

Kan kommunen pålegge grunneier å rydde opp plastavfall som ligger i strandsonen etter forurensningsloven § 37?

En analyse av vilkåret «oppbevare» i forurensningsloven § 28

Kandidatnummer: 95

Antall ord: 14 434



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2019

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	3
1.1 PROBLEMSTILLING OG AKTUALITET	3
1.2 BEGREPSAVKLARING	5
1.3 AVGRENSNING AV OPPGAVEN	5
1.4 OPPBYGNING AV OPPGAVEN.....	6
2. METODISKE VALG OG RETTSKILDEBETRAKTNINGER	7
2.1 VALG AV HJEMMELSGRUNNLAG.....	7
2.2 LEGALITETSPRINSIPPET PÅ MILJØRETTENS OMRÅDE.....	7
2.3 RETTSKILDEBILDET.....	9
3. HJEMMEL FOR Å PÅLEGGE GRUNNEIER Å RYDDE OPP PLASTAVFALL I STRANDSONEN	11
3.1 HJEMMELSGRUNNLAGET FOR Å GI PÅLEGG ETTER § 37	11
3.2 FORSØPLINGSFORBUDET § 28.....	11
3.3 «OPPBEVAR[ER]» GRUNNEIER AVFALL SOM LIGGER I STRANDSONEN JFR. § 28?	12
3.3.1 Innledning	12
3.3.2 Ordlyden.....	12
3.3.3 Forarbeidene.....	13
3.3.4 Kontekst som tolkningsbidrag.....	16
3.3.4.1 Oppbevaringsvilkåret i lys av forsøplingsforbudet i § 28.....	16
3.3.4.2 Oppbevaringsvilkåret i lys av ansvarsreglene i §§ 7 og 35.....	17
3.3.5 Høyesterettspraksis	20
3.3.5.1 Utvikling mot et strengt grunneieransvar.....	20
3.3.5.2 Rekkevidden av Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering).....	22
3.3.6 Underrettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk litteratur	25
3.3.7 Miljøhensyn og samfunnsbetraktninger	28
3.3.8 Forurensar-betaler prinsippet	32
3.4 OPPSUMMERING.....	36
3.5 KONKLUSJON PÅ OM KOMMUNEN KAN PÅLEGGE GRUNNEIER Å RYDDE PLASTAVFALL SOM LIGGER I STRANDSONEN.....	41
4. AVSLUTTENDE TANKER	42
KILDELISTE	43

1. Innledning

1.1 Problemstilling og aktualitet

Det produseres globalt omlag 300 millioner tonn plast hvert år.¹ Årlig havner mellom 8–12 millioner tonn plastavfall i havet.² Noe skyldes avfall som kastes direkte i sjøen, men mesteparten stammer fra avfall som blir kastet på land.³ Det er derfor ikke uvanlig å finne plastavfall på strender, på havbunnen og flytende i sjøen langs norskekysten.

Plastavfall i naturen er ikke bare et estetisk problem. Plastavfall utgjør også en fare for å være til betydelig ulempe og skade for miljøet.⁴ Det råder i dag liten tvil om at større avfallsartikler kan påføre skader på dyr, enten ved at dyr spiser avfallet eller setter seg fast i plast.⁵ Når plast brytes ned, fragmenteres det til mindre plastpartikler og kan ende opp som mikroplast.⁶ I 2015 publiserte Miljødirektoratet oppdragsrapport M-319 og M-321, hvor det fremgår at ulike typer mikroplast kan slippe ut miljøfarlige stoffer ved nedbrytning.⁷ Studier viser at mikroplast ofte har evnen til å tiltrekke seg miljøgifter og er funnet i dyrs og mennesker indre organer.⁸ Den første ulempen med plast er at man i dag vet lite om langtidsvirkningene av mikroplast og faren ved nedbrytning av plastavfall.⁹ Den andre ulempen er at plast har en særlig lang nedbrytningstid.¹⁰ Når plastavfallet havner i sjøen blir nedbrytningstiden – på grunn av mangel på oksygen, lave temperaturer og lite sollys – betydelig lengre.¹¹ Avfallet står derfor i fare for å utgjøre en miljøulempen i lang fremtid.

I lys av avfallsmengden som hvert år kastes i naturen, er det klart at plastavfallet representerer en vesentlig miljøutfordring. Derfor er det behov for opprydding av avfall som ligger i strandsonen før det havner i sjøen hvor opprydding er vanskelig, ressurskrevende og andre ganger umulig.¹²

¹ Miljødirektoratet (2019b).

² Miljødirektoratet (2019a).

³ WWF (2019).

⁴ Se f.eks. IPBES (2019) s. 13–14; Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 48–54.

⁵ Se f.eks. IPBES (2019) s. 13–14; Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 48–54; Miljødirektoratet (2019a).

⁶ *Mikroplast* er små partikler av plast som har størrelse mellom 0,001 og 5 millimeter jfr. Helseth (2019).

⁷ Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 33–47; Miljødirektoratets oppdragsrapport M-321 (2015) appendix C s. 9.

⁸ Se f.eks. Helseth (2019); Miljødirektoratet (2019b).

⁹ Se f.eks. Miljødirektoratets oppdragsrapport M-321 (2015) s. 84–86; Miljødirektoratet (2019b).

¹⁰ Se f.eks. Miljødirektoratet (2019a).

¹¹ Se f.eks. Miljødirektoratet (2019b); Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 48–54.

¹² Se f.eks. Miljødirektoratet (2019b).

Det er flere virkemidler det offentlige kan ta i bruk for å sikre en effektiv opprydding av plastavfall. Ett virkemiddel er at kommunene etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 37 kan gi pålegg om avfallsopprydding.¹³

Forurensningsloven § 37 er en kompetanseregel som legger til grunn at kommunen kan pålegge «den som» bryter forsøplingsforbudet i § 28 en oppryddingsplikt.¹⁴ Hensikten med påleggsadgangen er å kunne sørge for at nødvendig opprydding blir foretatt når det ikke skjer på eget initiativ.¹⁵ Om grunneier *skal gis* et pålegg er imidlertid underlagt forvaltningens skjønn.¹⁶ Vilkårene for om pålegg *kan gis* beror på et brudd på forsøplingsforbudet i § 28.

Etter forurensningsloven § 28 fremgår det at den som «tømm[er], etterlat[er], oppbevar[er] eller «transporter[er]» avfall som kan virke «skjemmende eller være til skade eller ulempe» for miljøet, skal sørge for nødvendig opprydding.¹⁷ Fra det tidspunktet forsøplingsforbudet er brutt, oppstår det et oppryddingsansvar. Oppryddingsansvaret består både i ansvar for å iverksette tiltak og ansvar for å bære kostnadene for å se til at oppryddingen blir gjort.¹⁸

For å sikre rask og effektiv opprydding er det derfor nærliggende å vurdere om grunneier kan anses for å ha et oppryddingsansvar når avfall ligger i strandsonen. Det er i så fall vilkåret «oppbevare» i § 28 som er relevant å drøfte. Høyesterettspraksis, Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) og Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) gir uttrykk for et vidtrekkende grunneieransvar for forurensning.¹⁹ Det er derfor interessant å belyse grunneieransvar for forsøplingsforbudet i lys av denne praksisen.

Problemstillingen er dermed om kommunen kan pålegge grunneier å rydde opp plastavfall som ligger i strandsonen etter forurensningsloven § 37.

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

¹⁴ Forurensningsloven § 37.

¹⁵ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 68.

¹⁶ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 148; I HR-2017-331-A avsnitt 97 fremgår det at dersom pålegg gis, vil domstolen være begrenset til å kun overprøve de vilkår som blir lagt til grunn i pålegget for å ikke utfordre forvaltningens skjønnsfrihet.

¹⁷ Forurensningsloven § 28 første og tredje ledd.

¹⁸ Bugge (1999) s. 244 bruker uttrykkene *tiltaksplikt* og *kostnadsplikt* for å forklare plikten som oppstilles i forurensningsforbudet § 7. I Prop. 64 L (2012–2013) s. 3 understrekes det at «norsk rett skiller ikke mellom tiltaksplikten og kostnadsansvar». Selv om uttalelsen er i tilknytning til § 7 vil det på bakgrunn av reglens relativt like oppbygning være av relevans for § 28. Jeg bruker derfor betegnelsen «oppryddingsansvar» for å uttrykke begge disse elementene i § 28.

¹⁹ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel); Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering). Se del 3.3.5 for mer om dommene.

1.2 Begrepsavklaring

Med uttrykket *grunneier* menes en aktør som eier grunnen.²⁰ En grunneier kan være alt fra private individ, organisasjoner, kommune og stat.

Avfall er løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere, jfr. forurensningsloven § 27.²¹ I det videre forutsettes det at gjenstandene klart er å anse som avfall, og at avfallet ikke selv tilhører grunneier. Avfall vil i det følgende brukes som fellesbetegnelse for avfall i strandsonen. Dette gjelder både avfall som ligger på eiendommen, på havbunnen og som flyter i sjøen.

Begrepet *strandsonen* brukes i denne oppgaven som en geografisk avgrensning. I forskrift 25. mars 2011 nr. 335 om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen defineres strandsone slik: «med strandsone forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.»²² Med strandsonen menes altså (i) de landområdene som er i økologisk eller bruksmessig tilknytning til sjøen, og (ii) de sjøområdene som er i umiddelbar nærhet til land eller som er i direkte tilknytning, enten bruksmessig, biologisk og økologisk, til landområdet.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Målet med oppgaven er å gjøre rede for om grunneier kan anses for å bryte forsøplingsforbudet når avfall blir liggende i strandsonen etter forurensningsloven § 28. Det bemerkes at tilfeller hvor avfall befinner seg i strandsonen er mange, og svært forskjellige. Dette gjelder både med tanke på mengden avfall, hvor avfallet ligger og hvor miljøbelastende avfallet er. Oppgavens hovedmål er ikke å nyansere hvert enkelt tilfelle. Derfor skal ikke oppgaven inngående drøfte i hvilke situasjoner pålegg etter § 37 vil bli gitt, heller ikke når pålegg kan tenkes å være et brudd på myndighetsmisbrukslæren.²³ Målet med oppgave er snarere å avklare om forurensningsloven rent åpner for en påleggskompetanse i tilfeller hvor avfall ligger i strandsonen.

²⁰ Det kan oppstå spørsmål om eierforholdets rekkevidde, men jeg nøyer meg til å henvise til Falkanger og Falkanger (2013) s. 39–77 og Bugge (1999) s. 536–538.

²¹ Les mer om hva som er avfall og når noe blir til avfall i NUT 1977: 1 s. 146–148 og HR-2017-331-A avsnitt 103–110.

²² Forskrift 25. mars 2011 nr. 335 om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (Planretningslinjer for strandsonen langs sjøen), kapittel 5.3.4.1.

²³ Les mer om myndighetsmisbrukslæren i Aulstad (2008).

Oppgaven avgrensar vidare fra å drøfte om hvem som til syvende og sist kan bli ilagt ansvaret gjennom ulike pulveriseringsmuligheter. Det skal heller ikke drøftes om grunneier har adgang til å kreve regress, ansvarsfordelinger, lemping av ansvar eller om det er adgang til å kreve erstatning.

Oppgaven skal heller ikke drøfte om avfall som befinner seg i strandsonen er i strid med lov 16. juni 1961 nr. 15 rettshøve mellom grannar (grannelova) § 2, ettersom brudd på granneloven er godt dekket i teorien.²⁴ Videre avgrensas det mot å foreta en inngående redegjørelse av hva som ligger i vilkårene skjæmmende, skade eller ulempe i § 28, da dette allerede er inngående drøftet i rettspraksis og i juridisk teori.²⁵

1.4 Oppbygning av oppgaven

Del 2 skal ta for seg oppgavens metodiske fremstilling. I del 2.1 skal det sies noe om valg av hjemmelsgrunnlag. I del 2.2 skal jeg si noe om den rettslige argumentasjonen og styrende rettskildeprinsipp. Til sist skal del 2.3 være en presentasjon av rettskildebildet for tolkningen av forurensningsloven § 28.

Del 3 skal være en drøftelse av om kommunen kan pålegge grunneier et oppryddingsansvar for avfall i strandsonen etter § 37. Del 3.1 vil presentere hjemmelsgrunnlaget for å gi oppryddingspålegg etter § 37. Forutsetningen for at pålegg skal gis, er at grunneier bryter forsøplingsforbudet i § 28. Del 3.2 vil derfor være en presentasjon av forsøplingsforbudet i § 28. Del 3.3 flg. vil være en redegjørelse av vilkåret «oppbevare» i forurensningsloven § 28. Oppgaven er oppbygd slik at de ulike rettskildebidragene blir behandlet separat. I del 3.4 vil det fortas en avsluttende drøftelse av om det i lys av det presenterte rettskildebildet, er hjemmel for å si at om grunneier «oppbevar[er]» avfall som ligger i strandsonen etter § 28. I del 3.5 vil det svares på om kommunen kan pålegge grunneiere en oppryddingsplikt etter § 37.

