnader ved tiltakene mot miljøsensyn. Bugge fremhever at også de «*reelle og praktiske* muligheter til å hindre eller avbøte forurensning har betydning for tiltaksplikten omfang» (min kursivering).⁵⁴ Dette innebærer at tiltaksplikten må begrenses med hensyn til hva som er teknisk mulig, herunder til hvilke tiltak som er rimelige å kreve sett hen til hvilke hjelpemidler mv. som det er mulighet for å frembringe.

I flere tenkelige situasjoner vil det være mulig å oppstille en tiltaksplikt, men utfordrende å håndheve denne plikten fordi det ikke finnes praktiske alternativer for å bøte på den

⁵⁰ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

⁵¹ NOU 1977:11 s. 18.

⁵² Se lignende forståelse i Bugge: Miljøforvaltningsrett s. 296.

⁵³ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 98.

⁵⁴ Bugge: Forurensningsansvaret, s. 325.

forurensningen som finner sted. Det har likevel stor betydning å avklare hvorvidt mikroplast reguleres av forurensningsloven. Dette fordi det først er når man har fått avdekket om mikroplast er ulovlig forurensning at man får mulighet til å vurdere nærmere tiltak for å bekjempe problemet. Dette gjelder alle utslippskildene til mikroplast som det vil fokuseres på i denne fremstillingen.

3 Regulerer forurensningsloven mikroplast?

3.1 Innledende bemerkninger og videre fremstilling

For at mikroplast skal kunne reguleres av bestemmelsene i forurensningsloven, er det en forutsetning at loven i det hele tatt kommer til anvendelse på mikroplastproblemet. Det er derfor nødvendig å gjennomgå de sentrale reglene for lovens virkeområde. I punkt 3.2 vil jeg kort behandle lovens *stedlige virkeområde* opp mot kildene til mikroplast som avhandlingen er avgrenset til. I tillegg til stedlig plassering, er også forurensningskildens *art* av betydning for om kilden faller innenfor lovens virkeområde. Dette vil jeg vurdere under punkt 3.3. Her blir også lovens unntak for transport av betydning for drøftelsen. Dernest vil jeg under punkt 3.4 vurdere om mikroplast utgjør forurensning i lovens forstand.

I dette kapittelet kan det ikke skilles skarpt mellom primær og sekundær mikroplast, ettersom begge kategorier av plastpartikler etter sin art har de samme fysiske egenskaper og samme virkning i miljøet. Skillet mellom kategoriene kan imidlertid tenkes å ha betydning for enkelte av de rettslige spørsmålene om forurensningslovens virkeområde (hvilke kilder som omfattes), og dette vil poengteres der hvor det fremstår som nødvendig.

3.2 Stedlig virkeområde

Etter § 3 annet ledd nr. 1 gjelder forurensningsloven «forurensningskilder og avfall og kilder til avfall som befinner seg her i riket». Etter § 3 annet ledd nr. 2 omfatter loven forurensninger som «truer med å inntreffe her i riket». Lovens virkeområde må altså avgrenses mot aktivitet som skjer utenfor territorialgrensen.⁵⁵

Det er klart at den mikroplast som stammer fra de kilder som jeg har valgt å fokusere på, de landbaserte kilder, er omfattet av forurensningslovens stedlige virkeområde.

⁵⁵ I tillegg til avfall fra virksomhet på kontinentalsokkelen, jf. § 4 første ledd.

3.3 Saklig virkeområde

3.3.1 Utgangspunkter

Det neste som må vurderes er om kildene etter sin art faller innenfor forurensningsloven. Etter forurl. § 3 første ledd gjelder loven «forurensninger og avfall i det ytre miljø». Det avgrenses med dette mot forurensninger og avfall i det indre miljø, eksempelvis arbeidsmiljøet.⁵⁶ Dette fremgår også av formålsbestemmelsen i § 1, hvor det heter at lovens formål er å «verne det ytre miljø mot forurensning (...)». Det stilles ikke noen øvrige krav til kildens karakter. Utgangspunktet må derfor være at alle kilder til forurensning av det ytre miljø omfattes av lovens virkeområde.

Det gjøres imidlertid unntak for visse kilder i §§ 4 og 5, som fastsetter begrensninger for lovens anvendelse for virksomhet på kontinentalsokkelen og forurensning fra transport. I denne avhandlingen er det relevant å se nærmere på unntaket i § 5. Dette unntaket er viktig fordi noen av de største kildene til mikroplastutslipp i Norge assosieres med transportanlegg, herunder veimarkering.⁵⁷ I gjennomgangen av unntaket for transport vil det være sekundærmikroplast fra nevnte kilder som er gjenstand for vurdering. Det er klart at den mikroplasten som stammer fra plastbasert maling samt den primære mikroplasten, omfattes av lovens saklige virkeområde.

3.3.2 Nærmere om unntaket for veger

Etter § 5 annet ledd gjelder forurensningsloven ikke forurensning fra «det enkelte transportmiddel» fordi dette reguleres av «det som er fastsatt i eller i medhold av produktkontrollloven, vegtrafikkloven, skipssikkerhetsloven, havneloven, luftfartsloven og jernbaneloven»». Det er også presisert i forarbeidene at bruken av bil og andre transportmidler ikke skal være konsesjonspliktig etter loven.⁵⁸ Det motsatte ville nok vært en ugunstig og omstendelig løsning i praksis. Mikroplast som slippes ut gjennom nedsliting av bildekk, stammer fra det enkelte transportmiddel og må derfor holdes utenfor

⁵⁶ Dersom det etter forurensningsloven for eksempel skal gjøres et vedtak om utslippstillatelse etter § 11, vil imidlertid hvilken virkning dette vil kunne ha på arbeidsmiljøet være et moment i helhetsvurderingen av om tillatelse skal gis. Se Hans Christian Bugge, Kommentarer til forurensningsloven, Rettsdata norsk lovkommentar, mars 2014 note 10 til forurl. § 3.

⁵⁷ Jf. tabell under punkt 1.3.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 92.

forurensningsloven. Selv om bildekk er en av de største utslippskildene i Norge,⁵⁹ faller forurensningskilden altså utenfor denne avhandlingen.⁶⁰ Jeg vil nøye meg med å slå fast at det trolig må sees hen produktkontrollloven for å undersøke den rettslige reguleringen av denne utslippsformen.⁶¹

Av forurl. § 5 første ledd følger det at «for forurensning fra veger, jernbane o.l., havner og flyplasser gjelder loven her så langt forurensningsmyndigheten bestemmer». Med «forurensningsmyndigheten» menes her Kongen (regjeringen).⁶² Dette innebærer at forurensning fra denne typen transportanlegg må reguleres særskilt. Per i dag har regjeringen ikke gitt noen slike bestemmelser.⁶³ Det innebærer at loven stort sett ikke gjelder for forurensning som stammer fra nevnte transportanlegg. Det kan problematiseres om mikroplast fra slitasje av veimarkering omfattes av det aktuelle unntaket, slik at tilfellet faller utenfor lovens saklige virkeområde. Spørsmålet som er aktuelt i lys av avhandlingens problemstilling er om mikroplasttilførsler til det marine miljøet fra veimarkering skal omfattes av unntaket for «veger», jf. forurl. § 5 første ledd. Som nevnt innledningsvis, er mikroplast fra veimarkeringer en av de største kildene til mikroplastutslipp i Norge.

En naturlig språklig forståelse av «forurensning fra veger» tilsier at forurensningen må stamme fra en geografisk identifiserbar ferdselsåre hvis funksjon knyttes til samferdsel eller transport. Det er uklart nøyaktig hvilke forurensningskilder som omfattes av uttrykket «forurensning fra veger». Basert på en ren ordlydstolkning av § 5 første ledd kan veimarkering ikke utelukkes. Etter forarbeidene gjelder unntaket for «forurensning fra veger» kun de forurensninger som stammer fra selve veianlegget.⁶⁴ Dette kan tolkes slik at bestemmelsen kun omfatter forurensningskilder som har tilknytning til veifunksjonen. Dersom en forurensningskilde befinner seg på eller i nærheten av veien, men ikke har noe med selve veifunksjonen å gjøre, vil den således ikke omfattes av unntaket i § 5 første ledd. Veiens funksjon som en åre for moderne samferdsel og transport er i stor grad avhengig av en godt gjennomført veimarkering. Praktiske hensyn tilsier at veimarkering har en klar

⁵⁹ Jf. tabell under punkt 1.3.

⁶⁰ Jf. punkt 1.4.

⁶¹ Se note 15 for fullstendig henvisning til produktkontrollloven.

⁶² Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 92. Regjeringen delegerer den utøvende myndighet til forurensningsmyndighetene. Etter forarbeidene er forurensningsmyndighetene i første rekke Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn (STF), og forurensningsadministrasjonen på fylkesnivå og kommunene, se. s. 82. STF skiftet i 2010 navn til Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF) og ble i 2013 sammenslått med Direktoratet for naturforvaltning til Miljødirektoratet, som vi har i dag. Se Prop.149 S (2012-2013) s. 75 flg. for en nærmere redegjørelse for sammenslåingen.

⁶³ Desember 2016, etter hva som er meg bekjent.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 92.

tilknytning til selve veifunksjonen. Formålsbetraktninger tilsier derfor at mikroplast som stammer fra veimarkering som forurensningskilde omfattes av ordlyden i § 5 første ledd, ettersom det har en klar tilknytning til veianlegget.

Selv om ordlyden og formålsbetraktninger tilsier at disse utslippene ikke kan utelukkes fra unntaket i § 5 første ledd, er det likevel grunn til nærmere problematisering av om utslipp av mikroplast fra veimarkering til det marine miljøet kan være omfattet av unntaket i § 5 første ledd. Ordlyden er taus med hensyn til hvilke *resipienter* som omfattes av unntaket for transport. Det kan derfor stilles spørsmål om hvilken rettslig betydning resipienten har for om en forurensning skal omfattes av unntaket i § 5 første ledd, og om unntaket gjelder utslipp til vann og sjøgrunn. Det blir altså spørsmål om unntaket for «veger» i § 5 første ledd skal tolkes innskrenkende, slik at visse situasjoner omfattes av forurensningslovens virkeområde fordi det slippes ut til vann og sjøgrunn.