Del 4 vil være noen avsluttende tanker om forsøplingsforbudets utfordringer og enkelte rettspolitiske betraktninger.

²⁴ For brudd på granneloven § 2 se Falkanger og Falkanger (2013) s. 369 – 441.

²⁵ LB-2015-54634, LB-2017-29773; HR-2017-331-A med vidare henvisning til TOSLO-2014-11646; Bugge (1999) s. 226–233; Wang (2015) s. 37–39.

2. Metodiske valg og rettskildebetraktninger

2.1 Valg av hjemmelsgrunnlag

Jeg skal først redegjøre for hvorfor det tas utgangspunkt i § 28 som hjemmelsgrunnlag for å besvare oppgavens problemstilling.

Forurensningsloven har flere overlappende bestemmelser, deriblant forsøplingsforbudet i § 28 og forurensningsforbudet i § 7. For at noe skal være omfattet av § 7 må det anses for å være «forurensende».²⁶ Etter forurensningsloven § 6 fremgår det at «forurensning» er en tilførsel av «fast stoff» til luft, vann eller i grunnen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.²⁷ Om plastavfall kan anses som forurensende forutsetter at avfallet skiller ut et fast stoff som påvirker en resipient (vann, grunn, luft).²⁸ Enkelte plastartikler skiller ut miljøgifter ved nedbrytning.²⁹ De vil kunne anses som forurensende. Det er imidlertid en overvekt av plastartikler som det ikke er bevist å direkte påvirke grunn, vann eller luft ved nedbrytning.³⁰ Hovedproblemet med plastavfall er den direkte skaden og ulempen den medfører for flora, fauna og mennesker ved å ligge løst i naturen. Fordi det meste av plastavfall ikke skiller ut miljøbelastende stoffer, synes det ikke å være helt treffende å si at plastavfall generelt utgjør et forurensningsproblem. Jeg utelukker imidlertid ikke at ny forskning og teknologi vil kunne bevise at plastavfall er forurensende. Slik plastutfordringen likevel fremstår i dag, er det mest intuitivt å anses dette som et avfallsproblem. Derfor er det mest nærliggende å ta utgangspunkt i forsøplingsbestemmelsen i § 28.

2.2 Legalitetsprinsippet på miljørettens område

Fremstillingen skal ta for seg lovtolkning av forurensningsloven etter alminnelig juridisk metode.³¹ Argumentasjonsmåten i denne oppgaven skal være en forklaring av retten som den er (de lege lata).³²

²⁶ Wang (2005) s. 85; Wang (2015) s. 172; Veiledning TA-2382/2008 s. 14; SOMB-2007-103 s. 405.

²⁷ Forurensningsloven § 6 nr. 1.

²⁸ Wang (2015) s. 52.

²⁹ Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) 40–41.

³⁰ Helseth (2019); Miljødirektoratet (2019b).

³¹ Nygaard (2004) s. 23–25 og 175–246; Graver (2000) s. 429 og 442.

³² Graver (2000) s. 429 og 442; Mæhle (2004) s. 329.

Særegent for lovtolkning av forurensningsloven er at den er en forvaltningsrettslig lov, samtidig som den utgjør en del av miljøretten.

På forvaltningsrettens område oppstiller legalitetsprinsippet et krav om at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov, jfr. Grunnloven § 113.³³ Legalitetsprinsippet søker å ivareta hensynet til forutberegneligheten, likebehandling og demokratisk legitimitet.³⁴ I enhver situasjon som gjør at forvaltningen kan gripe inn, endre eller etablere bindende rettsforhold, må disse hensynene aktivt tas i betraktning. For å ivareta den enkeltes evne til å forutse egen rettsstilling vil dermed den alminnelige språklige forståelsen av lovteksten måtte tillegges stor vekt. I en rettsanvendelse vil legalitetsprinsippet være styrende for relevansen av tolkningsbidrag og vekten av rettskildefaktorene. Ettersom et oppryddingsansvar som følge av brudd på § 28 er et inngrep i handlingsfriheten, må det stilles spørsmål ved om det foreligger tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å pålegge grunneiere et slik oppryddingsansvar.³⁵ Jeg vil i oppgavens del 3.2.8 konkret drøfte om lovtolkningen er i tråd med legalitetsprinsippets rammer.

Inge Lorange Backer i «Innføring i naturressurs og miljørett» (2002) legger til grunn at legalitetsprinsippet står svakere på miljørettens område enn på andre områder.³⁶ Som en del av miljøretten, bygger forurensningsloven på ideen om at (i) naturen er en ressurs og (ii) tilgang til naturen og rent miljø er en forutsetning for menneskers og dyrs helse og trivsel.³⁷ Disse ideene er befestet i forurensningslovens bestemmelser og formål. Forurensningsloven er bygd opp på etablerte miljøprinsipp som er ment å være styrende for rettsanvendelsen.³⁸ Forurensningsloven formål er å ivareta det yre miljøet, og åpner for å vektlegge miljøhensyn. Hans Christian Bugge i «Forurensningsansvaret» (1999) forstår forurensningslovens formålsbestemmelse og retningslinjer som en samling av reelle hensyn som gir adgang til å vektlegge hensyn til rent miljø, samfunnsøkonomisk effektivitet og rettferdighet.³⁹ Reelle hensyn skal med Torstein Eckhoffs ord, ivareta «resultatets godhet».⁴⁰ Ettersom miljøutfordringene er i stadig endring, samt at verdibetraktninger er inntatt som en del av lovens formålsbestemmelser, må også reelle hensyn ha relevans i lovtolkningen. Flere av

³³ Grunnloven § 113. 7

³⁴ Nygaard (2004) s. 63 flg. Les mer om legalitetsprinsippet på miljørettens område Backer (2002) s. 127

³⁵ Nygaard (2004) s. 63–65 og 66–67.

³⁶ Backer (2002) s. 127.

³⁷ Bugge (2006) s. 82.

³⁸ Bugge (1999) s. 54–57. Les mer om rettsprinsipp som rettskilder i Nygaard (2004) s. 260 flg.

³⁹ Bugge (1999) s. 63–65.

⁴⁰ Eckhoff (2001) s. 371.

miljøhensynene og miljøprinsippene er videre inntatt som en del av Grunnloven § 112.⁴¹ Det åpner for at miljøhensynene bør gis stor vekt.⁴²

2.3 Rettskildebildet

Rettskildebildet i tilknytning til forurensningsloven er omfattende. Men så langt jeg har funnet er det ingen rettskilder som konkret har drøftet grunneieransvaret i tilknytning til plastavfall i strandsonen. Bortsett fra lovbestemmelses ordlyd og miljøhensyn, er følgende rettskilder av relevans for tolkningen: Forarbeidene Ot.prp. nr. 11 (1979–1980), NUT 1977: 1 og Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) bidrar til å avklare bestemmelsens tiltenkte rekkevidde og formål.⁴³ Det finnes høyesterettspraksis tilknyttet andre bestemmelser som kan være aktuell i tolkningen jfr. Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) og Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering).⁴⁴

Miljøaspektet er godt dekket i litteraturen. Hans Christian Bugge «Forurensningsansvaret» (1999) og Øystein Wang «Forurensningsloven med kommentarer» (2012) bidra til å avklare rettstilstanden når rettskildebildet ellers er uklart.⁴⁵ Videre vil det være relevant å vurdere underrettspraksis, jfr. LF-2014-203312, som konkret drøfter rekkevidden av grunneiers ansvar etter § 28.⁴⁶ Det vil også bli gjennomgått relevant forvaltningspraksis. Både Sivilombudsmannens årsrapport og Miljødepartementets tolkningsveiledning foretar en lovtolkning av § 28 i relasjon til oppbevaringsvilkåret.⁴⁷ Forurensningsloven har gitt forvaltningen bred kompetanse til å utfylle loven med forskrifter og vedtak, og det er derfor interessant å se hvordan disse tolker lovbestemmelsen.⁴⁸

Miljøutfordringer er ofte komplekse og sammensatte. Det lar seg vanskelig omgjøres til klar lovttekst. Derfor er en tolkning i lys av lovens øvrige bestemmelser og lovformål særlig relevante for tolking av forurensningsloven. Av den grunn vil jeg særlig se til lovens §§ 1, 2, 7 og 35 i drøftelsen av rekkevidden til forsøplingsforbudet.⁴⁹

⁴¹ Thengs (2017) s. 35.

⁴² Nygaard (2004) s. 136; Thengs (2017) s. 35 og 55.

⁴³ Nygaard (2004) s. 195–199. Jeg gjør leser oppmerksom på at Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) er et forarbeid til lov 11. juni 1993 nr. 107 om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall i relasjon til inntakelser av flere forsøplingsbestemmelser.

⁴⁴ Nygaard (2004) s. 206–208.

⁴⁵ Bugge (1999); Wang (2005); Wang (2015).

⁴⁶ LF-2014-203312.

⁴⁷ SOMB-2007-103; Veiledning TA-2328/2008; Veiledning TA-1713/2000.

⁴⁸ Wang (2015) s. 24; Bugge (1999) s. 42 bruker betegnelsen fullmaktslov. Se også Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 78.

⁴⁹ Nygaard (2004) s. 188.

Norge har gjennom internasjonale regler forpliktet seg til flere miljørettslige avtaler. Derfor er internasjonale rettskilder relevant for lovtolkningen.⁵⁰ Miljøansvarsdirektivet som er vedtatt som del av norsk rett gjennom lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) artikkel 1 og artikkel 74.⁵¹ Relevant er også Endring av rammedirektivet for avfall som er vedtatt i EU og under behandling i EØS/EFTA statene.

⁵⁰ Nygaard (2004) s. 51–55.

⁵¹ Lov 27. 11. 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven), §1 og § 74; Europaparlaments og Rådets direktiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar med hensyn til forebygging og utbedring av miljøskader.

3. Hjemmel for å pålegge grunneier å rydde opp plastavfall i strandsonen

3.1 Hjemmelsgrunnlaget for å gi pålegg etter § 37

Det overordnede spørsmålet er om det er hjemmel for å pålegge grunneiere en oppryddingsplikt for plastavfall som ligger i strandsonen tilknyttet eiendommen i medhold av § 37 jfr. § 28.

I forurensningsloven § 37 fremgår det at:

«Kommunen kan gi pålegg om at den som har etterlatt, tømt eller oppbevart avfall i strid med § 28, skal fjerne det, rydde opp innen en viss frist, eller at han skal dekke rimelige utgifter som noen har hatt til fjerning eller opprydding.»⁵²

Bestemmelsen åpner for at kommunen kan pålegge enhver som «oppbevar[er]» avfall i strid med § 28 en oppryddingsplikt, jfr. ordlyden «den som».⁵³ Forutsetningen for kommunens påleggskompetanse er et brudd på forsøplingsforbudet. Dersom grunneier kan anses å ha «oppbevart avfall i strid med § 28» åpner bestemmelsen for at grunneier kan pålegges en oppryddingsplikt etter § 37.

3.2 Forsøplingsforbudet § 28

I forurensningsloven § 28 fremgår det at:

«Ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.

Første ledd er ikke til hinder for at avfall blir tatt hånd om på opplagsplass eller i behandlingsanlegg med tillatelse etter § 29 eller for at avfall blir levert dit.

Den som har overtrådt forbudet i første ledd, skal sørge for nødvendig opprydding».⁵⁴

Forbudet gjelder for ethvert samfunnsmedlem, jfr. ordlyden «ingen må». Enhver grunneier – både private, kommunale og statlige grunneiere – er dermed forpliktet av forsøplingsforbudet i § 28.

⁵² Forurensningsloven § 37.

⁵³ Det kan stilles spørsmål om hvem som kan pålegge kommunen, dersom kommunen er grunneier, et pålegg. Når kommunen selv er grunneier må det antas at det er staten som har kompetanse til å gi kommunen pålegg om opprydding.

⁵⁴ Forurensningsloven § 28.

Videre er det etter ordlyden krav om at avfallet kan virke «skjemmende, eller være til skade eller ulempe for miljøet». Det er klart at plastavfall kan være til «skade» på natur og miljø.⁵⁵ Det er videre åpenbart at plastavfall kan være til «ulempe» for økosystemet, og mennesker og dyrs bruk av miljøet.⁵⁶ Plastavfall vil også fort virke «skjemmende». Når avfall ligger i naturskjøre områder vil det svekke trivselen og skape et estetisk ubehag.⁵⁷

3.3 «Oppbevar[er]» grunneier avfall som ligger i strandsonen jfr. § 28?

3.3.1 Innledning

Det siste vilkåret for at det foreligger brudd på forsøplingsforbudet, er om grunneier «oppbevar[er]» avfall. Spørsmålet videre er om grunneier kan anses for å «oppbevare» avfall som ligger i strandsonen, jfr. forurensningsloven § 28.

3.3.2 Ordlyden

Etter en alminnelig språklig forståelse er «oppbevare» det å lagre noe. Begrepet «oppbevare» brukes både for lagring av egne og andres ting. Personer kan anses for å «oppbevare» ting også når vedkommende selv ikke plasserer tingene på eget lagringsområde. Altså åpner ordlyden både for en aktiv lagring og for en passiv lagring.

Ordlyden gir ikke et entydig svar på hvor langvarig lagringen må være før det foreligger en «oppbevar[ing]». I lys av at loven skal verne om det ytre miljø, jfr. § 1, kan det tenkes at også mer kortvarig besittelser oppfyller ordlyden.⁵⁸ Varigheten av lagringen må altså justerts i takt av hvor miljøbelastende avfallet er eller står i fare for å være.

Ordlyden «oppbevare» er taus om hvor lagringen må finne sted. I lys av at lovens virkeområde er å verne det ytre miljø, jfr. § 3, synes ikke loven å skilles mellom hvor lagringen finner sted i naturen.⁵⁹ Det åpner altså for at man kan «oppbevare» gjenstander både som ligger på land som i vann.

⁵⁵ Se f.eks. Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 48–54.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 136; NUT 1977: 1 s. 148–149.

⁵⁷ Forurensningsloven § 1 andre ledd. I Ot.prp. nr.11 (1979–1980) s. 135 fremgår det at om avfallet virker *skjemmende* må vurderes konkret ut fra avfallets beliggenhet, om avfallet er tildekket/ skjernet fra innsyn, om det ligger i en uordentlig haug,

⁵⁸ Forurensningsloven § 1 først ledd. Se del 3.3.7 om formålsbetraktninger og miljøhensyn.

⁵⁹ Forurensningsloven § 3.

Formuleringen «oppbevare» gir videre assosiasjoner til det å aktivt ta vare på noe for en selv eller andre. Det tyder på en ivaretagelse av lagringsgjenstandene som vedkommende har aksepterte å ta vare på. Det å ufrivillig ha fått fjerne plastavfall i strandsonen, synes dermed å være videre enn en naturlig forståelse av ordlyden «oppbevare».

3.3.3 Forarbeidene

I det videre vil jeg vurdere om det er adgang til å foreta en utvidende tolkning av ordlyden «oppbevare» i § 28 i lys av det øvrige rettskildebildet.

I forarbeidet til forurensningsloven Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 135, fremgår det at oppbevaringsvilkåret «vil i praksis først og fremst gjelde den som lagrer avfall på grunn som han eier eller har bruksrett til».⁶⁰ Det å lagre avfall forbindes typisk med å la være å fjerne avfall, slik at det blir til sjenanse og ubehag for andre.⁶¹ Forarbeidsuttalelsen gir derfor indikasjoner på at ordlyden «oppbevare» er at avfall befinner seg på eiendomsgrunnen, eller områder vedkommende har rådighet over. Det peker i retning av at ordlyden kan anses å være oppfylt utelukkende ved at avfall ligger i grunneiers strandsonen.

Før det øvrige tolkningsbidragene i forarbeidet skal drøftes, skal det kort gjøres rede for hvilken betydning en slik forståelse av å «oppbevare» vil ha for avfall som ligger i strandsonen.

Grunneiers råderett over egen eiendom i strandsonen er begrenset og regulert av lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven og friluftsløven) og lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven).⁶² Likevel vil grunneier, i kraft av sin eiendomsrett, etter en normal språklig forståelse være eier av området. Grunneier kan både eie landområder og havbunnsområder i strandsonen.⁶³ Ettersom ordlyden «oppbevare» ikke skiller

⁶⁰ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 135.

⁶¹ Se del 3.3.4.1 for mer om hvordan «oppbevare» i lys av sin kontekst kan forstås.

⁶² Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) §§ 1-8, 11-11, 12-5 og 19-14; Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven) §§ 2, 6, 7 og 8.

⁶³ Hovedregelen er at grunneier har eiendomsrett ut i sjøen til marbakken dersom den foreligger, jfr. Rt. 1889 s. 633. Dersom ingen marbakke kan påvises settes yttergrensen til to meters dybde ved middels lav vannstand, jfr. Rt. 2005 s. 1577 A (Florø Havn). I tilfeller hvor det blir brådypt ved land la Høyesterett ensidig til grunn i Rt. 2011 s. 556 (Spellsund) at man ikke har eiendomsrett ut i sjøen. Les mer om eiendomsrett i sjø i Falkanger og Falkanger (2013) s. 100 flg.

mellom hvor lagringen finner sted, taler det for at grunneier kan anses for å «oppbevare» avfall som befinner seg i disse områdene.⁶⁴

Avfall som flyter i sjøen befinner det seg ikke på grunneiers eiendomsobjekt. Strandretten gir imidlertid grunneier en viss rett til å råde over sjøområdet i strandsonen utenfor eiendomsgrensene.⁶⁵ På den andre siden gir forarbeidene anvisning på at vilkåret er ment å omfatte lagring på grunn som vedkommende har rådighet over. Strandretten er geografisk avgrenset, som gjør det retts teknisk vanskelig å stadfeste om grunneier lagret avfallet eller ei. Videre vil flytende avfall sjeldent befinne seg på samme sted, slik at det vanskelig kan anses som lagring. Det synes derfor ikke å være adgang til å si grunneier «oppbevare» avfall som flyter i sjøen.

I forarbeidene gis det andre steder uttrykk for at grunneieransvaret for avfall på egen eiendom er ment å være begrenset. I Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 54–55 heter det:

«Fordi det i endel tilfelle ikke vil lykkes å finne fram til den ansvarlige, kan det spørres om det bør være en subsidiær oppryddingsplikt for eieren av den grunn hvor avfallet ligger. Departementet vil ikke foreslå en slik regel. I mange tilfelle vil grunneieren frivillig og av egen interesse samle opp avfallet, og et lovpåbud kan være egnet til å vekke motvilje i slike tilfelle. Visse steder – f. eks. omkring populære utfartssteder – kan avfallsmengdene, bli så store at en subsidiær oppryddingsplikt for grunneieren vil være en urimelig belastning. Dessuten vil det by på vansker å avgjøre når den subsidiære oppryddingsplikt inntreer».⁶⁶

På en side trekker presiseringen av at «oppryddingsplikt for eieren av den grunn hvor avfallet ligger» i samme retning som den tidligere forarbeidsuttalelsen. Nemlig at ordlyden også omfatter det at avfallet ligger på eiendommen.

På den andre siden gir den sistnevnte forarbeidsuttalelsen uttrykk for vilkåret ikke er ment å være oppfylt dersom grunneiere uten skyld har avfall på egen eiendom.

⁶⁴ Forurensningsloven § 1.

⁶⁵ Hovedregelen er at ingen eier fisken som svømmer i havet. Unntak finnes i lov 15. mai 1992 nr. 47 om lakse- og innlandsfiske § 16.2 som fastsetter at rett til laksefiske tilkommer strandeieren. Les mer om strandrett og eiendomsrett i sjø i Myklebust (2010); Falkanger og Falkanger (2013) s. 98 flg.; Bull (2005) s. 9–17; Ørebech (2007) s. 346 med videre henvisning til Carl August Fleischer, *Petroleumsrett*, (Oslo 1983), s. 580.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s 54–55. Se tilsvarende formulering i NUT 1977: 1 s. 68 og s. 71–72.

Spørsmålet er da om det kan slutes fra denne forarbeidsuttalelsen at vilkåret «oppbevare» stenger for at grunneier i enhver situasjon av passiv besittelse av andres avfall skal være avgrenset fra et oppryddingsansvar.

At grunneier ikke bør ha en subsidiær oppryddingsplikt, begrunnes blant annet med at avfallsmengden visse steder vil medføre en «urimelige belastende» ansvarliggjøring. En tilnærmet lik uttalelse om at grunneier ikke bør ha et subsidiært oppryddingsansvar, fremgår også senere i forarbeidet, men da i tilknytning til det som ble forurensningsloven § 35.⁶⁷ På side 56 i Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) heter det:

«Det lar seg imidlertid ikke gjøre å pålegge de enkelte ansvarlige å rydde opp, og det vil heller ikke være rimelig å pålegge den enkelte grunneier en (subsidiær oppryddingsplikt).»⁶⁸

Det er påfallende at både forarbeidsuttalelsen og forurensningsloven § 35 bruker uttrykksmåten «utfartssteder».⁶⁹ Etter § 35 andre ledd fremgår det at når avfall befinner seg på utfartssteder, er kommunen ansvarlig for opprydding.⁷⁰ Forurensningsloven § 35 en spesial-regel som får forrang før det generelle ansvaret i § 28. Det er derfor uklart om urimeligheten av å pålegge grunneiere et oppryddingsansvar er tilknyttet avfallssituasjoner generelt eller avfallssituasjoner som er allerede begrenset i av § 35.

Forarbeidsuttalelsen tar tilsynelatende ikke høyde for at grunneiere også kan være offentlige aktører som kommune og stat, ettersom § 35 andre ledd viser at det ikke er urimelig å pålegge kommunen et omfattende oppryddingsansvar. Ettersom forbudet mot forsøpling skal gjelde alle samfunnsmedlemmer – også offentlige aktører – synes derfor ikke forarbeidsuttalelsen å skulle stenge for ethvert grunneieransvar.

I Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 55 fremheves det at opprydding bør kunne kreves på objektivt grunnlag.⁷¹ Lovgiver antyder her at behovet for opprydding kan være like potent selv om miljøulempen utløses av en naturbegivenhet, som av egne handlinger eller andres handlinger.⁷²

⁶⁷ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 56.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 56.

⁶⁹ Forurensningsloven § 35 andre ledd.

⁷⁰ Forurensningsloven § 35 andre ledd. Se del 3.3.4.2 for mer om § 35.

⁷¹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 55.

⁷² Bugge (1999) s. 245.

Av hensyn til miljøets bærekraft og tåleevne, tar denne forarbeidsuttalelsen til inntekt for at det grunneieransvar kan foreligge selv når forsøplingen ikke er forårsaket av grunneier selv.⁷³

Videre heter det i Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 148:

«[...] etter omstendighetene tilsi en viss varsomhet dersom forsøplingen skyldes et rent uhell. Departementet vil imidlertid understreke at det beror på omstendighetene i den enkelte sak og på kommunens skjønn om det bør gis pålegg i slike tilfeller.»⁷⁴

Forarbeidsuttalelsen er i tilknytning til forvaltningskjønnet ved uhellssituasjoner og ikke direkte i tilknytning til allmennhetens forsøpling. Likevel understreker uttalelsen at vilkårene i forsøplingsbestemmelsene er ment å være vide nok, slik at nødvending miljømessig opprydding kan bli foretatt. Det tas til inntekt for at ordlyden «oppbevare» er ment å være vid nok slik at hendelig avfallsbesittelser – forsøpling på bakgrunn av vær, vind og havstrømmer – skulle kunne vurderes.

Oppsummert kan altså ikke forarbeidene tolkes slik at dette fullstendig stenger for et grunneieransvar etter § 28.

3.3.4 Kontekst som tolkningsbidrag

3.3.4.1 Oppbevaringsvilkåret i lys av forsøplingsforbudet i § 28

Jeg går så over til å se hvordan ordlyden «oppbevare» kan forstås i lys av at den er inntatt som vilkår i forsøplingsforbudet, jfr. § 28.

Vilkåret «oppbevare» knytter seg til det å lagre avfall. Å oppbevare avfall synes å skille seg fra det å oppbevare andre gjenstander. Som regel oppbevarer personer ting med et ønske om å ivareta tingen eller å lagre det til senere bruk. Avfall er i sin natur ting som er kassert eller ment å bli kassert.⁷⁵ Avfall er altså noe man typisk ikke lagrer for å ivareta eller lagrer til senere bruk. Å oppbevare avfall gir derfor heller assosiasjoner til det å la avfall bli værende på eiendommen eller på rådighetsobjektet over tid. En slik tolkning synes langt på vei å samsvare med det som

⁷³ Forurensningsloven §§ 1 og 2 nr. 1. Se del 3.3.7 for mer om bærekraft og tåleevne.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 148.

⁷⁵ Forurensningsloven § 27.

kan leses ut av forarbeidene, til tross for at forarbeidene er uklare på hvor langt ordlyden bør strekke seg.⁷⁶

I lys av sin kontekst synes «oppbevare» også å omfatte det å la avfall bli værende i egen besittelse. Det åpner for at det å la være å rydde avfall man er i besittelse av omfattes av ordlyden. Det trekker i retning av at det kan foretas en utvidende tolkning.