Transportanleggene som det oppstilles unntak for i § 5 første ledd er stort sett grundig redegjort for i forarbeidene.⁶⁵ Det fokuseres gjennomgående på støy og luftforurensning for å begrunne unntakene i § 5 første ledd. Vannforurensning er ikke uttrykkelig drøftet som begrunnelse for noen av unntakene. Forarbeidene kan tolkes slik at det først og fremst er forurensning fra transportanlegg til luft (og forurensning i form av støy) som skal unntas fra det alminnelige forurensningsforbudet i medhold av § 5 første ledd, og at det ikke har vært meningen at utslipp til vann og sjøgrunn skal falle innenfor dette unntaket.

Tolkningsresultatet kan underbygges ved å sammenligne med lovgivning som gjaldt før forurensningsloven kom. Etter havneloven av 1933 § 24 første ledd var det forbudt med utslipp i havnen av «avfall og urenslighet» som kunne medføre fare for forurensning av vannet.⁶⁶ Etter rettspraksis omfattet dette også utslipp av flytende væske gjennom rør og lignende.⁶⁷ Det var også oppstilt forbud mot forurensende utslipp til vann i oljevernloven og vannvernloven.⁶⁸ Disse bestemmelsene utgjorde til sammen et vern mot forurensning av vann og sjø. Rettstilstanden var altså slik at man hadde hatt reguleringer som uttrykkelig forbød forurensende utslipp til vann og sjøgrunn. Ved innføringen av forurensningsloven i 1981 skulle denne avløse de tidligere reguleringer og forbedre, videreføre og oppklare

⁶⁵ Se s. 13-19 for redegjørelse for unntakene for hhv. veitrafikk, jernbane og luftfart.

⁶⁶ Lov 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet.

⁶⁷ Rt. 1972 s. 243.

⁶⁸ Lov 6. mars 1970 nr. 6 om vern mot oljeskader (oljevernloven) og lov 26. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning (vannvernloven).

rettstilstanden med hensyn til forurensning.⁶⁹ Da den nye loven ikke gjør uttrykkelig unntak for nevnte forurensning som tidligere var ulovlig, tilsier forhistorien og formålet med loven at forurensning til vann fremdeles er ulovlig.⁷⁰ Resonnementet støttes også av Bugge, som fremholder at det trolig generelt må antas at unntaket for transportanlegg kun gjelder støy og luftforurensning, og ikke utslipp til vann og undergrunnen.⁷¹

Vurderingen av at unntaket i forurl. § 5 første ledd ikke gjelder utslipp til vann og sjøgrunn vil som nevnt være en innskrenkende tolkning av bestemmelsens ordlyd. Som poengtert i punkt 1.5 stilles det imidlertid ikke like strenge krav til lovhjemmel når miljøhensyn gjør seg gjeldende. I denne avhandlingen må de grunner som her er anført legges til grunn som tilstrekkelige til å foreta en innskrenkende tolkning av bestemmelsen. Løsningen er også i samsvar med føre-var-prinsippet.

Konklusjonen må bli at mikroplastutslipp til det marine miljøet fra veimarkering ikke omfattes av unntaket for forurensning fra veier, jf. forurl. § 5 første ledd. Dermed faller utslippskilden etter sin art innenfor lovens saklige virkeområde, i likhet med de andre utslippskildene som er i fokus i denne avhandlingen.

3.4 Forurensningsbegrepet

3.4.1 Utgangspunkter

Til nå er det avklart at mikroplastkildene som er tema for fremstillingen faller innenfor lovens stedlige virkeområde, og at kildene etter sin art omfattes av forurensningslovens saklige virkeområde. Dette åpner for å vurdere om mikroplast er omfattet av lovens forurensningsdefinisjon i § 6, hvilket vil være forutsetningen for å vurdere mikroplast opp mot andre bestemmelser i loven.

Etter alminnelig språkbruk er «forurensning» et vidt begrep og begrepets betydning varierer med hensyn til hvilket område man befinner seg på og hva slags onde man mener påvirker naturen. Begrepet kan i dagligtalen knytte seg til tilstanden på resipienten, eksempelvis forurenset grunn, eller bety et forurensende enkeltutslipp, eksempelvis utslipp av eksos.

⁶⁹ St.meld. nr. 44 (1975-76) og Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 1, 3 og 4.

⁷⁰ Se lignende forståelse hos Berger: Havner og forurensning s. 35-36.

⁷¹ Se Hans Christian Bugge, Kommentarer til forurensningsloven, Rettsdata norsk lovkommentar, mars 2014 note 18 til forurl. § 5 første ledd.

I forurensningsloven settes det rettslige rammer for begrepets innhold. Ikke alle former for miljøpåvirkning rammes av lovens forurensningsdefinisjon. Hvilke påvirkninger som skal regnes som forurensning, fremgår av § 6 første ledd. Definisjonen i § 6 første ledd knytter seg til enkelttilførslene.⁷² Dette innebærer at det som skaper miljøpåvirkningen er «forurensning» i lovens forstand, mens selve påvirkningen på miljøet sees som konsekvensen av forurensningen.

Forurensning defineres i forurl. § 6 første ledd som

- «1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,
- 2) støy eller rystelser,
- 3) lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,
- 4) påvirkning av temperaturen

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet».

Etter ordlyden omfattes både fast stoff, væske og gass av vilkåret. Et kriterium er at aggregattilstanden må være i stand til å blande seg med resipienten, slik at større faste stoffer faller utenfor.⁷³ Her må det foretas en avgrensning mot større gjenstander og avfall som ikke bør behandles under bestemmelsen. Slikt må behandles etter lovens egne regler om avfall.⁷⁴ For mikroplastens vedkommende er det klart at dette er å regne som et fast stoff i partikkelform, som etter sine fysiske egenskaper er egnet til å blande seg med resipienten, og derfor faller innenfor vilkåret om «fast stoff» i § 6 første ledd.

Det ligger to kumulative hovedvilkår i definisjonen i § 6 første ledd.⁷⁵ For det første må det foreligge en *tilførsel* av en av de fire typene miljøpåvirkning som er nevnt i § 6 første ledd. For det andre må denne tilførselen være eller kunne være til *skade eller ulempe* for miljøet.

«Tilførsel» innebærer at aktiviteten må bringe noe i form av fast stoff, væske eller gass til miljøet som mottaker. Det er uproblematisk at mikroplastpåvirkning er å regne som slik «tilførsel» til miljøet. Det som må drøftes nærmere er om mikroplastpåvirkning oppfyller vilkåret om *skade eller ulempe*.

⁷² Se lignende tolkning i Backer: Innføring, s. 312.

⁷³ *Ibid*, s. 313.

⁷⁴ Se særlig forurensningsloven kapittel 5.

⁷⁵ Bugge: Miljøforvaltningsrett, s. 291.

3.4.2 Vilkåret om skade eller ulempe

Spørsmålet er altså om tilførselen av mikroplast er eller kan være til «skade eller ulempe» for miljøet, jf. forurl. § 6 første ledd. Vilkåret om at tilførselen «kan være» til skade og ulempe knytter seg til hvilken dokumentasjon eller underbygning av mulig skadeeffekt som er nødvendig. Dette kommer jeg tilbake til lenger nede.

Ordlyden «skade eller ulempe» tilsier en negativ endring i miljøet som konsekvens av tilførselen av det aktuelle stoffet. Etter lovens formålsparagraf i § 1 har loven «til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall». Videre skal loven «sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse». Dette må tolkes slik at det er skader eller ulemper for menneskers og dyrs helse og trivsel, og for selve naturen og naturmiljøet det siktes til. Bestemmelsen i § 6 må i lys av formålsbetraktninger tolkes vidt for å omfatte et bredt spekter av ulike typer skader og ulemper. Dette underbygges i lovutkastet hvor det uttales at «[a]lle skader og ulemper må tas i betraktning, hva enten de rammer mennesker, dyr eller naturen ellers, og uten at det gjør noen forskjell om skadene og ulempene viser seg i tettstedsmiljøet eller naturmiljøet ...». ⁷⁶ Dette tilsier en lav nedre grense for oppfyllelse av vilkåret.

At det bør gjelde en vid grense for «skade/ulempe»-vilkåret underbygges av kjennelsen i Rt. 1998 s. 2011. Saken gjaldt et ukontrollert utslipp av ca. 70 kubikkmeter fenholdig lut fra Statoils oljeraffineri på Mongstad. Sakens hovedspørsmål var om Statoil kunne ilegges foretaksstraff for overtredelse av forurensningsloven.. Høyesterett la til grunn at det forelå forurensning etter forurl. § 6, selv om utslippet skjedde innenfor et kontrollert industriområde og «det liv som [kunne] forstyrres, [var] av meget begrenset omfang og i det vesentlige [bestod] av mikroorganismer». ⁷⁷ Dette viser at terskelen for at noe skal kunne anses som en «skade eller ulempe» ligger lavt. Konkret gjaldt saken anvendelsen av § 8 tredje ledd om fritak fra å søke om utslippstillatelse etter § 11 ved «forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper». Høyesterett formulerer seg likevel på et generelt grunnlag, og saken har derfor overføringsverdi til spørsmålet om hvilken nedre grense loven generelt opererer med.

⁷⁶ NUT 1977:1 s. 112.

⁷⁷ Rt. 1998 s. 2011 s. 2018

En annen sak som er verdt å merke seg er Rt. 2007 s. 1183. Saken gjaldt spørsmål om straffeansvar for et kommunalt firma som i over fire år hadde sluppet ut til sammen mer enn 2800 kubikkmeter kassert øl, vin og mineralvann i Alnaelva i Oslo via det kommunale kloakknettet. Den mest graverende virkningen av dette var at utslippene kunne føre til økt vekst av mikroorganismer i vassdraget, som igjen kunne føre til redusert oksygeninnhold. Høyesterett kom til at det var på det rene at «skade- og ulempe»-vilkåret var oppfylt. Også denne saken dreier seg egentlig om anvendelsen av § 8 tredje ledd, men saken har overføringsverdi fordi den også er egnet til å illustrere den lave terskelen for at en miljøpåvirkning skal være å anse som en «skade eller ulempe» for miljøet.