3.3.4.2 Oppbevaringsvilkåret i lys av ansvarsreglene i §§ 7 og 35

For å avklare lovgivers tiltenkte mening for ordlyden «oppbevare», ses det videre til hvilken betydning ansvarsreglene i §§ 7 og 35 vil ha for tolkningen av § 28.

Det fremgår i forurensningsloven § 7 at:

«Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.»⁷⁷

Å «ha» noe peker på å disponere, besitte eller ha rådighet over noe. En besittelse oppstår som regel umiddelbart eller i løpet av kort tid. At uttrykksmåten «ha» ikke er inntatt i forsøplingsforbudet tyder på at uttrykket «oppbevare» er ment å ha et annet meningsinnhold enn § 7.

At forurensningsforbudet bruker vilkåret «oppbevare» markerer et skille mellom et absolutt forbud og et relativt forbud. Formuleringen «ha» peker på at besittelse eller rådighet over et forurensende element er forbudt. Det indikerer at terskelen for oppfyllelse er ment å være lav. Det gir altså inntrykk av at lovgiver har ment at ordlyden skal være vid.

Forsøplingsbestemmelsen fremgår imidlertid ikke som et absolutt forbud mot det å være i besittelse av forsøpling. Det heter i Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 136 at hva grunneier selv mener om avfallets skade eller ulempe må vektlegges dersom allmennheten ikke har adgang på eiendommen.⁷⁸ At lovgiver har brukt å «oppbevare» i § 28 indikerer derfor en høyere terskel for oppfyllelse av vilkåret. Det kan trekke i retning av at ordlyden ikke er ment å være oppfylt ved besittelse av andres avfall.

⁷⁶ Se del 3.3.3; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 135.

⁷⁷ Forurensningsloven § 7 første og tredje ledd.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 135.

Det understrekes imidlertid i Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 41 at reglene om forsøpling ble inntatt i forurensningsloven «[...] på grunn av den nære sammenheng det er mellom avfalls- og forurensningsspørsmål».⁷⁹ Videre på forarbeidets side 133 heter det at «[d]ersom disponeringen av avfallet kan medføre forurensninger, gjelder også reglene i kap. 2 og 3».⁸⁰ Formålet med § 7 syntes å være å oppstille et ansvar for forhold som kan få betydelige og irreversible konsekvenser for miljøet.⁸¹ Forurensning kjennetegnes ofte med en evne til å forplante seg videre og medføre et eskalerende skade- og ulempeomfang. Eksempelvis kan forurenset eiendomsgrunn medføre spredning i jordsmonnet til ulempe for det lokale økosystemet. At forsøplingsforbudet § 28 er skilt ut som et eget forbud, synes derfor å markere noe annet enn det som typisk foreligger ved forurensningstilfeller. Formålet med § 28 synes først og fremst å verne mot mindre omfangsrike og betydelige miljøbelastninger. Videre tar § 28 særlig sikte på å verne om trivsel i naturen, ettersom «skjemmende» avfall er omfattet av forbudet.⁸² Skadene og ulempen som ofte assosieres med forsøpling er typisk av et mindre omfang og av en reversibel karakter i forhold til forurensningstilfeller.

Forsøplende plastavfall viser imidlertid at skillet mellom forsøpling og forurensning ikke i seg selv er klart. Isolert sett vil plastavfall i strandsonen medføre en mindre miljømessig påvirkning og først og fremst representerer noe «skjemmende», jfr. § 28. Ulempen av å utelukkende se på plastavfallets individuelle konsekvens, er at det i liten grad tar høyde for den totale miljøutfordringen eksempelvis plastavfallet kan føre til. Høyesterett har i Rt. 1993 s. 528 A (Lunner Pukkverk) lagt til grunn en adgang for å vektlegge miljøbetraktninger utover den konkrete miljøpåvirkning.⁸³ Lunner-Pukkverk saken gjaldt spørsmål om hensyn til trafikkulempen kunne være hovedbegrunnelse for avslag for utslippstillatelse. Høyesterett la til grunn at miljøbelastninger i et større perspektiv kan vektlegges. Inge Lorange Backer legger til grunn i artikkelen «Integrasjonsprinsippet – er det noe bedre alternativ?» (2012) at Lunner-Pukkverk saken befester det miljørettslige integrasjonsprinsippet.⁸⁴ Forklart med Backer sine ord, *integrasjonsprinsippet* sikter til:

⁷⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 41.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 133.

⁸¹ Forurensningsloven § 7 jfr. § 6.

⁸² Forurensningsloven § 28 «skjemmende» understreker vernet av trivsel etter § 1 andre ledd.

⁸³ Rt. 1993 s. 528 A (Lunner Pukkverk). Saken gjaldt en virksomhet ble nektet utslippstillatelse for ønsket flytting av virksomhet etter forurensningsloven § 11. Begrunnelsen var at transport til og fra den nye virksomheten ville medføre trafikkforurensende støv og støy for tettstedet Grua.

⁸⁴ Backer (2012) s. 49.

«inndragning av miljøhensyn i alle slags beslutningsprosesser. I en snevrere forstand sikrer integrasjonsprinsippet at forskjellige miljøhensyn ikke blir vurdert separat, men under ett – f.eks. for å hindre at reduksjon av forurensende utslipp til vann i stedet øker utslippene til luft».⁸⁵

Det synes derfor å kunne være adgang til å vurdere miljøbetraktninger i et større perspektiv ved tolkningen av oppbevaringsvilkåret. Mengden plastavfall som finnes i sjø og strandsone er i dag av en betydelige.⁸⁶ Det er mengden avfall, i lys av den lange nedbrytningstiden, som har resultert i et behov for å redusere plastavfallsproblemet. Plastavfallsproblemet i sjøen har i dag fått sterke likhetstrekk med hva man typisk forbinder med forurensning. For det første vil den lange nedbrytningstiden medføre at avfallet kan være til ulempe og skade i en svært lang tid. For det andre vil plast brytes ned til mindre plastbiter som kan være umulig å rydde opp og representere et irreversibelt skadepotensialt. For det tredje er det usikkert hva plastavfallets endelige miljøkonsekvens vil være.

Uklarheten rundt plastavfalls miljømessige påvirkning, understreker hvor komplisert og sammensatt et miljøproblem er.⁸⁷ Det viser også at ansvarliggjøring for miljøutfordringer vanskelig kan omgjøres til presis lovttekst. At lovgiver var klar over den nære sammenhengen mellom avfall og forurensning tas til inntekt for terskelen for oppfyllelse av vilkåret «oppbevare» også bør forstås å være lav. Det trekker altså i retning av å kunne foreta en utvidende tolkning av § 28.

Jeg går så over til å se på hvilken betydning § 35 har for oppbevaringsvilkårets rekkevidde.

Som presisert tidligere, er § 35 er en spesialregel som peker ut konkrete ansvarssubjekt for opprydding av avfall.⁸⁸ Etter § 35 første ledd vil den som driver et utsalgssted o.l. måtte rydde avfall i nærheten av salgsstedet. Etter § 35 andre ledd er det kommunen som er ansvarssubjekt for opprydding på «utfartssteder» og hyppig besøkte områder hvor det må regnes med at avfall blir etterlatt. Til slutt fastsetter § 35 tredje ledd at arrangøren av en tilstelling eller stevne skal sørge for oppryddingen som skriver seg fra arrangementet.

⁸⁵ Backer (2012) s. 42.

⁸⁶ Se del 1.1; Miljødirektoratet (2019b).

⁸⁷ Miljødirektoratets oppdragsrapport M-321 (2015) 84–86; Helseth (2019); Miljødirektoratet (2019b).

⁸⁸ Se del 3.3.; Forurensningsloven § 35.

Ansvarliggjøring etter § 35 gir uttrykk for en lovfestet begrensning i grunneiers ansvar for avfallsopprydding på egen eiendom.⁸⁹ § 35 første og tredje ledd fremstår som spesielle ansvarsregler som gjelder både for en offentlig grunneier og privat grunneier. Dette gjelder imidlertid ikke dersom grunneier selv er arrangør eller selv driver utsalgsstedet. § 35 andre ledd fremstår som en konkret begrensning i oppryddingsansvaret for private grunneiere.

Ettersom § 35 er spesialregel, får den forrang før det generelle ansvaret etter § 28.⁹⁰ Regelen gir uttrykk for å begrense grunneieransvaret i de tilfeller det lett vil synes urimelig å pålegge grunneier et oppryddingsansvar, altså i tilfeller hvor pålegg lett kunne blitt betraktes som et myndighetsmisbruk.⁹¹ En utvidende tolkning vil av «oppbevare» vil ikke medføre at grunneier mister vernet etter § 35. Altså vil grunneier være vernet fra å bli holdt ansvarlig for i typisk svært urimelige situasjoner.

3.3.5 Høyesterettspraksis

3.3.5.1 Utvikling mot et strengt grunneieransvar

I denne delen skal jeg gjøre rede for utviklingen i den tolkningen Høyesterett har gjort av rekkevidden av ansvarliggjøring av miljøbelastende element på forurensningslovens område, og deretter se på om dette vil kunne ha betydning for tolkningen av § 28.

Jeg viser først til Rt. 2010 s. 306 A (Hempel).⁹²

I Hempel-dommen ble det vurdert om et morselskap hadde ansvar for å sørge for å gjennomføre miljøtekniske undersøkelser på datterselskapets eiendom etter forurensningsloven § 51 jfr. § 7.⁹³ Høyesterett kom frem til at et morselskap kunne anses for å «ha» noe som kunne være forurensende, når det var datterselskapets eiendom som var forurenset etter § 7.⁹⁴ Det ble enstemmig konkludert med at det var hjemmel i lov for å gi morselskapet et pålegg.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 56.

⁹⁰ Nygaard (2004) s. 148.

⁹¹ Les mer om myndighetsmisbruk hos Aulstad (2008) s. 263–273.

⁹² Rt. 2010 s. 306 A (Hempel)

⁹³ *Morselskap* er definert i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper § 1-3 andre ledd slik: «hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet: 1 eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, eller 2 har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre».

⁹⁴ Sjøfjell (2015) s. 22–24.

I lovtolkningen ble det vist til at morselskapet hadde «faktisk styring og avgjørende innflytelse» over datterselskapet.⁹⁵ At morselskapet hadde kontroll over de beslutninger som kreves for å oppfylle forpliktelsene etter § 51, ble lagt til grunn som å «ha» noe som var forurensende.⁹⁶ Til støtte for denne lovtolkningen viste Høyesterett til forurensningsloven formål, jfr. § 1, som åpner for en vid forståelse av forurensningslovens pliktsubjekt.⁹⁷ Høyesterett slo dermed fast at «i vurderingen [av om forurensningsforbudet var brutt] skal blant annet den enkeltes tilknytning til forurensningen og mulighetene for å treffe aktuelle tiltak, vektlegges».⁹⁸ Høyesterett erkjente at aksjeeieres begrensede ansvar er et aksjerettslig prinsipp av stor samfunnsmessig betydning.⁹⁹ Likevel ble «forurensningsmyndighetenes behov» for å kunne pålegge de med økonomisk interesse et miljøansvar ilagt avgjørende vekt.¹⁰⁰ Høyesterett understreket så at forarbeidende til § 7 trekker frem «effektivitetshensyn», som taler for at en adgang til å foreta en utvidende tolkning.¹⁰¹ Avslutningsvis la Høyesterett til grunn at den utvidende tolkning var i tråd med legalitetsprinsippet, fordi forurensningsloven lovteknisk er vagt oppbygd for å gi forvaltningen mulighet til å fastsette pliktsubjektene etter en konkret vurdering.¹⁰²

At hensynet til miljøet ble tillagt større vekt enn etablerte aksjerettslige prinsipp, viser at Høyesterett strekker seg langt for å ivareta tredjemannsinteresser for et rent miljø.¹⁰³ Avgjørelsen gir uttrykk for at Høyesterett strekker seg langt for å pålegge andre enn den miljøulempen opprinnelig skrev seg fra, ansvar for miljøbelastningen.

Hempel-dommen har blitt noe kritisert av Frode Innjord og Andreas Pihlstrøm i «Morselskapets ansvar etter forurensningsloven § 7 – betydningen av Høyesteretts dom i Rt-2010-306» (2012).¹⁰⁴ Innjord og Philstøm fant at Høyesterett tilsynelatende har oversett viktige tolkningsbidrag fra forarbeidene i sin lovtolkning.¹⁰⁵ I lovtutredningen ble det at morselskap skulle ha ansvar for datterselskaps forurensning konkret drøftet, og da på en måte som ikke støttet opp Høyesteretts lovtolkning.¹⁰⁶ Selv om avgjørelsen prejudikatsverdi er noe svekket,

⁹⁵ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 51.

⁹⁶ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 51.

⁹⁷ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 52.

⁹⁸ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 58.

⁹⁹ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 69.

¹⁰⁰ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 69 og 78.

¹⁰¹ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 69.

¹⁰² Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 78.

¹⁰³ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 69.

¹⁰⁴ Innjord og Pihlstrøm (2012) s. 1–20.

¹⁰⁵ Innjord og Philstrøm (2012) s. 14–15.

¹⁰⁶ NUT 1977: 1 s. 120.

tas dommen likevel til inntekt for at det er rom for vide tolkninger på forurensningslovens område.¹⁰⁷ At tolkningen ble konstatert å være i samsvar med legalitetsprinsippet, understreker at det ved tolkning av forurensningsloven kan foretas utvidende tolkninger og at miljøhensyn kan ilegges betydelig vekt.

3.3.5.2 *Rekkevidden av Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering)*

Jeg går så over til å se på Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering).¹⁰⁸

Høyesterett skulle ta stilling til spørsmålet om grunneier skulle betale refusjon på 2.3 millioner kroner for utgifter det offentlige hadde pådratt seg i forbindelse med fjerning av forurensning fra eiendomsgrunnen til grunneier. Tvisten var at forurensningen var forårsaket av en festers treimpregnerings-virksomhet lang tid før grunneier ble eier. Høyesterett skulle dermed vurdere om grunneier var «den ansvarlige» for forurensningen etter § 7 idet han var eier av eiendommen.¹⁰⁹

Høyesterett la til grunn at «den ansvarlige» måtte forstås som den som «har» noe som kan medføre fare for forurensning.¹¹⁰ Førstvoterende la så til grunn i avsnitt 81:

«Grunneier er ansvarssubjekt, eventuelt ved siden av andre, og det er bare i helt spesielle tilfeller dette kan tenkes ikke å gjelde.»¹¹¹

Førstvoterende presiserte så at forurensningsmyndighetene kan velge å gå på grunneier, «selv om grunneieren ikke er den forurensningen skriver seg fra».¹¹² Høyesterett la til grunn som generell hovedregel at grunneier var ansvarlig for forurensning av egen eiendom. Det er unntakene som må begrunnes. Med dommen fastlegger Høyesterett en prinsipiell uttalelse, som får rettsavklarende betydning utover den konkrete avgjørelsen.¹¹³ Argumentasjonen til Høyesterett er blitt fulgt opp i underrettspraksis, herunder LB LB-2017-93241. Dette viser at lagmannsretten følger Høyesterett sin linje.¹¹⁴

¹⁰⁷ Innjord og Philstrøm (2012) s. 20.

¹⁰⁸ Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering).

¹⁰⁹ Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 55.

¹¹⁰ Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 57.

¹¹¹ Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 81.

¹¹² Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 82.

¹¹³ Nygaard (2004) s. 78.

¹¹⁴ LB-2017-93241. I dommen ble det vedtatt at en grunneier kunne pålegges undersøkelse av havbunnen etter forurensningsloven § 51. I drøftelsen ble de prinsipielle uttalelsene i Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) lagt til grunn som forutsetning for grunneiers ansvar. Lagmannsretten kom frem til at det ikke fantes særlig tilfeller for unntak fra ansvar. Til tross for at eiendommen var festet bort i over 100 år til en verftsvirksomhet, ble grunneier

Spørsmålet i det videre er hvilken betydning uttalelsen i Treimpregnering-dommen, om at «grunneier er ansvarssubjekt», vil kunne ha for tolkningen av forurensningsloven § 28.

Gjennom dommen foretar Høyesterett en behandling av vilkåret «ha» i § 7 og ikke «oppbevare» i § 28. Den har dermed ikke direkte overføringsverdi for rekkevidden av forsøplingsbestemmelsens vilkår. Som det fremgår over, er det likevel nær sammenheng mellom § 28 og § 7.¹¹⁵ Felles for vilkårene «ha» og «oppbevare» er at de omfatter rådighet over noe som kan være miljøbelastende. På bakgrunn av et stadig mer komplekst avfallsbilde er grensene mellom forsøpling og forurensning til tider svært uklare. Som vist over, bør bestemmelsene forstås i lys av hverandre, og derfor synes også avgjørelsen tilknyttet avklaring av § 7 å være relevant.

Et utgangspunkt om at grunneier er ansvarlig når han kommer uforskyldt i avfallsbesittelse, synes å være motsatt fra det forarbeidet gir uttrykk for.

Som tidligere nevnt, gir forarbeidet uttrykk for at ordlyden i forsøplingsbestemmelsen ikke bør forstås vidt på bakgrunn av rimelighetsbetraktninger.¹¹⁶ Dommene kan imidlertid tas til inntekt for at hva som oppfattes som rimelig er noe annet enn det som fremgår av forarbeidene til forurensningsloven. Gjennom Hempel-dommen la Høyesterett til grunn at det var personens tilknytning og mulighet til å treffe tiltak som var avgjørende for ansvar etter § 7.¹¹⁷ Dommen viste at Høyesterett så det rettferdig å pålegge morselskapet et undersøkelsesansvar, til tross for at forarbeidene tok motsatt utgangspunkt.¹¹⁸ Gjennom Treimpregnering-dommen la Høyesterett til grunn at en nærhetsdrøftelse ikke var nødvendig, ved å konstatere at grunneiere som utgangspunkt er ansvarlig etter § 7. Dommene gir altså uttrykk for en utvikling i retning av et strengere ansvar for aktører som selv ikke er skyld i miljøulempen, men som har en tilknytning til den.

ansett som ansvarlig for verftsvirksomhetens forurensning. Avslutningsvis i drøftelsen at hvorfor det ikke var adgang til å gjøre unntak fra grunneiers ansvar, ble det vist til at kostnadsansvaret på 400.000 ikke var urimelig tyngende for grunneierne.

¹¹⁵ Se del 3.3.4.2.

¹¹⁶ Se del 3.3.3; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 54–55.

¹¹⁷ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 58.

¹¹⁸ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel); Innjord og Pihlstrøm (2012) s. 1–20.

Utgangspunktet om et grunneieransvar i Treimpregnering-dommen, fremstår som en festet rettsoppfatning om at grunneiere i stor utstrekning må tåle å bli holdt ansvarlig for miljøbelastninger på eget rådigshetsobjekt. Årsaken til et vidtgående grunneieransvar, kan begrunnes med at grunneier er nærliggende å behandle skader og ulemper til vern for tredjemanns interesser og at han har typisk økonomisk interesse i grunnen. Videre viser avgjørelsene at det kollektive miljøhensyn i stor grad vektet tyngre enn inngrep overfor enkelte når det også vil kunne være i hans egne interesse. I lys av den glidende overgangen mellom forurensning og forsøpling, synes dermed dommen også å kunne være av betydning for forsøplingstilfeller. For forsøplingstilfeller er grunneier, i likhet med forurensningstilfeller, ofte den nærmeste til å fjerne avfallet. Dette gjelder både det avfallet som ligger på land, og det avfallet som ligger på havbunnen. På en tilsvarende måte som forurensning er miljøbelastende, kan også avfall medfører betydelige miljøbelastninger. Hensynet til vern av kollektive miljøhensyn taler for at opprydding av avfall bør bli foretatt. For å verne at avfall ikke ryddes opp, til ulempe for natur og miljø, taler hensynet til bærekraft og føre-var-prinsippet jfr. § 1 for at ansvarliggjøring etter § 7 og § 28 bør ligge nære hverandre.¹¹⁹ Høyesterett sin argumentasjon i denne dommen synes dermed også å være relevant for å klargjøre rekkevidden av innholdet i § 28.

Utviklingen av et strengt grunneieransvar for brudd på forurensningsforbudet, bør derfor også kunne tas til inntekt for at vilkåret «oppbevare» i § 28 kan tolkes utvidende. Med dette mener jeg at grunneier kan holdes ansvarlig for avfall på eget rådigshetsobjekt. En slik tolkning vil ikke medføre at enhver uforskyldt avfallsbesittelse vil medføre et brudd på avfallsforbudet. Tilsvarende Høyesterett sin argumentasjon i Treimpregnering-dommen, vil det være tilfeller hvor ansvar ikke foreligger.¹²⁰ Enhver besittelse av avfall vil åpenbart ikke medføre et brudd på forsøplingsforbudet.¹²¹ Forsøplingsforbudet må vurderes relativt, blant annet ut fra hvor avfallet befinner seg, hvor miljøbelastende avfallet er og mengde avfall. En utvidende tolkning vil heller ikke medføre at grunneier blir holdt ansvarlig utover de rammene som forurensningslovens allerede fastsetter. I tilfeller hvor forsøplingen først og fremst utgjør et estetisk skjemmende element slår videre ikke miljøhensynet inn med full styrke. Et pålegg om opprydding vil i slike tilfeller lett fremstå som uforholdsmessig, og vil lett kunne oppfattes som

¹¹⁹ Forurensningsloven § 1. Se 3.3.7 for mer om prinsippene og andre miljøbetraktninger.

¹²⁰ Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 81.

¹²¹ Se del 3.3.4.2.

myndighetsmisbruk.¹²² Altså vil et utgangspunkt om et objektivt grunneieransvar for oppbevaring av avfall, ikke kunne være like strengt som ved forurensning på egen eiendomsgrunn.

Høyesterett har altså beveget seg i retning av et strengere grunneieransvar for miljøbelastninger. Etter mitt skjønn kan derfor avgjørelsen ha en viss overføringsverdi for tolkningen av § 28, og tas til inntekt for en utvidende tolkning som åpner for et strengere grunneieransvar. I tråd med det forutgående, taler det for at vilkåret «oppbevare» kan forstås som å være oppfylt når avfall befinner seg på grunneiers eiendomsgrunn i strandsonen.

3.3.6 Underrettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk litteratur

I underrettsavgjørelser, forvaltningspraksis og juridisk litteratur, har forurensningsloven § 28 blitt forstått slik at oppbevaringsvilkåret forutsettes av grunneiers viten og vilje.¹²³

Første gang formuleringen «vilje og viten» synes å bli lagt til grunn for lovtolkningen er i Øystein Wang sin bok «Forurensningsloven med kommentarer» i 2005.¹²⁴ I boken fremgår det at pålegg ikke kan:

«[...]gis til en uforskyldt grunneier, noe som fremgår av lovmotivene. En grunneier som med viten og vilje har stilt sin eiendom til disposisjon for forsøpling, vil imidlertid kunne pådra seg ansvar.»¹²⁵

Uttalelsene tyder på at regelen må forstås som at grunneier som hovedregel ikke har et oppryddingsansvar når grunneier kommer i besittelse av andres avfall, med mindre han har viten og vilje om forsøplingen.

I Statens forurensningstilsyn sin Veiledning TA-1713/2000 om hvordan forurensningsloven skulle tolkes, ble det lagt til grunn en tilsvarende formulering som i forarbeidene: «grunneier ikke har noen subsidiær plikt til å rydde opp avfall som andre har etterlatt på området».¹²⁶ I

¹²² Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 82. Les mer om myndighetsmisbrukslæren i Aulstad (2008) s. 263–273 med videre henvisning til blant annet Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, 1 utg., Fagbokforlaget 2003.

¹²³ LF-2014-203312 s. 7; SOMB-2007-103 s. 405; Veiledning TA-2382/2008 s. 13; Wang (2005) s. 85; Wang (2015) s. 172.

¹²⁴ Wang (2005).

¹²⁵ Wang (2005) s. 85.

¹²⁶ Veiledning TA-1713/2000 s. 9.

2008 ble denne veiledningen erstattet med Veiledning TA-2328/2008 «Ulovlige avfallsplasser».¹²⁷ I den nye veiledningen fremgår det at grunneier «kan pålegges å rydde opp dersom han selv har forsøplet sin egen eiendom eller med vitende og vilje har latt andre forsøple sin eiendom.»¹²⁸ Veiledningen fra 2008 er altså langt på vei sammenfallende med Wang sin lovtolkning.

I Sivilombudsmannens årsmelding for 2017 s. 402 (SOMB-2007-103) ble det stilt spørsmål om en mor, når eiendommen ble disponert av hennes sønn, «oppbevar[te]» avfall etter § 28. Avfallet var eid og etterlatt av sønnen. Moren hadde forsøkt å få sønnen til å rydde opp avfallet på eiendommen flere ganger, uten å lykkes. I utpenslingen av om moren kunne anses for å «oppbevare» avfall ble det vist til at vilkåret ikke var oppfylt kun ved å la noe forbli oppbevart.¹²⁹ Som støtte for denne uttalelsen ble det vist til Wang (2005) og deretter til Statens forurensningstilsyn sin veiledningsrapport fra 2000.¹³⁰ Avgjørelsen trekker i retning av at det må foreligge en form for aksept for avfallssituasjonen for at grunneier skal kunne bli ilagt oppryddingsansvar.