Som gjennomgått innledningsvis, er det dokumentert muligheter for negativ påvirkning på organismene i havet ved utslipp av mikroplast. I utgangspunktet synes derfor mikroplast å oppfylle vilkåret om «skade eller ulempe», slik at tilfellet omfattes av definisjonen i forurl. § 6 første ledd. Man tar da utgangspunkt i den forverrede miljøtilstanden i havet som har oppstått på grunn av mikroplastutslipp, fremfor det enkelte utslipp av mikroplast.⁷⁸ Dersom man kun tar utgangspunkt i det enkelte utslipp, vil det imidlertid være mer usikkert om utslippene i seg selv kan oppfylle vilkåret. I det videre vil det derfor søkes å avklare om det skal tas utgangspunkt i det enkelte utslipp eller i resipienttilstanden ved vurderingen av om «skade eller ulempe»-vilkåret er oppfylt.

Systemet i forurensningsloven er bygget opp slik at rettsvirkninger er knyttet til den enkelte miljøpåvirkning, altså tilførsel av væske, fast stoff eller gass. Et eksempel er ansvaret for å hindre forurensning i strid med loven, som etter § 7 annet ledd hviler på «den ansvarlige».⁷⁹ Det vil si at det i lovens forurensningsdefinisjon ikke stilles krav til tilstanden i resipienten av forurensning, som i dette tilfellet er havet, men at det normalt sett er de enkelte tilførsler som det knyttes rettsvirkninger til.⁸⁰ Dette innebærer tilsynelatende at hver enkelttilførsel av mikroplast må være til «skade eller ulempe» for at vilkåret skal være oppfylt. Dersom vi har flere kilder som hver for seg slipper ut en relativt liten mengde mikroplast, kan det dermed tenkes at disse enkeltutslippene ikke kan defineres som «forurensning» etter § 6 første ledd, til tross for at utslippene totalt sett fører til en miljøskadelig mengde mikroplast i havet. Problemet løses imidlertid antageligvis i § 6 annet ledd:

⁷⁸ Konsentrasjonen av mikroplast i vannsøylen på en gitt målestasjon eller målepunkt er nok det som vil være mulig å måle på per i dag. Se punkt 1.3 for en oversikt over mikroplastens effekter i miljøet.

⁷⁹ Jf. punkt 2.3 for en nærmere redegjørelse for § 7 annet ledd og vilkåret «den ansvarlige».

⁸⁰ Se lignende forståelse i Backer: Forurensning av vassdrag, s. 596.

«[S]om forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet».

En naturlig språklig forståelse tilsier at utslipp som i seg selv ikke gjør noen forskjell, vil være «forurensning» etter § 6 første ledd når de sammen med andre utslipp er, eller kan bli, til skade eller ulempe for miljøet. Regelen i § 6 annet ledd må tolkes slik at ordlyden «miljøpåvirkning» er ment å være et samlebegrep for de påvirkningsmåtene som nevnes i § 6 første ledd. Dette uttrykket stiller mindre krav til innvirkning enn uttrykket «forurensning», fordi det er naturlig å tolke loven slik at en miljøpåvirkning vil kunne foreligge selv om det ikke isolert sett er fare for «skade eller ulempe».⁸¹ Det legges derfor til grunn at annet ledd kan forstås slik at flere tilførsler til miljøet av samme eller ulik art kan akkumuleres, og at dette vil kunne utgjøre «forurensning» dersom de samlet oppfyller vilkåret om å være eller kunne være til «skade eller ulempe», selv om de isolert er for små til å ha en betydning.⁸² Tallrike små utslipp som enkeltvis er uskyldige, kan altså i sum forårsake alvorlige forurensninger.

For mikroplastens vedkommende vil dette være det praktiske tilfellet ettersom det er snakk om en rekke små, spredte kilder av ulik art som genererer mikroplast som havner i havet. Det er fremdeles stor grad av usikkerhet knyttet til mikroplastens virkninger på det marine miljøet, selv om forskningen intensiveres og resultatene fra studier til nå tilsier at det har en svært negativ effekt.⁸³ Som nevnt er det imidlertid etter loven tilstrekkelig at det «kan være» til skade eller ulempe. I dette ligger at en miljøpåvirkning vil kunne anses som forurensning etter loven selv om det enda ikke har oppstått en fullt ut påviselig skade eller ulempe. Et slikt tolkningsresultat samsvarer best med føre-var-prinsippet. I dette ligger at dersom man har grunn til å tro at noe kan medføre alvorlig eller uopprettelig skade, kan man ikke vente med å treffe mottiltak til det foreligger sikker kunnskap om konsekvensene.⁸⁴ Bugge fremholder at det må være «de generelle egenskaper» ved tilførselen som avgjør om den faller innenfor lovens forurensningsdefinisjon.⁸⁵ Det er nødvendig å ha et slikt system i loven fordi det ikke kan være slik at myndighetene stadig skal måtte vurdere og deretter avgjøre om «skade eller ulempe»-vilkåret er oppfylt for hvert lille utslipp. Et eksempel på dette vil være en situasjon

⁸¹ Se lignende forståelse hos Røhnebæk: Nitrogenoksid (NOx) som rettslig problem s. 45.

⁸² Se lignende forståelse hos Backer: Innføring, s. 315.

⁸³ Se redegjørelsen for dette under punkt 1.3.

⁸⁴ Bugge: Miljøforvaltningsrett s. 97-98. Se punkt 1.1 for en nærmere redegjørelse for føre-var-prinsippet.

⁸⁵ Bugge: Forurensningsansvaret, s. 231.

hvor man sprer gjødsel på frossen mark. Slike utslipp kan ofte føre til at gjødselen renner ned i nærmeste vassdrag og skaper skade eller ulempe i miljøet. Dette vil imidlertid ikke alltid være tilfelle, men fordi det er tilstrekkelig at det *kan være* til skade eller ulempe, vil slik gjødselspredning være forurensning etter forurl. § 6.⁸⁶

Etter dette er *risikoen* for at en skade eller ulempe vil inntreffe tilstrekkelig for at en miljøpåvirkning vil oppfylle lovens terskel. Ifølge juridisk teori må hvilken grad av risiko som skal kreves ta utgangspunkt i skadevirkningens art, omfang og varighet.⁸⁷ Etter lovutkastet er ikke enhver teoretisk eller fjerntliggende mulighet relevant for om noe skal regnes som en skade eller ulempe. Det må kunne slås fast «med rimelig sikkerhet» at en miljøpåvirkning ikke kommer til å medføre skade eller ulempe for at man skal falle utenfor forurensningsbegrepet i lovens forstand.⁸⁸

Ettersom det allerede foreligger flere studier som viser mikroplastens negative, eller potensielt negative, effekt på det marine miljøet, må det etter dette være klart at det foreligger en tilstrekkelig grad av risiko til å konstatere at mikroplast «kan være til skade eller ulempe for miljøet» jf. § 6 første ledd.

3.5 Oppsummering og konklusjon

Jeg har nå vist at mikroplast omfattes av lovens stedlige virkeområde, jf. § 3. Videre har jeg avklart at det faller innenfor lovens saklige virkeområde ettersom mikroplast etter sin art omfattes av loven, jf. § 3. Unntaket for transport, jf. § 5 første ledd, kommer ikke til anvendelse, ettersom utslipp av mikroplast fra veimarkering til havet ikke omfattes av unntaket for vegger. Jeg har videre avklart at mikroplast er en «tilførsel» til miljøet som er eller kan være til «skade eller ulempe» jf. § 6. Mikroplast er dermed å regne som «forurensning» i lovens forstand.

⁸⁶ Eksempel hentet fra Bugge: Forurensningsansvaret s. 231.

⁸⁷ Se Backer: Innføring, s. 315.

⁸⁸ NUT 1977:1 s. 112.

4 Er mikroplast lovlig forurensning etter forurensningsloven?

4.1 Innledende bemerkninger og videre fremstilling

I kapittel 3 ble det konkludert med at mikroplast faller innenfor lovens virkeområde, og at mikroplast er å anse som «forurensning» i lovens forstand. Dette åpner for å vurdere lovligheten av mikroplastforurensning i henhold til forurensningslovens nærmere bestemmelser om dette.

Som nevnt under punkt 1.1, bygger forurensningsloven lovteknisk på et generelt forbud mot å «ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning», jf. § 7 første ledd. Det generelle prinsippet er dermed at all aktivitet som er, eller kan være, forurensende er ulovlig.⁸⁹ Dette utgangspunktet er imidlertid ikke absolutt. Forurensende aktivitet kan være «lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak med hjemmel i § 11», jf. § 7 første ledd. Etter § 8 er det lovlig med forurensning som oppfyller nærmere vilkår. Paragraf 9 åpner for å tillate forurensning dersom det skjer med hjemmel i forskrift, og § 11 lovliggjør forurensning dersom det foreligger særskilt tillatelse i form av konsesjon. Forurensningsforbudet i § 7 første ledd gjelder altså i den grad de nevnte unntakene ikke kommer til anvendelse. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for reglene i §§ 8, 9 og 11, og undersøke om bestemmelsene *de lege lata* regulerer lovligheten av mikroplast. Dette i lys av den overordnede problemstillingen om hvorvidt miljøpåvirkning forårsaket av mikroplast er lovlig i henhold til forurensningsloven.

I dette kapitlet er det nødvendig å skille mellom primær og sekundær mikroplast i større grad enn hva som ble gjort i kapittel 3. Primær mikroplast skylles ut i havet i gråvann gjennom sanitære avløpsanlegg. I § 8 første ledd annet punktum fremgår det at unntaket i forurensningsloven § 8 fra forbudet mot å forurense ikke gjelder sanitært avløpsvann. Dette følger også klart av forarbeidene.⁹⁰ Derfor må primær mikroplast holdes utenfor vurderingen av § 8. Vurderingen av bestemmelsen i § 8 tar derfor utgangspunkt i mikroplast som stammer

⁸⁹ Denne bestemmelsen må sees som et implisitt uttrykk for føre-var-prinsippet, jf. ordlyden «kan». I dette ligger at det må foreligge en risiko for at forurensning vil inntre, men det behøver ikke å være overveiende sannsynlig. Det er tilstrekkelig med en viss mulighet. Se Hans Christian Bugge, Kommentarer til forurensningsloven, Rettsdata norsk lovkommentar, mars 2014 note 29 til forurl. § 7 første ledd for en nærmere redegjørelse for hva som ligger i dette.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 100.

fra de sekundære kilder. Jeg vil gå nærmere innpå den rettslige reguleringen av primær mikroplast fra de sanitære avløpsanlegg under punkt 4.3.2.

4.2 Er mikroplast tillatt forurensning etter forurl. § 8?

4.2.1 Utgangspunkter

Regelen i forurl. § 8 første ledd består av to hovedkriterier som begge må være oppfylt for at forurensning skal være unntatt fra det generelle forbudet i § 7. For det første må forurensningen stamme fra en av de tre positivt angitte kildene (primærnæringen, vanlig bebyggelse eller midlertidig anleggsvirksomhet), jf. § 8 første ledd første, annet og tredje alternativ. For det andre må denne forurensningen være «vanlig» forurensning fra utslippskilden. I det videre vil jeg ta for meg kriteriene i § 8 første ledd hver for seg. Under punkt 4.2.2 til 4.2.4 vil jeg gjennomgå de oppregnede utslippskildene og undersøke i hvilken grad hver av dem kan gi mikroplastforurensning. Jeg vurderer da om utslippskildene som jeg har avgrenset avhandlingen til, nemlig nedsliting av veimarkering og plastbasert maling, vil kunne være omfattet av lovens alternativer. Under punkt 4.2.5 vil jeg ta for meg kriteriet «vanlig» forurensning. Under 4.2.6 vil jeg ta for meg § 8 tredje ledd, som tillater «forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper».

Etter forarbeidene kan § 8 begrunnes med administrative hensyn. Myndighetene har behov for å konsentrere sin innsats om de viktigste kildene til forurensning.⁹¹ Mange av utslippskildene som omfattes av § 8 har til felles at de er små og spredte, og kanskje ikke utgjør så stor forskjell hver for seg. Å pålegge alle utslippene individuell konsesjonsbehandling ville være en unødvendig tung administrativ byrde. Videre må utslipp fra enkelte virksomheter kunne finne sted uten nærmere regulering i medhold av forurensningsloven. Derfor har lovgiver ansett det nødvendig å innføre en viss begrensning av det alminnelige forbudet mot å forurense i § 7.⁹² Virkningen av dette er at tilfellene som unntas etter § 8 er unntatt konsesjonsplikt etter § 11, og er lovlige med mindre det er gitt særskilt forskrift etter § 9.

Samtidig, som redegjort for under 3.4.2, foreligger det et behov for å få regulert de mange, små og spredte utslipp som hver for seg ikke utgjør noen stor fare, men som samlet sett kan

⁹¹ *Ibid* s. 99. Se lignende tolkning av forarbeidene i Bugge: Forurensningsansvaret s. 294.

⁹² Ot.prp. nr. 11 (1979-80) nr. 11 s. 99.

medføre alvorlig forurensning.⁹³ Det fremgår også av forarbeidene at lovgivers mening *ikke* har vært å lovliggjøre forurensning, ettersom flere av de oppregnede virksomheter i § 8 første ledd kan medføre alvorlig forurensning.⁹⁴ Lovens formålsparagraf vektlegger vern av miljø mot forurensning og sikring av forsvarlig miljøkvalitet, jf. § 1. Et metodisk utgangspunkt for den videre vurderingen vil derfor være en restriktiv tolkningslinje med hensyn til § 8. Dette er også i samsvar med føre-var-prinsippet.

4.2.2 Mikroplast fra primærnæringene

Etter § 8 første ledd første alternativ, unntas vanlig forurensning som stammer fra «fiske, jordbruk og skogbruk m.v» fra det alminnelige forurensningsforbudet i § 7. Dersom det er vanlig med mikroplastutslipp fra de virksomheter som er oppregnet i bestemmelsen, vil utslippene være lovlige. Vurderingstema i det følgende er derfor om disse omfatter utslipp av mikroplast.

Hva som ligger innenfor de oppramsede virksomhetstyper kan være vanskelig å bestemme. Etter forarbeidene omfatter unntaket for fiske forurensning som foregår i forbindelse med fangstmetodene eller behandling i umiddelbar sammenheng med fangsten.⁹⁵ Hva gjelder jordbruk, omfatter unntaket i prinsippet alle sider av virksomheten ved landbruk i vanlig forstand, herunder vanlig husdyrhold og dyrkingsmåter.⁹⁶ Unntaket for skogbruk gjelder selve skogdriften.⁹⁷

Bruk og sliting av materialer og redskaper som brukes i jordbruk og fiske (eksempelvis syntetiske tau og garn) er en kilde til mikroplast som stammer fra primærnæringene. Disse utslippene er imidlertid relativt små og ubetydelige sammenlignet med andre kilder til mikroplast.⁹⁸ Et større problem er trolig at gjenstander, utstyr, og til og med fartøy, garn og anlegg, forlates av sine respektive eiere og deretter forringes. Dette må antas å være en større kilde til mikroplast, men det eksisterer svært lite data og kunnskap om den nøyaktige mengden mikroplast som genereres som følge av dette.⁹⁹ Dette vil ikke problematiseres

⁹³ Et annet eksempel enn mikroplast er de mange små CO₂-utslipp som til sammen skaper alvorlige miljøproblemer i form av global oppvarming. Små og spredte utslipp utgjør en stadig viktigere kilde til forurensning.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 99.

⁹⁵ *Ibid.* s. 99.

⁹⁶ *Ibid.* s. 100.

⁹⁷ *Ibid.* s. 100.

⁹⁸ *Sources of microplastic in the marine environment* s. 42-43.

⁹⁹ *Ibid.* s. 53.

ytterligere ettersom dette faller utenfor de kilder som jeg har valgt å snevre fremstillingens tema inn rundt.

Det kan tenkes at kjøretøy som er kilde til mikroplast som brukes i forbindelse med primærnæringen, eksempelvis traktorer og skogsmaskiner, faller innenfor unntaket i § 8 første ledd. Disse kildene må imidlertid holdes utenfor bestemmelsen i § 8 første ledd dersom de faller inn under unntaket for det enkelte transportmiddel i § 5 annet ledd.¹⁰⁰ Dette må gjelde i den grad de kan anses som «transportmiddel» fremfor å være en del av primærnæringen. Her kan det oppstå vanskelige grensedragninger, ettersom noen av disse kildene tenkelig kan benyttes både til transport og i næringsøyemed. En traktor vil for eksempel både kunne benyttes som transportmiddel og for pløying av en åker.¹⁰¹ Forarbeidene gir ingen føringer med hensyn til denne grensedragningen. Likevel har det formodningen for seg at disse kildene må holdes utenfor unntaket i § 8 første ledd første alternativ. Som nevnt over må § 8 tolkes restriktivt, av hensyn til lovens formål om å verne miljøet og føre-var-prinsippet. Det samsvarer derfor med disse utgangspunkter å tolke § 8 slik at kjøretøy som brukes i primærnæringen må holdes utenfor unntaket i § 8 første ledd første alternativ.

Etter dette må det legges til grunn at de kilder til mikroplastutslipp som jeg har valgt å snevre avhandlingen inn mot, ikke faller innenfor unntaket for primærnæringene, jf. § 8 første ledd første alternativ. Det må derfor undersøkes om utslipp av mikroplast kan omfattes av noen av de andre oppregnede alternativene i § 8 første ledd.

4.2.3 Mikroplast fra vanlig bebyggelse

Etter § 8 første ledd annet alternativ unntas vanlig forurensning «fra boliger, fritidshus, kontorer, forretnings- eller forsamlingslokaler, skoler, hoteller, lagerbygg o.l.». fra det alminnelige forurensningsforbudet jf. forurl. § 7. Dersom det er vanlig med mikroplastutslipp fra bebyggelse som nevnt over, vil utslippene være lovlige. Vurderingstema i det følgende er derfor om dette alternativet omfatter kilder til mikroplast.

¹⁰⁰ Se punkt 3.3.2 for nærmere forklaring av unntaket for det enkelte transportmiddel, jf. § 5 annet ledd.

¹⁰¹ Se lignende forståelse i Røhnebæk: Nitrogenoksid (NO_x) som rettslig problem, s. 47.

Den viktigste kilden til vannforurensning fra slik bebyggelse er sanitært avløpsvann, hvorfra også mikroplast blir sluppet ut.¹⁰² Som nevnt under 4.1 skal denne utslippskilden holdes utenfor § 8. Jeg vil gå nærmere inn på reguleringen av sanitært avløpsvann under 4.3.2.

Bruk av plastbasert maling på bygninger og konstruksjoner er en betydelig kilde til mikroplast.¹⁰³ Det kan tenkes at disse mikroplastkildene kan passe inn under bestemmelsen i § 8 første ledd annet alternativ. Dette blir vurderingstema i det følgende.

Bestemmelsens ordlyd tar sikte på å omfatte forurensning «fra» bebyggelse. En naturlig språklig forståelse tilsier at forurensningen må ha sin opprinnelse i og bli sluppet ut fra den aktuelle bebyggelsen. Denne tolkningen kan sies å ha støtte i forarbeidene, hvor vanlig støy, forurensning fra oljefyringsanlegg og lignende nevnes som typiske eksempler på forurensning som faller innenfor unntaket.¹⁰⁴

Mikroplastutslippene som det her er snakk om stammer fra plastbasert maling som påføres en bygning. Dette synes ikke å falle innenfor bestemmelsens ordlyd, ettersom maling etter sin art ikke kan sies å ha sin opprinnelse i selve bygget, og heller ikke blir sluppet ut *fra* vedkommende bygg på samme måte som eksempelvis støy. Slike forurensningskilder skiller seg i dette henseende fra de typetilfellene som er nevnt i forarbeidene. De tilfellene som der er nevnt forurenser dessuten i form av utslipp til luften. Mikroplast, som er forurensende for vann, skiller seg dermed også ut med hensyn til resipienten.

Forarbeidene kommer ikke med noen videre avklarende momenter angående hvorvidt disse mikroplastkildene skal omfattes av unntaket eller ikke. En restriktiv tolkning av § 8 første ledd annet alternativ i lys av føre-var-prinsippet og lovens formål, tilsier klart at mikroplast ikke omfattes av unntaket.

Etter dette må det legges til grunn at mikroplast som stammer fra påføring, aldring og vedlikehold av plastbasert maling på bygg, konstruksjoner etc. ikke faller inn under unntaket i § 8 første ledd annet alternativ.