Frostating lagmannsretts dom av 25. mars 2014 (LF-2014-203312) gjaldt en grunneier som lot allmennheten bruke eiendommen som en avfallsplass i omlag 40 år.¹³¹ Spørsmålet var om grunneier da hadde brutt forurensningsloven § 28. I lovtolkningen henviste lagmannsretten til Wang og dermed kravet til «viten og vilje».¹³² I subsumsjonen ble det lagt avgjørende vekt på at grunneier måtte være kjent med avfallsproblemet og måtte forstå at eiendommen slik den fremsto, fristet andre til å etterlate avfall.¹³³ Avgjørelsen indikerer at vurderingen av om grunneier har viten og vilje, beror på om han *burde og kunne* ha handlet annerledes. I de tilfeller hvor grunneier ikke *kunne* gjøre noe for å motsette seg avfallsbesittelsen, trekker avgjørelsen i retning av at det ikke foreligger brudd på forsøplingsforbudet.

Jeg ser det som nødvendig å si noe om den rettskildemessige vekten til lagmannsrettens avgjørelse, før jeg sier noe om den kollektive vekten av de øvrige rettskildene.

¹²⁷ Veiledning TA-2328/2008.

¹²⁸ Veiledning TA-2328/2008 s. 13.

¹²⁹ SOMB-2007-103 s. 405.

¹³⁰ SOMB-2007-103 s. 405 med videre henvisninger til Wang (2005) s. 85 og Veiledning TA-1713/2000.

¹³¹ LF-2014-203312.

¹³² LF-2014-203312 s. 7 med videre henvisning til Wang (2005) s. 85.

¹³³ LF-2014-203312 s. 7.

Lagmannsretten henviser kun til juridisk litteratur, Wang (2005), som støtte for sin ordlydstolkning.¹³⁴ Ettersom juridisk litteratur har i seg selv liten rettskildemessig verdi, kan det derfor reises spørsmål om lagmannsrettens lovtolkning.¹³⁵ På den andre side var sakens faktum såpass klart, at en lengre lovtolkning ikke var nødvendig for å konstatere et brudd på forsøplingsforbudet. At lagmannsretten ikke fortar en inngående tolkning av ordlyden, må etter mitt syn tilsi at avgjørelsen har en liten rettskildemessig verdi utover den konkrete saken. Avgjørelsen ble forsøkt anket, men ble forkastet med henvisning til tvisteloven § 30-4.¹³⁶ Ettersom anken blir forkastet uten en annen begrunnelse enn henvisning til tvisteloven, får avgjørelsen en begrenset rettskildemessige verdi, jfr. Rt. 2009 s. 780 A.¹³⁷ Derfor kan ikke lagmannsrettens lovtolkning anses å ha avgjørende vekt for tolkningen av § 28.¹³⁸

Oppsummert synes likevel rettskildene å oppstille som klart at grunneier ikke kan pålegges et oppryddingsansvar, med mindre vedkommende er kjent med avfallsbesittelsen og derved kunne gjøre noe for å motsette seg avfallsbesittelsen. I de tilfeller hvor grunneier kommer i besittelse av avfall i strandsonen, kan vedkommende vanskelig motsette seg forsøplingen. Dette gjelder både en hendelig forsøpling fra allmennheten og ved at naturkrefter – som vind, hav og regn – fører avfall inn på eiendommen.

På den andre siden er disse rettskildene kun knyttet til tilfeller der grunneier er en privatperson. Det er ikke omtalt i den juridiske litteraturen, i forarbeidene eller i dommen om saken hadde stilt seg annerledes dersom grunneier er en offentlig aktør. Det er derfor uklart om tolkingen er ment å stenge for at kommuner eller staten kan bli pålagt et oppryddingsansvar. Men det må utfra miljømessige hensyn antas at slike grunneiere har en utvidet ansvar i forhold til private grunneiere.

Isolert sett gir hver enkelt rettskilde ikke uttrykk for en sterk autoritet.¹³⁹ Tolkningene kan imidlertid bli vektlagt når de gir uttrykk for en samlet lovforståelse, fordi det ivaretar hensynet til samfunnsoppfatningen og forutberegnelighet.¹⁴⁰ I lys av de overnevnte rettskildene trekker

¹³⁴ LF-2014-203312 s. 7 med videre henvisning til Wang (2005) s. 85.

¹³⁵ Nygaard (2004) s. 219–220.

¹³⁶ HR-2015-1269-U.

¹³⁷ Rt. 2009 s. 780 A avsnitt 32; Les mer om den rettskildemessige vekten ved ankeuttalelser i Bårdsen (2014) s. 529–549.

¹³⁸ Nygaard (2004) s. 210–111.

¹³⁹ Nygaard (2004) s. 205–220.

¹⁴⁰ Nygaard (2004) s. 213–214 og 219–220.

det i retning av at «oppbevare» ikke kan forstås så vidt at enhver grunneiere kan bli holdt ansvarlig for avfall som uforskyldt befinner seg eiendommen.

3.3.7 Miljøhensyn og samfunnsbetraktninger

I forurensningslovens formålsbestemmelse § 1 heter det:

«Denne lov har 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.

Loven skal 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».¹⁴¹

Uttrykket «forsvarlig» peker på en rettslig standard. Det som er forsvarlig er relativt og utvikler seg etter tilgjengelige teknologi, kunnskap og samfunnsmessige verdibetraktninger. Formålet med forurensningsloven er ikke å forby enhver form for miljøbelastende aktivitet. Formulering «forsvarlig» indikerer altså at forurensningsloven formål er å sikre et *minimum* av menneskeskapt miljøbelastning.¹⁴² I Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 86 heter det at forurensningslovens hovedformål er å være et virkemiddel «både på eksisterende forurensning og på forurensninger som kan tenkes å oppstå i fremtiden».¹⁴³ Begrepet «forsvarlig miljøkvalitet» gir uttrykk for det som senere har blitt formulerte som prinsippet om *bærekraftig utvikling*.¹⁴⁴ Gro Brundtland i «Vår felles framtid, Verdens kommisjonen for miljø og utvikling», (Oslo 1987) formulerte prinsippet slik:

«Utviklingen som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».¹⁴⁵

Til tross for at prinsippet først ble formulert i etterkant av forurensningslovens etableringstidspunkt, legitimerer ordlyden og forarbeidet at det kan tas hensyn til fremtidsbetraktninger i tolkningen av forurensningsloven.

Plastavfall i sjø og natur utgjør i dag en stor miljømessig utfordring.¹⁴⁶ For avfall som befinner seg i strandsonen, er behovet for opprydding særlig stort. Når avfall ligger i strandsonen er det i særlig fare for å bli skylt ut i havet til ulempe i uoverskuelig fremtid. Dersom ikke grunneier

¹⁴¹ Forurensningsloven § 1.

¹⁴² Bugge (1999) s. 65.

¹⁴³ Ot.prp. nr.11 (1979–1980) s. 86; Bugge (1999) s. 65.

¹⁴⁴ Bugge (1999) s. 65–69.

¹⁴⁵ Brundtland (1987) s. 42; Bugge (1999) s. 69.

¹⁴⁶ Se del 3.3.3.2 om adgangen til å vurdere avfall som ett samlet problem.

kan pålegges ansvar for avfall i strandsonen, står vi i fare at forsøplingsproblemet får større omfang og skadevirkningen utvikle seg. Å holde en grunneier ansvarlig for avfall som ligger på eiendommen, vil imidlertid kunne sikre en effektiv måte å sørge for at nødvending opprydding til fordel for både dagens og framtidens samfunn.

Innbakt i forurensningslovens formål ligger også et mål ivaretagelse av naturens *tålegrense*.¹⁴⁷ I Ot.prp. nr.11 (1979–1980) presiseres det at «[k]jemiske og biologiske prosesser i naturen må ikke forstyrres i vesentlig grad, og et variasjonsrikt dyre- og planteliv må opprettholdes».¹⁴⁸ Det blir stadig produsert mer avfall. Hvert år blir mengder med avfall kastet i den frie naturen. Det er videre flere studier av dyr som skader seg av avfall som ligger løst i naturen. Dette taler også for en strengere ansvarliggjøring for avfallshåndtering.

For å sikre at naturens *tålegrense* i dag og i fremtiden ikke blir overgått bygger forurensningsloven på et *føre-var-prinsipp*.¹⁴⁹ Kjernen av føre-var-prinsippet er å utvise forsiktighet, særlig når tiltakene kan ha betydelige og irreversible konsekvenser.¹⁵⁰ Ett fremtreende eksempel i dag er plastartiklers skadepotensial.¹⁵¹ Utfordringen med plastavfall er at de endelige konsekvensene av nedbrutt plastavfall fremdeles er ukjent.¹⁵² Dersom avfallsmengden fortsetter å øke, kan det om mange titalls år oppstå irreversible skader på naturen og dyrelivet. Da forurensningsloven ble utarbeidet på slutten av 70-tallet, var synet på avfallsproblematikken annerledes enn den er i dag. For å sikre at miljøet ikke blir utsatt for betydelig skader, taler det også i retning av at ordlyden «oppbevare» i § 28 bør kunne forstås vidt.

Som tidligere nevnt, stenger ikke § 1 for enhver form for forsøpling. Loven skal kun sikre en forsvarlig miljøkvalitet og derfor kan også andre hensyn tas i betraktning. I forurensningsloven § 2 nr.1, heter det:

¹⁴⁷ Bugge (1999) s. 69–71.

¹⁴⁸ Ot.prp. nr.11 (1979–1980) s. 6.

¹⁴⁹ Bugge (1999) s. 77–80 med videre henvisning til Harald Hohmann, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Law*, (London/Haag 1994) og Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic Annexes I-IV and Appendices 1-2, Paris, 22. september 1992. (ikrafttredelse 25. April 1998), (OSPAR) sin preambel.

¹⁵⁰ Bugge (1999) s. 73–77.

¹⁵¹ Se f.eks. Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 48–54.

¹⁵² Se f.eks. Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015) s. 48–54; WWF (2019); Miljødirektoratet (2019a).

«Loven skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold.»¹⁵³

Hans Christian Bugge i «Forurensningsansvaret» (1999) forstår bestemmelsen slik at loven gir adgang til å balansere hensynet til miljø mot øvrige hensyn som samfunnsøkonomisk effektivitet og rettferdig.¹⁵⁴

Bugge forklarer hensynet til *samfunnsøkonomisk effektivitet* med det å sikre mest mulig netto samfunnsnytte av miljøtiltakene.¹⁵⁵ Kravet til samfunnsøkonomisk effektivitet kan imidlertid ikke forstås som at loven alene skal sikre at miljøutfordringen opphører.¹⁵⁶

Å holde grunneier ansvarlig for avfall på eiendommen vil selvsagt ikke alene bekjempe dagens avfallsutfordringer. Likevel vil et utelukkende frivilligbasert oppryddingssystem kunne medføre at det tar lang tid før nødvendig opprydding foretas. Formålet med § 28 er å sørge for ansvarliggjøring slik at nødvendig opprydding av avfall blir gjort. Å pålegge grunneier ansvar for avfallet som er i deres rådighet kan derved bidra til en raskere opprydding til fordel for miljøet.

Det er likevel klart at løsninger som pålegger privatpersoner et ansvar for å fjerne andres avfall vil kunne være økonomisk belastende. På den andre siden kan fravær av opprydding føre til et betydelig skadepotensial og oppryddingskostnad i fremtiden. Når eksempelvis plastavfall først havner i sjøen eller brytes ned, er det svært vanskelig å rydde opp. Oppryddingen vil videre være svært tid- og ressurskrevende. Behovet for opprydding selv av mindre avfallsartikler er særlig fremtredende for avfall som ligger i strandsonen. Selv om avfallet i seg selv ikke vil utgjøre et stort problem, vil selv mindre oppryddinger være hensiktsmessig ut fra et større miljøperspektiv. En samfunnsøkonomisk føre-var betraktning trekker derfor også i retning av at å ordlyden «oppbevare» bør forstås vidt.

¹⁵³ Forurensningsloven § 2 nr. 1.

¹⁵⁴ Bugge (1999) s. 63.

¹⁵⁵ Bugge (1999) s. 83.

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 6.

Til støtte for at § 28 kan forstås som å åpne for at grunneiere i besittelse av andres avfall bryter forsøplingsforbudet, kan det vises til Grunnloven § 112.¹⁵⁷ I Grunnloven § 112 heter det:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.»¹⁵⁸

Bestemmelsen er en rettslig forankring av integrasjonsprinsippet, som understreker at miljøbetraktninger kan vektlegges i avklaringen av lovers meningsinnhold.¹⁵⁹ Grunnloven § 112 understreker at «enhver» har rett til et bærekraftig miljø. Det indikerer at bestemmelsen skal kunne sikre tiltak på norsk jord som vil kunne bidra til ivaretagelse av globale miljøinteresser.¹⁶⁰ Plastavfall i strandsonen vil først og fremst være til skade og ulempe for det norske miljøet. Likevel vil avfall i strandsonen som ikke blir ryddet opp stå i fare for å havne i sjøen, og derfor være til ulempe på tvers av statsterritorium. For å ivareta enhver rett til et miljø som ivaretar hensynet til naturens tålegrense og mangfold, taler også dette for at ansvarssubjektene i § 28 må forstås vidt.