¹⁰² Backer: Forurensning av vassdrag s. 641.

¹⁰³ Se tabell under punkt 1.3 (figur 2).

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 100.

4.2.4 Mikroplast fra midlertidig anleggsvirksomhet

Etter § 8 første ledd tredje alternativ, unntas vanlig forurensning fra «midlertidig anleggsvirksomhet». Etter forarbeidene gjelder dette all slags anleggsvirksomhet som er midlertidig.¹⁰⁵ Riktignok kan det tenkes at veimarkering på et midlertidig veianlegg kan være en utslippskilde til mikroplast, men dette må likevel antas å være beskjedent sammenlignet med det som slippes ut fra de permanente veianleggene. Det legges derfor til grunn at slik virksomhet ikke en betydelig kilde til mikroplast og det er ikke hensiktsmessig å behandle dette unntaket nærmere i denne avhandlingen.

4.2.5 Begrepet «vanlig» forurensning

Gjennomgangen over har vist at mikroplast som stammer fra de kilder som jeg i denne avhandlingen har valgt å fokusere på, ikke omfattes av de positivt angitte virksomhetstypene i § 8 første ledd. Det foreligger en indre sammenheng mellom vilkårene om at en forurensning må være «vanlig» og at den må stamme fra noen av de oppregnede virksomhetstypene som er angitt i bestemmelsen. Ettersom de mikroplastutslipp som jeg har snevret oppgavens problemstilling mot ikke omfattes av noen av virksomhetstypene, ligger det sakens natur at det heller ikke vil være aktuelt å foreta en vurdering av om denne typen mikroplastutslipp er «vanlig» innenfor noen av dem. Jeg velger likevel å kort redegjøre for hva som ligger i «vanlig»-kriteriet i dette punkt, fordi det er av interesse å klargjøre hva som ligger i vilkåret for oversiktens skyld, og for å tydeliggjøre innholdet i hele regelen i § 8 første ledd.

En naturlig språklig forståelse av «vanlig» tilsier at forurensningen må være et resultat av dagligdags aktivitet som det ikke virker rimelig å forby. Uttrykket er sterkt skjønnsmessig og det kan være vanskelig å fastslå nøyaktig hva som skal regnes som «vanlig» forurensning. Spørsmålet om en forurensning er «vanlig» er et rettsanvendelsesspørsmål som vil være opp til domstolen å vurdere i hver enkelt sak.¹⁰⁶ Ifølge forarbeidene er det avgjørende hvorvidt skaden eller ulempen «etter en samlet vurdering kan sies å holde seg innenfor rammene av det en sedvanlig må regne med fra de virksomhetstyper det er tale om».¹⁰⁷ Etter Bugges syn kan hva som regnes som «vanlig» forurensning endre seg i takt med utvikling av teknologi og driftsmåter mv. innenfor den aktuelle virksomhetstypen.¹⁰⁸ Det må altså tas utgangspunkt i hva

¹⁰⁵ *Ibid.* s. 100.

¹⁰⁶ Se Bugge: Miljøforvaltningsrett s. 297.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 101.

¹⁰⁸ Bugge: Forurensningsansvaret s. 297.

som er vanlig til enhver tid. En forurensning som var «vanlig» tidligere er kanskje ikke «vanlig» nå, sett i lys av dagens teknologi og kunnskap. Avgjørende for hvorvidt en skade eller ulempe er «vanlig», er om den etter sin art og styrke faller inn under begrepet.¹⁰⁹ Etter forarbeidene kan det også tas hensyn til virkningen i den individuelle resipient når det fastslås om forurensningen er vanlig eller ikke. Det er altså ikke bare selve utslippets art og størrelse som det er aktuelt å vurdere, men også virkningen det har i miljøet det slippes ut til.¹¹⁰ Av hensyn til et rent miljø, er det naturlig å tolke forarbeidene slik at dersom forurensningen påvirker miljøet på en slik måte at det gjøres sårbart eller virker truende på økosystemer vil det ikke være å anse som «vanlig» forurensning.

4.2.6 Forurensning uten nevneverdig skade eller ulempe

Jeg har nå avklart at unntaket i § 8 første ledd ikke kommer til anvendelse på de mikroplastutslippsskilder som jeg har valgt å snevre problemstillingen min inn mot, ettersom de ikke omfattes av de oppregnede virksomhetstyper og dermed heller ikke kan være «vanlig forurensning» innenfor noen av dem. I dette avsnittet vil jeg ta for meg § 8 tredje ledds anvendelse på utslipp av mikroplast.

Det følger av § 8 tredje ledd at «forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper kan finne sted uten tillatelse etter § 11». Slike utslipp vil være etter sin art være lovlige, fordi det ikke vil være nødvendig med konsesjon for å foreta denne typen forurensning. Spørsmålet blir om utslipp av mikroplast gjennom veimarkering og nedsliting av plastbasert maling «ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper» og dermed er lovlig likevel.

Hva som ligger i ordlyden «skader eller ulemper» er redegjort for over, under punkt 3.4.2. Den samme tolkningen vil legges til grunn her. En naturlig språklig forståelse av «nevneverdig» tilsier at skaden eller ulempen som forurensningen medfører må være over en viss terskel for å være omfattet av lovens forurensningsforbud. Etter forarbeidene er bakgrunnen for bestemmelsen «et ønske fra SFT [Statens Forurensingstilsyn] om å kunne la mindre viktige forurensningssaker bli liggende dersom dette er riktig utfra en prioritering av hvilke saker en bør arbeide med».¹¹¹

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s.101.

¹¹⁰ *Ibid.* s. 101.

¹¹¹ *Ibid.* s. 101.

Som konstatert under punkt 3.4.2, er mikroplastproblemet en type forurensning som karakteriseres av små og spredte utslipp som i og for seg ikke utgjør noen stor forskjell, men som kumulert sett kan medføre betydelig skade i det marine miljøet. Spørsmålet blir da hvordan denne typen forurensning forholder seg til unntaket for forurensning uten nevneverdig skade eller ulempe. I forarbeidene er det gitt eksempel på at regelen i § 8 tredje ledd ikke er ment å omfatte situasjoner hvor mange små enkeltutslipp til et vassdrag til sammen gir ødeleggende skadevirkninger.¹¹² Dette gjør at bestemmelsen i § 8 tredje ledd til en viss grad har et usikkert innhold i praksis, og vurderingen av om en type forurensning skal omfattes av unntaket blir utpreget skjønnsmessig. I tidligere nevnte Rt. 2007 s. 1183 om utslipp av øl, vin og mineralvann i Alnaelva, tolker Høyesterett loven slik at unntaket i § 8 tredje ledd er snevert, og at også «fare for forurensning» faller innenfor lovens forurensningsdefinisjon.¹¹³ I kjennelsen opphevet Høyesterett en frifinnende lagmannsrettsdom¹¹⁴ fordi det ikke hadde blitt vurdert hvilken virkning de kumulerte utslippene hadde hatt over lang tid, som er fremhevet av lovgiver i forarbeidene som et viktig hensyn i vurderingen av om en forurensning skal omfattes av § 8 tredje ledd.¹¹⁵

Ved omtalen av unntaket for forurensning uten nevneverdig skade eller ulempe, jf. § 8 tredje ledd, synes det å være nødvendig å skille mellom *hvem* som er forurenser med hensyn til de ulike kildene til sekundær mikroplast.

Ved utslipp av mikroplast fra veimarkeringer er det vegvesenet som er forurenseren.¹¹⁶ Den samlede virkningen av de enkelte mikroplastutslippene som stammer fra veimarkering vil her være av stor miljømessig betydning. De ovenfor nevnte forarbeidsuttalelsene om kumulerte enkeltutslipp som til sammen gir store skadevirkninger¹¹⁷, sett i sammenheng med de faktiske virkningene av mikroplast på miljøet¹¹⁸, gjør at § 8 tredje ledd er lite aktuell som rettslig grunnlag for å unnta mikroplastutslipp fra veimarkering fra det alminnelige forurensningsforbudet.

Hva gjelder mikroplastutslipp som stammer fra plastbasert maling, vil det være den enkelte «malingseier» (forbrukeren) som er forurenseren, og som skal vurderes etter bestemmelsen i §

¹¹² Ot.prp. nr. 1 (1982-83) s. 3.

¹¹³ Rt. 2007 s. 1183 avsnitt 22 og 23. Det vises også til at den samme forståelsen er lagt til grunn i Rt. 1998 s. 2011, Mongstad-saken, som jeg også tok for meg under punkt 3.4.2.

¹¹⁴ LB-2006-75835.

¹¹⁵ Se ot.prp. nr. 1 (1982-83) s. 3.

¹¹⁶ Jf. punkt 2.2.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 1 (1982-83) s. 3.

¹¹⁸ Jf. punkt 1.3.

§ 8 tredje ledd. Denne vurderingen vil trolig stille seg annerledes fordi det er vanskelig å ansvarliggjøre én malingsseier for alle utslippene av mikroplast som stammer fra plastbasert maling. Hver enkelt malingsseier vil trolig slippe ut en såpass liten mengde mikroplast at dette enkeltvis trolig ikke når opp til terskelen for å være en «skade eller ulempe». Det ville være en nærmest umulig løsning i praksis dersom hver enkelt forbruker skulle være underlagt plikt til å søke om konsesjon etter forurl. § 11 for å kunne bruke plastbasert maling. Etter dette kan § 8 tredje ledd til en viss grad tolkes som en beskyttelse av den enkelte forbrukers adgang til å foreta seg dagligdagse aktiviteter som kan medføre forurensende utslipp, slik som bruk av plastbasert maling er et godt eksempel på. Det må derfor legges til grunn at mikroplastutslippene som stammer fra bruk av plastbasert maling omfattes av unntaket i § 8 tredje ledd og dermed er lovlig forurensning som ikke behøver tillatelse etter § 11. I denne forbindelse kan det minnes om at malingsprodusenter, og større aktører som produserer kilden til mikroplast, vil kunne rammes av regler for produktkontroll og/eller produktansvar.

4.2.7 Foreløpig oppsummering og konklusjon

Ivaretagelse av miljøhensyn og føre-var-prinsippet tilsier en restriktiv tolkning av § 8. Gjennomgangen av § 8 første ledd har vist at utslipp av mikroplast fra veimarkering ikke omfattes av unntakene for vanlig forurensning fra lovens positivt angitte utslippskilder. Videre omfattes veimarkering heller ikke av unntaket for forurensning som ikke medfører «nevneverdig skade eller ulempe» i § 8 tredje ledd. Dermed må vi falle tilbake på det alminnelige forurensningsforbudet i § 7 første ledd, og slå fast at mikroplast fra veimarkering er ulovlig såfremt tilfellet ikke reguleres av forskrift eller konsesjon, jf. henholdsvis §§ 9 og 11.

Utslipp av mikroplast fra plastbasert maling omfattes heller ikke av unntaket i § 8 første ledd. Derimot omfattes trolig denne typen mikroplastutslipp av unntaket i § 8 tredje ledd, ettersom det er ønskelig å beskytte den enkelte forbruker som slipper ut mikroplast som resultat av dagligdags aktivitet.

4.3 Er mikroplast lovlig i medhold av forskrift?

4.3.1 Utgangspunkter

Jeg har til nå avklart om mikroplastutslipp er lovlig i medhold av § 8. Konklusjonene i det forrige punktet medfører at det i det videre vil fokuseres på mikroplasten som stammer fra veimarkering, samt den primære mikroplasten, ettersom utslipp av mikroplast fra bruk av maling er lovlig etter § 8 tredje ledd. I det videre vil det undersøkes om disse mikroplastutslippene er forskriftsregulert i medhold av i § 9.

Etter § 9 har forurensningsmyndighetene adgang til å gi forskrifter om forurensning. Denne adgangen er i utgangspunktet vid, eksempelvis ved at myndighetene har kompetanse til gjennom forskrift å forby bestemte utslipp eller å bestemme grenseverdier, jf. § 9 første ledd nr. 1. Forurensningsmyndighetene har i utgangspunktet adgang til å gi en egen forskrift som retter seg spesifikt mot regulering av mikroplastutslipp. En slik forskrift eksisterer ikke per i dag. Jeg vil derfor i dette avsnittet avklare om eksisterende forskrifter omfatter mikroplastutslipp. Jeg vil først ta for meg forurensningsforskriften.¹¹⁹ Deretter vil jeg komme nærmere inn på vannforskriften, som implementerer EUs vanddirektiv i norsk rett.¹²⁰

4.3.2 Forurensningsforskriften

Som følge av utvikling innen teknologi, kunnskap, industri m.v., har det i takt med tiden oppstått flere mindre kilder til forurensning. Av denne grunn har det de siste tiårene kommet flere forskrifter som søker å regulere ulike aspekter ved forurensningen fra diverse kilder. I 2004 ble mange av disse forskriftene samlet i forurensningsforskriften. Forskriften utgjør et omfattende regelverk med både materielle regler og saksbehandlingsregler.

I forurensningsforskriften finnes det ingen regler som kan omfatte mikroplastutslipp fra plastbasert veimarkering. Hva gjelder primær mikroplast er det imidlertid grunn til å se nærmere på forurensningsforskriftens regler om avløpsvann. Som nevnt under punkt 4.1 skylles primærmikroplast ut i havet gjennom sanitært avløpsvann. Ifølge forurl. § 8 første ledd annet punktum kan utslipp av sanitært avløpsvann kun tillates når det er gitt tillatelse

¹¹⁹ Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

¹²⁰ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), implementering av Direktiv 2000/60/EC (vanddirektivet).

eller gjort lovlig i forskrift.¹²¹ For å avklare om mikroplastutslipp ved sanitært avløpsvann reguleres av forskrift, er det aktuelt å se hen til forurensningsforskriftens kapittel 12, som stiller krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende.

Sanitært avløpsvann defineres som «avløpsvann som i hovedsak skriver seg fra menneskers stoffskifte og fra husholdningsaktiviteter, herunder avløpsvann fra vannklosett, kjøkken, bad, vaskerom eller lignende», jf. forurensningsforskriften § 11-3 c). Gråvann er «den del av avløpsvannet fra vanlig husholdning som kan tilbakeføres til avløp fra kjøkken, bad og vaskerom», jf. § 11-3 d). Utfra den kunnskapen vi har om den primære mikroplasten, må det legges til grunn at den slippes ut i havet gjennom gråvann. Eksempler på dette vil være mikroplastpartikler som finnes i tannkrem, skubber, hudpleieprodukter og klesplagg laget av fleece, og som skylles ut i havet gjennom avløpsanleggene i vanlig husholdning. Denne formen for mikroplast faller dermed trolig inn under forurensningsforskriften kapittel 12.

Forurensningsforskriften kapittel 12 stiller krav om at det må foreligge tillatelse fra forurensningsmyndighetene for at utslipp av sanitært avløpsvann skal være lovlig, jf. § 12-3. Det er opp til forurensningsmyndighetene å avgjøre om tillatelse skal innvilges i hvert enkelt tilfelle. Etter § 12-8, skal «gråvannet gjennomgå rensning i stedege løsmasser eller tilsvarende» dersom det kun slippes ut gråvann og resipienten er et følsomt og normalt område. Dersom det ikke finnes stedege løsmasser som er egnet for rensing av gråvann, må gråvannet gjennomgå alternativ rensing i for eksempel et gråvannsanlegg.¹²² Videre følger det av § 12-9 at ved utslipp til mindre følsomt område, kan «gråvann med utslipp til sjø slippes urensset til resipient». Utslipp av gråvann fra bygninger som ikke har innlagt vann er normalt lovlig med hjemmel i § 8 tredje ledd.¹²³

Disse bestemmelsene kan tolkes slik at det generelt ikke stilles strenge krav til miljøkvaliteten i gråvannet, men at det i større grad kreves at det gjennomgår rensing forut for utslipp til havet dersom utslippene skjer til et følsomt eller normalt område.

En studie av tre norske avløpsrenseanlegg publisert av Miljødirektoratet i 2015 viste at ca. 90% av mikroplastpartiklene som kom fra det sanitære avløpsvann ble fanget opp av

¹²¹ Se også Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 100.

¹²² Kommentar til forurensningsforskriften kap. 12 av Miljødirektoratet
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Regelverk/Forskrifter/Forskrift-om-begrensning-av-forurensning-forurensningsforskriften/Kommentarer-til-forurensningsforskriftens-Kapittel-12-Krav-til-utslipp-av-sanitart-avlopsvann-fra-bolighus-hytter-og-lignende/>

¹²³ *Ibid.*

renseanlegget før det rakk å skylles ut i havet.¹²⁴ Dersom man legger til grunn at det samme gjelder for alle Norges avløpsrenseanlegg, vil det fremdeles isolert sett være en betydelig mengde mikroplast som ikke fanges opp av rensesanlegget og som dermed havner i havet.

På grunnlag av disse punkter må det legges til grunn at mikroplastpartiklene som skylles ut i havet via gråvann i realiteten ikke fanges opp av noen konkrete rettslige reguleringer, utover at det til en viss grad stilles krav til rensing av vannet. Dette vil være tilfelle både for gråvann som renses gjennom løsmasser og i rensesanlegg. For utslipp av gråvann til mindre følsomme sjøområder, stilles det ingen krav til rensing. Dette kan godt sies å utgjøre et reguleringsmessig hull i relasjon til mikroplastproblemet.

4.3.3 Vannforskriften

En annen forskrift av interesse er vannforskriften, som gjennomfører EUs vanndirektiv i praksis. Norge har forpliktet seg til å følge EUs vanndirektiv gjennom EØS-avtalen. Direktivet ble formelt inntatt i EØS-avtalen i 2008.¹²⁵ Blant andre lovhjemler, har vannforskriften hjemmel i forurensningsloven § 9 nr. 2, som gir forurensningsmyndighetene rett til å gi forskrifter om grenseverdier.¹²⁶

Vannforskriften gjenspeiler i stor grad reglene i vanndirektivet. Etter § 1 er formålet å «gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene». Videre er hovedformålet å forebygge ytterligere forringelse av, og om mulig forbedre, tilstanden i disse vannressursene og å sikre det biologiske mangfoldet der.¹²⁷ Forskriftens hovedformål er å sette normer for krav til vannkvalitet. Etter disse skal en likevel ikke måle direkte på forekomst av mikroplast i vannsøylen, men setter isteden krav til miljøkvaliteten i vannet. Dette er interessant i vår sammenheng fordi det reiser spørsmål om mengde mikroplast i kystvann og sjø per i dag fanges opp under disse miljøkvalitetsnormene, slik at mikroplast reguleres av vannforskriften.

¹²⁴ Rapporten *Mikroskräp i avloppsvatten från tre norska avloppsreningsverk* av ILV Svenska Miljöinstitutet for Miljødirektoratet publisert februar 2015 s. 18.

¹²⁵ Se St.prp. nr. 75 (2007-2008) og Innst. S. nr. 131 (2008-2009) om innlemmingen av vannrammedirektivet i EØS-avtalen.

¹²⁶ Vannforskriften har også hjemmel i lov 26. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling §§ 3-6, 8-1 og 9-7, samt lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann §§ 9 og 65.

¹²⁷ Dette fremgår av kravene som oppstilles til ulike typer vannressurser i §§ 4-6.

Forskriften setter mål til vannkvaliteten i henholdsvis overflatevann og grunnvann. Videre skilles det gjennomgående i forskriften mellom «god økologisk» og «god kjemisk» tilstand.¹²⁸ Hva som nærmere ligger i disse kriteriene er beskrevet i forskriftens vedlegg V. «God økologisk» tilstand retter seg mot det biologiske mangfold i vannmiljøet. I vedlegg V defineres dette som et mindre avvik fra en naturtilstand. I naturtilstand ligger at det skal være en tilstand uten tegn til menneskelig påvirkning.¹²⁹ Med «god kjemisk» tilstand siktes det til at vannet ikke skal være forringet av forurensende kjemikalier. Målsetningen er at «god økologisk» og «god kjemisk» tilstand i vannforekomsten skal sikres innen 2021. Dette kan tenkes å få betydning for mikroplastutslipp. Med den kunnskapen vi har om mikroplastens effekter i det marine miljøet, jf. punkt 1.3, kan mikroplast være til hinder for oppnåelse av miljøkvalitetsmålene, og kan på den måten tenkes å fanges opp av miljøkvalitetsnormene som oppstilles i vannforskriften.