Etter Grunnloven § 112 tredje setning fremgår det at «myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger».¹⁶¹ Gøran Østerman Thengs legger til grunn i artikkelen «En standardtilnærming til Grunnloven § 112» (2017) at Stortinget og forvaltningen «har en aktiv plikt til å iverksette nødvendige og adekvate tiltak for å gjennomføre grunnsetningene i bestemmelsen».¹⁶² Nødvendigheten av opprydding av plastavfall før det havner i sjøen er i dag stort. Det underbygger altså adgangen for å kunne vektlegge miljøhensynet i tolkningen av ordlyden i § 28.

Oppsummert tar miljøhensynene og formålsbetraktningene til inntekt for at det er adgang til å forstå pliktsubjektene i § 28 vidt.¹⁶³

¹⁵⁷ Rt. 1993 s. 528 A (Lunner Pukkverk) s. 535. Les mer om tolkning av § 112 generelt i Thengs (2017) s. 29–66. Les mer om hvordan § 112 kan få betydning for tolkningen av forurensningslovens Bugge (1999) s. 55–57; Backer (2002) s. 48; Nåmdal (2008) s. 44 flg.

¹⁵⁸ Grunnloven § 112 første ledd.

¹⁵⁹ Backer (2012) s. 43–45.

¹⁶⁰ Thengs (2017) s. 64.

¹⁶¹ Grunnloven § 112 tredje ledd.

¹⁶² Thengs (2017) s. 39.

¹⁶³ Forurensningsloven §§ 1 og 2 nr. 1.

3.3.8 Forurensner-betaler prinsippet

I det videre vil jeg vurdere om en utvidende tolkning av § 28 samsvarer med forurensningsloven § 2 nr. 5.

I forurensningsloven § 2 nr. 5 heter det att:

«Kostnadene ved å hindre eller begrense [...] avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet».¹⁶⁴

Forurensningsloven er oppbygd slik at § 2 skal være styrende for de øvrige bestemmelsene i denne loven. Det betyr at kun den grunneieren som er «ansvarlig» for avfallet på eiendommen kan bli pålagt et kostnadsansvar. Ettersom grunneier som bryter forsøplingsforbudet må «sørge for» å foreta nødvendig opprydding, innebærer et brudd etter § 28 et kostnadsansvar.

Formuleringen «den ansvarlige» gir ingen avklaring på *hvem* som er ansvarssubjektet. I forarbeidet, Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) side 10, forklares ansvarssubjektet slik:

«[D]en som forårsaker avfallsproblemer skal bære de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å løse dette. Videre vil det innebære at de totale samfunnsøkonomiske kostnadene en vare representerer i avfallshåndteringen må synliggjøres. Kostnaden vil i utgangspunktet kunne bæres av avfallsprodusent eller avfallsbesitter».¹⁶⁵

Forarbeidene synes å gi uttrykk for at kostnadene knyttet til avfallsproblemer kan pålegges avfallsbesitter.

I Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 89 fremgår det videre at bestemmelsen skal gi uttrykk for det internasjonale prinsippet om at forurensner-betaler. Prinsippet ble først fastsatt i Organisation for European Economic Co-operation (OECD) sin rekommandasjonsform fra 1972.¹⁶⁶ I denne rekommandasjonsform ble prinsippet formulert som at den som «directly or indirectly causes deterioration of the environment or establishes conditions» kan pålegges miljøkostnader.¹⁶⁷ Hans Christian Bugge (1999) beskriver prinsippet som en økonomisk forutsetning for rettferdig ansvarsfordeling.¹⁶⁸ Kjernen av prinsippet er dermed at oppryddingsansvaret ikke skal påfalle

¹⁶⁴ Forurensningsloven § 2 nr. 5.

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) s. 10.

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 89 med videre henvisning til OECD C (27)128. Les mer om forurensner-betaler prinsippet i Bugge (1999) s. 176–206.

¹⁶⁷ OECD C (27)128 forord punkt 1.2. En tilsvarende definisjon fremgår av Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet) fortale.

¹⁶⁸ Bugge (1999) s. 181–182.

samfunnet som helhet. Ansvarer skal snarere påfalle dem som har forårsaket, bidratt eller hatt økonomiske interesser i det miljøforurensende virksomheten.¹⁶⁹ At grunneiere kan bli holdt ansvarlig ved besittelse av andres avfall kan dermed sies å trekk i retning av å være i strid med forurenser-betaler prinsippet.

Forurenser-betaler prinsippet er i dag en del av EU-retten. I kraft av EØS-loven er Norge forpliktet til å være lojalitet overfor EU-rettens vedtak. Videre er Norge rettslig forpliktet til å følge EU-rettslige direktiv som er inkorporert som gjeldende rett.¹⁷⁰ Hvordan prinsippet blir forstått i EU-rettslig sammenheng kan dermed ha betydning for hvordan forurensningsloven § 2 nr. 5 skal tolkes, og hvorvidt grunneier kan bli pålagt et oppryddingsansvar.

Forurenser-betaler prinsippet er blant inntatt i Europaparlaments og Rådets direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet) og Europaparlaments og Rådets direktiv (EU) 2018/851 (Endring av Avfallsdirektivet).¹⁷¹

I 2018 gikk Avfallsdirektivet gjennom store endringer.¹⁷² Til tross for at dette direktivet ikke er gjennomført som norsk lov enda, har Norge en folkerettslig forpliktelse til å samsvare norsk lov med EU-retten.¹⁷³ I artikkel 14 fremgår det at:

«In accordance with the polluter-pays principle, the costs of waste management, including for the necessary infrastructure and its operation, shall be borne by the original waste producer or by the current or previous waste holders.»¹⁷⁴

Den danske miljørettsprofessoren Ellen Margrethe Basse i «Miljøretten 3» (2006) har lagt til grunn at prinsippet inntatt på EU-rettens område er intensjonelt vagt for å ramme bredt.¹⁷⁵ Hun tar til orde for at forurenser-betaler prinsippet slik det kommer til uttrykk i EU-retten er definert på denne måten for å ha et vidt nedslagsfelt. Det faktum at prinsippet skal tolkes vidt tilsier at det er i samsvar med dette prinsippet å pålegge noen som er i besittelse av avfall et oppryddingsansvar.

¹⁶⁹ Bugge (1999) s. 181–182; Krämer (2016) s. 27.

¹⁷⁰ EØS-loven §§ 1, 2 og 74, Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet); Nygaard s. 37–40 og 51–55.

¹⁷¹ Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet); Europaparlaments og Rådets direktiv (EU) 2018/851 om endring av direktiv 2008/98/EF om avfall.

¹⁷² Direktiv 2018/851 (Endring av avfallsdirektivet) art. 14; Europaparlaments- og Rådets direktiv 2008/98/EF av 19. november 2008 om avfall og om oppheving av visse direktiver.

¹⁷³ Nygaard (2004) s. 74.

¹⁷⁴ Direktiv 2018/851 (Endring av avfallsdirektivet) art. 14 [engelsk tekstutgave].

¹⁷⁵ Basse (2006) s. 120.

Det ovennevnte Direktiv 2004/35/EF om ansvar for miljøskade (Miljøansvarsdirektivet), er et rammeverk for miljøansvar som er ment å bygge på forurenser-betaler prinsippet.¹⁷⁶ Ettersom dette direktivet er inntatt som norsk lov etter EØS-loven § 74, vil den kunne påvirke rekkevidden til forurensningsloven § 2 nr. 5.¹⁷⁷

Miljøansvarsdirektivet knytter seg i utgangspunktet kun til yrkesvirksomheters aktiviteter.¹⁷⁸ EU-dommen *Túrkevei Tejtermelö KFT* fra 13. Juli 2017 har imidlertid gjort det klart at kostnadspåleggelse på andre enn yrkesvirksomheter, kan være i samsvar med forurenser-betaler prinsippet.¹⁷⁹ Spørsmålet i saken var om hvorvidt ungarsk lov kunne pålegge grunneier et ansvar for forurensende aktivitet som *andre* utførte på hans eiendommen. Domstolen erkjente at Miljøansvarsdirektivet i utgangspunktet krever at det foreligge en årsakssammenheng mellom operatørens aktivitet og forurensningen (se sak C-534/13, omtalt i EuroRett nr. 7 2015, EUR-2015-7-3).¹⁸⁰ Myndighetene kan imidlertid kreve at operatørene iverksetter forebyggende og utbedrende tiltak etter artikkel 5 og 6 utover dette.¹⁸¹ Direktivets artikkel 16 slår videre fast at medlemsstatene kan vedta strengere bestemmelser for å forebygge og avhjelpe av miljøskader, deriblant gjennom en videre krets av ansvarssubjekt.¹⁸² I den konkrete saken viste domstolen til at regelen medførte at grunneiere var oppfordret til å gjennomføre miljøforbedrede og miljøforebyggende tiltak. Ansvarliggjøringen ville dermed ikke reduseres andres ansvar.¹⁸³ Det ble avslutningsvis vist til at dersom de nasjonale reglene har som mål å avhjelpe miljøskader, slik at risikoen for miljøskader reduseres, vil reglene være i samsvar med direktivets formål.¹⁸⁴ Videre uttrykker den at gi medlemsstatene vidt rom til å pålegge personer et kostnadsansvar.

Dernest må det vurderes om en adgang til å pålegge grunneier et oppryddingsansvar kan anses å være i samsvarer med innholdet i den gjennomgatte EU-retten.

¹⁷⁶ Direktiv 2004/35/EF art. 1.

¹⁷⁷ EØS-loven § 74.

¹⁷⁸ Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet) art. 3.

¹⁷⁹ Dom av 13. juli 2017 [C5], *Túrkevei Tejtermelö KFT*, C-129/16, EU:C:2017:547. Les mer om dommen hos Krämer (2017).

¹⁸⁰ Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet) art. 4 nr. 5, art. 11 og fortalens trettende betraktning; Dom av 04. Mars 2015 [C5], *Fipa Group and Others*, C-534/13, EU:C:2015:140; EuroRett nr. 7 2015, EUR-2015-7-3.

¹⁸¹ Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet) art. 5 og art. 6.

¹⁸² Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvarsdirektivet) art. 16.

¹⁸³ *Túrkevei Tejtermelö KFT* avsnitt 58.

¹⁸⁴ *Túrkevei Tejtermelö KFT* avsnitt 56–63.

Prinsippet åpner for at som vedkommende som er i besittelse av avfall kan pålegges et kostnadsansvar. Grunneier har etter en vanlig språklig forståelse ikke besittelse over avfall som flyter i sjøen. Dette indikerer at kostnadsansvar bare kan pålegges dersom avfall ligger på land eller som ligger på eid havbunn.

En ulempe med et utstrakt grunneieransvar an være at det medfører avfallsdumping for å unngå eget ansvar. På den andre siden vil ikke et grunneieransvar i seg selv medføre at andres ansvar bortfaller. Den som kastet fra seg avfallet er fortsatt ansvarlig dersom avfallet kan spores tilbake til personen. En vid ansvarsregel for oppryddingsansvar vil videre kunne bidra til at grunneiere aktivt søker å stanse at miljøbelastende forsøpling som forekommer på egen eiendom. Et eksempel er grunneiere som leier ut eiendommen til andre. Grunneier har i slike tilfeller oppfordring til å se til at festerne ikke forsøpler til ulempe, skade eller sjenanse for andre. At grunneier blir ansvarlig for avfall som hendelig havner på eiendommen, eksempelvis når havet skyller inn avfallet, bidrar heller ikke til å redusere andres ansvar. Videre vil grunneier være beskyttet i tråd med myndighetsmisbrukslæren. Det betyr at grunneier ikke kan bli pålagt et slikt ansvar, når det er åpenbart urimelig. Ansvarliggjøringen av grunneier vil kunne bidra til økt kontroll over egen eiendom for å ivareta kollektive miljøinteresser.

Dansk rett støtter videre opp under forutgående synspunkt om at grunneier kan pålegges et ansvar for andres avfall. I den danske loven Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, LBK nr 1218 af 25/11/2019 (Miljøbeskyttelsesloven) § 17, er grunneieren ansvarlig for å rydde eiendommen for avfall slik at ikke rotter kommer på området.¹⁸⁵ Regelen fremstår som absolutt, og gjelder også for avfall som tilfaller eiendommen på bakgrunn av andres forsøpling. Dette indikerer at det å pålegge grunneiere et ansvar for andres forsøpling, ikke er i strid med EU-retten.

Ettersom forurensningsloven § 2 nr. 5 er ment å gi uttrykk for et prinsipp som også er inntatt i EU-retten, synes derved «den ansvarlige» i tråd med det gjennomgåtte også å kunne omfatte en slik grunneier. Det taler dermed for at grunneier kan bli pålagt et kostnadsansvar selv om vedkommende ikke selv har forårsaket forsøplingen.