Implementeringen av vanndirektivet i norsk rett gjennom vannforskriften innebærer at Norge har en plikt til å forbedre tilstanden i vannforekomstene, samtidig som vi også har en plikt til å forhindre ytterligere forringelse.¹³⁰ I praksis betyr dette at vannforskriften legger rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse når de skal treffe vedtak etter lover som angår vannkvaliteten i norske vassdrag. Dette innebærer at skjønnsfriheten i realiteten blir innskrenket til det som følger av vannkvalitetsmålene.¹³¹ Målene vil kunne være styrende blant annet når forurensningsmyndighetene skal avgjøre konsesjonssøknader etter forurl. § 11.

Hvor effektiv vannforskriftens regulering av mikroplast er i praksis, må imidlertid være begrenset til hvilken utstrekning forvaltningen faktisk vektlegger mikroplastforurensning som et hensyn i samsvar med vannkvalitetsmålene når de skal treffe vedtak som angår vannkvaliteten i norske vassdrag. Det kan vanskelig tenkes at mikroplast til nå har hatt stor betydning for forurensningsmyndighetenes skjønnsutøvelse i lys av vannkvalitetsnormene som følger av vannforskriften, ved fattelse av vedtak etter lover som angår vannkvalitet. Dette kan begrunnes i at mikroplast er et relativt nytt miljøproblem som det fremdeles foreligger lav

¹²⁸ For overflatevann er målet «god økologisk og god kjemisk tilstand», jf. § 4. For grunnvann er målet «god kjemisk og god kvantitativ tilstand» jf. § 6.

¹²⁹ Vannforskriften vedlegg V punkt 1.2. Tabell 1.2 oppstiller generelle kriterier for klassifisering av økologisk kvalitet i elver, innsjøer, brakkvann og kystvann. Av tabellen følger det at god økologisk tilstand krever «nivåer som er svakt endret av menneskelig virksomhet» og videre at tilstanden «avviker bare litt fra dem som normalt forbindes med denne typen overflatevannforekomst under uberørte forhold».

¹³⁰ Jf. direktivets artikler 4 og 2 som angir direktivets formål.

¹³¹ Se Bugge: Miljøforvaltningsrett s. 333.

kunnskap om og knyttes usikkerhet til.¹³² Det kan derfor hevdes at vannforskriften i praksis per i dag ikke utgjør en effektiv rettslig regulering av mikroplastforurensning.

4.4 Særskilt tillatelse etter § 11

4.4.1 Utgangspunkter

Til nå har jeg skissert hvorvidt §§ 8 og 9 regulerer mikroplastutslipp og således gjør unntak fra det alminnelige forurensningsforbudet jf. § 7 første ledd. I dette avsnittet vil jeg kort ta for meg hvorvidt særskilt tillatelse etter forurl. § 11 er et aktuelt rettslig grunnlag for utslipp av mikroplast.

Etter forurl. § 11 første ledd kan forurensningsmyndigheten «gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning». Med «virksomhet» forstås all menneskelig aktivitet som kan medføre forurensning, jf. uttrykket «ha, gjøre eller sette i verk noe» i forurl. § 7. I utgangspunktet er spørsmålet om det skal gis konsesjon eller ikke underlagt forvaltningens frie skjønn.¹³³ Etter § 3 foreligger det ingen bestemte minstekrav som må være oppfylt for å få tillatelse. Under punkt 4.3.3 viste jeg hvordan vannforskriften kan tenkes å begrense forurensningsmyndighetenes skjønnsutøvelse ved avgjørelse av om utslippstillatelse etter § 11 skal gis. Vannkvalitetsnormene som følger av vannforskriften vil kunne tenkes å sette grenser for myndighetenes adgang til å gi tillatelse til virksomhet som har mikroplastutslipp som tilsiktet effekt, ettersom mikroplast vil kunne ha en skadelig effekt på vannforekomstens økologiske og kjemiske status.

Til nå har § 11 etter det jeg kjenner til imidlertid ikke blitt brukt til å fastsette grenser for mikroplastutslipp. Mikroplast er så vidt meg bekjent heller ingen tilsiktet effekt av kjente produksjonsmetoder eller virksomheter. Utslipp av mikroplast fra plastbasert veimarkering er ikke underlagt særskilt tillatelse etter § 11. Hva gjelder utslipp av primær mikroplast via sanitært avløpsvann og gråvann, er riktignok denne typen utslipp til en viss grad underlagt krav om utslippstillatelse etter forurensningsforskriften kapittel 12. Imidlertid må det antas at det ikke stilles krav som relaterer seg til mikroplast i vurderingen av om slike tillatelser skal gis, ettersom det generelt ikke stilles noen særlige miljøkvalitetskrav til slike utslipp, etter hva

¹³² Jf. punkt 1.3.

¹³³ Se Backer: Innføring s. 325.

jeg har kommet til under punkt 4.3.2. I alle tilfeller må det være klart at det normalt ikke stilles krav om særskilt utslippstillatelse etter forurl. § 11 for denne typen utslipp.

Etter forarbeidene er det dessuten en forutsetning at ensartede utslipp fra mange forskjellige kilder reguleres gjennom forskrift istedenfor enkelttillatelser.¹³⁴ Dette er en naturlig løsning fordi det vil være tungvint og lite praktisk gjennomførbart å gi konsesjon til hvert eneste enkeltutslipp. Etter dette må det legges til grunn at § 11 er lite aktuell som rettslig grunnlag for regulering av mikroplastutslipp.

4.5 Oppsummering og konklusjon

I dette kapitlet har jeg avklart om utslipp av mikroplast reguleres etter forurl. §§ 8, 9 og 11.

Jeg har kommet til at utslipp av sanitært avløpsvann og gråvann reguleres i forurensningsforskriften kapittel 12, men den primære mikroplasten som slippes ut via dette vannet er ikke underlagt reguleringer. Dette kan betraktes som et reguleringsmessig hull.

Hva gjelder mikroplastutslipp fra bruk av plastbasert maling, har jeg avklart at dette ikke omfattes av unntaket fra det alminnelige forurensningsforbudet som oppstilles i § 8 første ledd. Derimot omfattes det trolig av unntaket i § 8 tredje ledd, om forurensning uten «nevneverdig skade eller ulempe». Dette gjør at denne typen mikroplastutslipp trolig er lovlig.

Videre har jeg avklart at mikroplast fra nedsliting av veimarkering verken omfattes av unntaket i § 8 første ledd eller unntaket i § 8 tredje ledd. Forskriftsregulering etter § 9 og konsesjoner etter § 11 er lite aktuelle som rettslige grunnlag for denne utslippkilden. Ettersom ingen av unntakene fra det alminnelige forurensningsforbudet i § 7 første ledd kommer til anvendelse, må vi slå fast at utslipp av mikroplast fra veimarkering er ulovlig.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 2.

5 Avsluttende refleksjoner

5.1 Konklusjoner fra det gjennomgatte

Fremstillingen har vist at mikroplastutslipp er forurensning etter loven.¹³⁵ Hvilke reguleringer som gjelder for mikroplast vil først og fremst avhenge av hvilken kilde mikroplastutslippene kommer fra. Ovenfor trekkes den konklusjon at det trolig foreligger et reguleringsmessig hull for den primære mikroplastens vedkommende. Hva gjelder mikroplastutslipp som kommer fra plastbasert maling som slites ned i forbindelse med dagligdags bruk, konkluderes det med at dette trolig er lovlig i medhold av § 8 tredje ledd. Til slutt trekkes den konklusjon at mikroplastutslipp fra plastbasert veimarkering er ulovlig forurensning etter § 7 første ledd. Som jeg fastslo under punkt 2.3, begrenses trolig vegvesenets tiltakspåbud etter § 7 annet ledd av at det antageligvis i liten grad eksisterer tekniske eller praktiske alternativer til bruk av mikroplast i veimarkering. Per i dag er det derfor trolig ikke praktisk mulig å bøte på problemet med bruk av de tilgjengelige ressurser man har til disposisjon eller mulighet for å frembringe, til tross for at det er å anse som ulovlig forurensning. Nedenfor vil jeg fremlegge mine egne tanker og argumentasjoner om hvordan veien videre bør gå for å imøtekomme mikroplastproblemet, i relasjon til begge kategorier av mikroplast.

5.4 Tanker om veien videre

Avhandlingen har tatt for seg forurensningsloven som verktøy for bekjempelse av mikroplastproblemet. Et alternativ kunne vært å undersøke om det er behov for nye lov- eller forskriftsreguleringer som er direkte rettet mot mikroplastproblemet. Hva gjelder den sekundære mikroplasten, mener jeg at det problematiske i lys av avhandlingens tema, ikke er at det eksisterende regelverket er utilstrekkelig. Fremstillingen har vist at forurensningsloven kan fungere som et offensivt redskap mot og en metode for å bekjempe de fleste former for forurensning. Overordnet sett er forurensningsloven et solid regelverk som er godt rustet til å takle og imøtekomme påtroppende miljøproblemer, gjennom iverksettelse av lovens mekanismer som kommer til anvendelse på miljøproblemer som står for døren. Jeg mener derfor å kunne hevde at det ikke nødvendigvis foreligger behov for et strengere eller et helt nytt regelverk, i relasjon til de plastpartikler som her har blitt betegnet som sekundær mikroplast.

¹³⁵ Jf. Kapittel 3.

Jeg mener at det problematiske, snarere enn regelverket i seg selv, er manglende kunnskap om problemet og dermed etterlevelse av lovens bestemmelser. Undersøkelser foretatt av Miljødirektoratet i 2014 viste at det i næringslivet foreligger lav kunnskap om hvorvidt deres aktiviteter medfører utslipp av mikroplast og i hvilken grad den mikroplasten som slippes ut fanges opp i renseanlegg, samt en generelt liten forståelse for hva mikroplast i det hele tatt er.¹³⁶ Dette kan sies å være representativt for et typisk problem innen miljøretten, nemlig at selv om jussen i og for seg kan oppstille klare kriterier og rettslige redskaper for å håndtere miljøproblemer, kommer andre samfunnsområder og vitenskapsfelt til kort når det gjelder kunnskap om og bruk av miljøvennlig teknologi, ressurser, driftsmåter m.v. Jussen blir dermed på et overordnet plan ikke like effektiv for å imøtekomme problemene som man kunne ønsket.

Det kan derfor i praksis være svært vanskelig, eller umulig, å stanse eller begrense bruken av plastbaserte produkter. Når det foreligger en stadig tilførsel av mikroplast til havet fra flere av utslippskilder er det også vanskelig å begrunne en påleggelse av stans av dette. Økt kunnskap om og bevissthet rundt problemet er derfor nødvendig for å kunne iverksette effektive tiltak og sanksjoner i medhold av forurensningsloven for å imøtekomme mikroplastproblemet. Gjennom å bruke kunnskap om miljøvennlige råvarer til å utvikle produkter med mer bærekraftige ingredienser, kan det forhåpentligvis være mulig å finne gode alternativer til bruk av plast. Jussens rolle blir da gjerne viktigst i slutten av denne prosessen, gjennom tolkning, håndheving og etterprøving av bestemmelser i regelverket på grunnlag av kvalifisert kunnskap og velbegrunnet enighet om at det marine miljøet må beskyttes fra mikroplast.

Hva gjelder den primære mikroplasten, stiller saken seg etter mitt syn annerledes. Den foretatte gjennomgangen viser at den rettslige håndteringen av primær mikroplast som miljøproblem er manglende etter gjeldende rett, og at det er behov for både politisk arbeid og lovgivnings-/forskriftsarbeid med fokus på spørsmålet. Det kan tenkes at et problem med hensyn til denne formen for mikroplast er at det ikke finnes noen internasjonal avtale som forbyr bruk av primær mikroplast i forbrukerprodukter. En slik avtale ville skape et større insentiv til norske myndigheter om å få på plass et mer spesifisert regelverk som forbyr primær mikroplast. Slik situasjonen er i dag kan det tenkes at norske myndigheter er motvillige til å gi reguleringer fordi dette potensielt kan komme i konflikt med internasjonale handelsavtaler og at man derfor «ser gjennom fingrene» på problemet. For eksempel kan det

¹³⁶ *Sources of microplastic pollution to the marine environment*, s. 3.

tenkes at norske myndigheter er uvillige til å forby mikroplastpartikler i tannkrem fordi dette vil kunne komme i konflikt med internasjonale handelsavtaler og dermed gå utover økonomiske interesser. Å få på plass en internasjonal avtale om forbud mot mikroplast i forbrukerprodukter kan derfor være en løsning på problemet *de lege ferenda* som kunne muliggjort et solid vern mot utslipp av primær mikroplast i Norge så vel som internasjonalt.

Det er flere internasjonale arbeider på gang som retter seg mot mikroplastproblemet.¹³⁷ Forhåpentligvis kan dette resultere i et mer effektivt rettslig vern mot spredning av mikroplast, kanskje i form av en internasjonal avtale som i sin tur kan fungere som utgangspunkt for mer spesifiserte regler for håndtering og bekjempelse av mikroplastproblemet i norsk rett.

¹³⁷ Se punkt 1.2 for en nærmere redegjørelse for noen av disse arbeidene.

6 Kilderegister

Norske rettskilder

Lover

Kronologisk register

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Havneloven	Lov 24. juni 1933 nr. 8 om havnevesenet (opphevet)
Oljevernloven	Lov 6. mars 1970 nr. 6 om vern mot oljeskader (opphevet)
Vannvernloven	Lov 26. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning (opphevet)
Produktkontrollloven	Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester
Forurensningsloven	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall
Produktansvarsloven	Lov 23. desember 1988 nr. 104 om produktansvar
Vannressursloven	Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
Havressursloven	Lov 6 juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar
Plan- og bygningsloven	Lov 26. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Naturmangfoldsloven	Lov 19 juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold

Forarbeider

Kronologisk register

- St.meld. nr. 44 (1975-76) Om tiltak mot forurensninger
- NOU 1977:11 Tiltak mot forurensninger, delutredning
- NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensing og om forsøpling med motiver - en utredning fra Miljøverndepartementet offentliggjort mai 1977
- Ot.prp. nr. 11 (1979-80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)
- Ot.prp. nr.1 (1982-83) Om lov om endringer i lov 13.mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), og i 8. februar 1980 nr. 2 om pant
- Innst. S. nr. 163 (1991-92) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aase til ny § 110B, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven. (Vern av miljøet). Forslag nr. 15 i dokument nr. 12 for 1987-88
- St.prp. nr. 75 (2007-2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)
- Innst. S. nr. 131 (2008-2009) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)

Forskrifter

Kronologisk register

Forurensningsforskriften	Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning
Vannforskriften	Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen

Rettspraksis

Høyesterettspraksis

Kronologisk register

- Rt. 1972 s. 243
- Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukkerk)
- Rt. 1998 s. 2011 (Mongstad)
- Rt. 2007 s. 1183

Underrettspraksis

LB-2006-75835

Internasjonale rettskilder

Konvensjoner

Kronologisk register

Oslo-konvensjonen	1972 Convention for the Prevention of Marine Pollution by dumping from Ships and Aircraft
Rio-erklæringen	1992 Rio Declaration on Environment and Development
OSPAR-konvensjonen	1992 Convention on the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic

Direktiver

Kronologisk register

Vanndirektivet	Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy
Marine Strategy Framework Directive	Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy

Øvrige internasjonale rettskilder

UNEP (2016) Marine Plastic Debris and Microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change. United Nations Environment Programme, Nairobi
Kan leses i sin helhet på:

<http://www.unep.org/about/sgb/Portals/50153/UNEA/Marine%20Plastic%20Debris%20and%20Microplastic%20Technical%20Report%20Advance%20Copy.pdf>

EUs Marine Strategy Framework Directive sin hjemmeside, hvor det foreligger en beskrivelse av hvordan de arbeider mot marin forurensning som en av 11 indikatorer på Good Environmental Status (GES):

http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/index_en.htm

Skriftlig erklæring fremsatt av Europaparlamentet den 1.2.2016 med oppfordring til Europakommisjonen om å adressere problemer knyttet til mikroplast i kosmetiske produkter, i tråd med EUs arbeid for beskyttelse av det marine miljøet, European Parliament, Written Declaration submitted under Rule 136 of the Rules of Procedure on the reduction of microplastic pollution, 1.2.2016.

Kan leses i sin helhet på: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BWDECL%2BP8-DCL-2016-0006%2B0%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

Regional Action Plan for Prevention and Management of Marine Litter in the North-East Atlantic (OSPAR-agreement 2014-1)

Kan leses i sin helhet på:

www.ospar.org/documents?d=32986

Litteratur

Bøker

Alfabetisk register

- Backer: Innføring
Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg. Oslo 2012
- Backer: Forurensning av vassdrag
Inge Lorange Backer, «Forurensning av vassdrag og grunnvann», i Thor Falkanger og Kjell Haagensen (red.), *Vassdrags- og energirett*, 2. utg. Oslo 2002 s. 575 – 654
- Bugge:
Forurensningsansvaret
Hans Christian Bugge, *Forurensningsansvaret*, 1. utg. Oslo 1999
- Bugge:
Miljøforvaltningsrett
Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utg. Oslo 2015

Avhandlinger

Alfabetisk register

- Berger: Havner og forurensning
Berger, Morten Hugo: *Havner og forurensning – Ansvar for opprensning av sedimentforurensning*, Særavhandling som en del av «Havneprosjektet» ved Nordisk Institutt for Sjørett ved Universitetet i Oslo, 2000

Røhnebæk: Nitrogenoksid (NOx) som rettslig problem Røhnebæk, Ørnulf, *Nitrogenoksid (NOx) som rettslig problem*, Særavhandling, Oslo, 1990, publisert i Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1991

Artikler

Kronologisk register

Kara Lavender Law og Richard C. Thompson: *Microplastics in the seas*, publisert i Science 345 (2014) s. 144-145

W.C. Li m.fl.: *Plastic waste in the marine environment: A review of sources, occurrence and effects*, Department of Science and Environmental Studies, The Hong Kong Institute of Education, publisert i Science of the Total Environment 566-567 (2016) s. 333-349

Øvrige kilder

Rapporter

Rapport til Miljødirektoratet utarbeidet av NIVA (Norwegian Institute for Water Research): *Microplastics in marine environments: Occurrence, distribution and effects*, publisert i februar 2015. Kan lastes ned fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2015/Januar1/Microplastics-in-marine-environments-Occurrence-distribution-and-effects/>

Rapport til Miljødirektoratet utarbeidet av ILV Svenska Miljöinstitutet: *Mikroskräp i avloppsvatten från tre norska avloppsreningsverk*, publisert i februar 2015. Kan lastes ned fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2015/Januar1/Mikroskrap-i-avloppsvatten-fran-tre-norska-avloppsreningsverk/>

Rapport til Miljødirektoratet utarbeidet av Mepex: *Sources of microplastic pollution to the marine environment*, publisert i februar 2015. Kan lastes ned fra :

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2015/Januar1/Sources-of-microplastic-pollution-to-the-marine-environment/>

Kunnskap om marin forsøpling 2014, publisert i januar 2015 av Miljødirektoratet. Kan lastes ned fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/2015/Januar/Kunnskap-om-marin-forsopling-i-Norge-2014/>

Annet:

Kommentar til forurensingsforskriften kap. 12 av Miljødirektoratet:

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Regelverk/Forskrifter/Forskrift-om-begrensning-av-forurensning-forurensningsforskriften/Kommentarer-til-forurensningsforskriftens-Kapittel-12-Krav-til-utslipp-av-sanitart-avlopsvann-fra-bolighus-hytter-og-lignende/>

Hans Christian Bugge, Kommentarer til forurensningsloven, Rettsdata norsk lovkommentar, sist hovedrevidert mars 2014:

<https://min.retsdata.no/#/Dokument/gL19810313z2D6?noteid=gN19810313z2D6z2E2,gN19810313z2D6z2E18>

Prop.149 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013

7 Lister over tabeller, figurer o.l.

Figur 1: Bilde av mikroplastpartikler, tatt av Stephanie Wright ved University of Exeter.

Figur 2: Tabell som viser de største utslippskildene til mikroplast i Norge. Tall hentet fra rapporten *Sources of microplastic pollution to the marine environment*, publisert i februar 2015 av Miljødirektoratet (se kilderegister for fullstendig henvisning).