¹⁸⁵ Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, af 25. november 2019, LBK nr 1218 af 25/11/2019, (Miljøbeskyttelsesloven) § 17.

3.4 Oppsummering

Med utgangspunkt i det gjennomgåtte rettskildebildet, vil jeg i det videre gjøre rede for om det er hjemmel for å anse at grunneier «oppbevar[er]» plastavfall som befinner seg i strandsonen, jfr. forurensningsloven § 28.

Legalitetsprinsippet nedfelt i Grunnloven § 113, krever at myndighetsinngrep må ha hjemmel i lov.¹⁸⁶ Lovkravet skal ivareta hensynet forutberegnelighet, rettstrygghet og den demokratiske legitimitet.¹⁸⁷ Et av legalitetsprinsippets viktigste formål er dermed at borgerne skal kunne forutse sin egen rettsstilling. Som tolkningsprinsipp oppstiller legalitetsprinsippet et relativt klarhetskrav: Jo mer tyngende og alvorlig et inngrep, jo strengere er kravet til klar lovhjemmel, jfr. Rt. 1995 s. 530 A (Fjordlaks).¹⁸⁸

Lovkravet nyanseres imidlertid etter saksområdet, arten av inngrepet, og hvor tyngende inngrepet er.¹⁸⁹ Høyesterett har i dommen Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) gitt konkret uttrykk for at legalitetsprinsippet ikke stenger for en utvidende tolkning av forurensningsloven.¹⁹⁰ Bakgrunnen for et svakere krav til klarhet i lov er at miljøhensyn ivaretar viktige samfunnsinteresser som vanskelig kan defineres klart i lovtekst.¹⁹¹ Som det fremgår over, legger Backer i «Innføring i naturressurs og miljørett» (2002) til grunn at legalitetsprinsippet står svakere på miljørettens område enn på andre områder.¹⁹² For at hensynet til miljø, som er ute av stand til å ta var på seg selv, vil dermed miljøhensyn kunne balanseres med hensynet til forutberegnelighet i lovtolkningen av forurensningsloven § 28.¹⁹³

En alminnelig språklig forståelse av vilkåret «oppbevare» kan tyde på at det omfatter de tilfeller hvor man aktivt ivaretar noe. Det synes derfor ikke å omfatte de tilfellene hvor man *unnlater* å fjerne avfall. Hensynet til at borgerne skal kunne forutse sin egen rettsstilling, trekker dermed i retning av at vilkåret «oppbevare» ikke skal tolkes utvidende.¹⁹⁴

¹⁸⁶ Grunnloven § 113. Les mer om legalitetsprinsippet i Nygaard (2004) s. 63 flg.; Backer (2002) s. 127

¹⁸⁷ Nygaard (2004) s. 64.

¹⁸⁸ Rt. 1995 s. 530 A (Fjordlaks) s. 537.

¹⁸⁹ Rt. 1995 s. 530 A (Fjordlaks) s. 537; Nygaard (2004) s. 63–64.

¹⁹⁰ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel).

¹⁹¹ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 78.

¹⁹² Backer (2002), s. 127.

¹⁹³ Rt. 2010 s. 306 A (Hempel) avsnitt 78.

¹⁹⁴ Se del 3.3.2. Les mer om lovtolkning når lov er rettsgrunnlag i Nygaard (2004) s. 176–205.

Imidlertid er avfall typisk ikke noe som personer lagrer for å ivareta eller lagrer til senere bruk.¹⁹⁵ I lys av vilkårets kontekst synes derfor «oppbevare» å omfatte også det å la avfall bli liggende i egen besittelse. En tolkning i lys av lovens øvrige vilkår ivaretar langt på vei hensynet til lovgiverviljen, og har dermed en legislativ autoritet.¹⁹⁶ Dette tyder på at vilkåret kan tolkes utvidende, dermed en slik tolkning har støtte i det øvrige rettskildebildet

I forarbeidene, Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) side 135, gis det uttrykk for at å «oppbevare» kan forstås på tilsvarende måte.¹⁹⁷ På den andre siden gir forarbeidet uttrykk for at grunneiere ikke bør pålegges et oppryddingsansvar ved forsøpling fra allmennheten.¹⁹⁸ Det er imidlertid uklart hvilken rekkevidde denne forarbeidsuttalelsen har. Uklarheten skyldes blant annet at forarbeidet bruker samme uttrykksmåte som fremgår som vilkår i forurensningsloven § 35.¹⁹⁹ Forarbeidet indikerer videre at oppryddingsansvar bør kunne kreves på objektivt grunnlag av hensynet til miljøet.²⁰⁰ Det tyder på at lovgivers intensjon er at hensynet til rimelighet må kunne balanseres ut fra hensynet til miljø. På bakgrunn av denne uklarheten, kan altså ikke forarbeidet forstås slik at enhver grunneier må anses å være unntatt fra ansvar etter forurensningsloven § 28. Likevel, må forarbeidet anses slik at det bør utvises forsiktighet med å si at grunneier er ansvarlig for brudd på forsøplingsforbudet ved uforskyldt avfallsbesittelse.²⁰¹

Uttalelser fra lagmannsretten, sivilombudsmannen og juridisk litteratur gir også uttrykk for å utvise forsiktighet med å si at grunneiere generelt kan anses å bryte forurensningsforbudet.²⁰² I de ovennevnte kilder, fremgår det at kun grunneiere som har viten og vilje om avfallsbesittelsen kan pålegges et oppryddingsansvar. På legalitetsprinsippets område skal man ikke legge for sterk vekt på slike rettskildebidrag, ide de ikke har sterk autoritativ legitimitet.²⁰³ Likevel gir de samlet sett uttrykk for hva samfunnet oppfatter som rimelig og rettferdig, og vil dermed kunne tillegges noe vekt i tolkningen.

¹⁹⁵ Se del 3.3.4.1. Les mer om kontekst som tolkingsbidrag i Nygaard (2004) s. 188–189.

¹⁹⁶ Nygaard (2004) s. 188.

¹⁹⁷ Se del 3.3.3; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 135.

¹⁹⁸ Se del 3.3.3; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 54–55.

¹⁹⁹ Se del 3.3.3; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 54–55. Se del 3.3.4.2; Forurensningsloven § 35.

²⁰⁰ Se del 3.3.3; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 55.

²⁰¹ Se del 3.3.4; Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 54–55.

²⁰² Se del 3.3.6; LF-2014-203312; SOMB-2007-103; Veiledning TA-2382/2008 s. 13; Wang (2005) s. 85; Wang (2015) s. 172.

²⁰³ Nygaard (2004) s. 210–220.

Nyere Høyesterettspraksis gir uttrykk for at enkeltindivid i stor grad må tåle å bli holdt ansvarlig for miljøutfordringer på områder man er nærliggende å kontrollere og har interesser over.²⁰⁴ Høyesterett la i Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) til grunn at grunneier er ansvarssubjekt for forurensning som befinner seg på grunneiers eiendom.²⁰⁵ Gjennom Grunnloven § 96 jfr. § 88 har Høyesterett plikt til å ta standpunkt om gjeldende rett.²⁰⁶ Dommen kan tas til inntekt for at synet på hva som anses som rimelig å pålegge grunneier av ansvar for forsøpling også er noe forskjøvet. Det taler for at det som legges til grunn i av underretten, forvaltningspraksis og litteraturen ikke kan tillegges like sterk vekt. Til støtte for at dommen må forstås å ha virkning på også forsøplingsforbudet, er at dommen knytter seg til avklaring av ansvarssubjekt etter § 7.²⁰⁷ For plastavfall er grensen mellom hva som utgjør avfall, og hva som utgjør forurensning, uklar.²⁰⁸ Med stadig flere sammensatte miljøutfordringer, vil hensynet til føre-var prinsippet type på at bestemmelsene kan tolkes i lys av hverandre.²⁰⁹ Det trekkes altså i retning av at grunneier i større grad må kunne holdes ansvarlig for avfall som er i vedkommens besittelse eller rådighet.

Et annet argument som støtter opp under at miljøhensynet skal tillegges vekt, er at forurensningsloven ble utarbeidet på slutten av 70-tallet. Miljøet er i stadig utvikling og tidene har endret seg fra forurensningslovens utarbeidelse. I § 1 andre ledd fremgår det lovens bestemmelser skal sikre en «forsvarlig» miljøkvalitet.²¹⁰ Dette tyder altså på at det er adgang til å vektlegge samfunnsmessige verdibetraktninger og dagens miljøhensyn ved dagens tolkning av forurensningsloven. For å ivareta hensynet til bærekraftig utvikling, og miljømessige og samfunnsøkonomiske føre-var betraktninger, taler det for at ansvarsomfanget i § 28 bør forstås vidt.²¹¹ Til støtte for å vektlegge miljøhensynet på denne måten, er at miljøhensyn er nedfelt i Grunnloven § 112.²¹² Dette trekkes videre i retning av å foreta en utvidende tolkning av vilkåret, slik at grunneier kan anses for å «oppbevare» avfall som ligger i grunneiers eiendom i strandsonen.

²⁰⁴ Se del 3.3.5; Rt. 2010 s. 306 A (Hempel); Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering).

²⁰⁵ Se del 3.3.5; Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 81.

²⁰⁶ Grunnloven §§ 96 og 88; Nygaard (2004) s. 47 og 75–83.

²⁰⁷ Se del 3.3.4.2; Forurensningsloven § 7.

²⁰⁸ Se del 2.1.

²⁰⁹ Se del 3.3.7.

²¹⁰ Se del 3.3.7; Forurensningsloven § 1 andre ledd.

²¹¹ Se del 3.3.7; Forurensningsloven §§ 1 og 2 n. 1. Se også del 3.3.4.2; Forurensningsloven § 7.

²¹² Bugge (1999) s. 42–43.

En utvidende tolkning av å «oppbevare» synes videre ikke urimelig. Basert på det forutgående, synes det det å si grunneier som er i besittelse av avfall et oppryddingsansvar, å være i tråd med forurensningsloven § 2 nr. 5 og øvrige EU-rett.²¹³

Et annet poeng er at forsøplingsforbudet et relativt forbud. En utvidet tolkning medfører dermed ikke at enhver avfallsbesittelse vil anses som brudd på § 28. Ordlyden «oppbevare» begrenser grunneier fra å bli holdt ansvarlig fra det umiddelbare tidspunkt vedkommende kom i besittelse av avfallet. Tolkningen vil først og fremst få betydning i de situasjoner hvor avfall har vært i grunneiers besittelse over en viss tid og når avfallet synes å utgjøre en miljøbelastende utfordring.

Videre kan det påpekes at et oppryddingsansvar av miljøbelastende plastavfall ikke bare vil være til fordel for miljøet, men også for den enkelte grunneier. Ved at grunneier blir holdt ansvarlig kan man både sikre og oppfordre at grunneiere sørger nødvendig opprydding av avfall i strandsonen. Det vil videre kunne bidra til å avhjelpe plastavfallsproblemet i sjøen.

Det må også nevnes at en adgang til å holde grunneier ansvarlig for avfall vil kunne bidra til å klargjøre reglene for avfallshåndtering for næringsdrivende og offentlige aktører med eiendom i strandsonen. Et praktisk eksempel er havner.²¹⁴ For havner suppleres forurensningslovens regler for avfallshåndtering med forskrift 01. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften)²¹⁵ og lov om 21. juni 2019 nr. 07 om lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).²¹⁶ Havne- og farvannsloven erstatter lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann fra 01. januar 2020.²¹⁷ Etter forurensningsforskriften kapittel 20-5 er havner som hovedregel forpliktet til å motta avfall fra skip, og skal sørge for etablering og drift av avfallsmottaksordningene.²¹⁸ Videre fremgår det i havne- og farvannsloven at loven skal legge til rette for miljømessig drift av havner.²¹⁹ Det er rimelig å forvente at grunneier av havnen skal sørge for at avfallshåndteringen på området er forskriftmessig, og at driften er i tråd med

²¹³ Se del 3.3.8; Forurensningsloven § 2 nr. 5; Direktiv 2018/851 (Endring av avfallsdirektivet); Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvars-direktivet).

²¹⁴ Havn defineres som et sted eller geografisk område som er utstyrt med innretninger og utstyr som gjør det mulig å motta skip, inkludert fiskefartøy og fritidsfartøy i forurensningsforskriften § 20-3 nr. 6.

²¹⁵ Forskrift 01. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften) jfr. forskriftsmyndighet etter forurensningsloven § 32a.

²¹⁶ Lov 21. juni 2019 nr. 07 om lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven);

²¹⁷ Havne- og farvannsloven 2019 § 52; Forskrift 21. juni 2019 nr. 872 om ikrafttredelse av lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

²¹⁸ Forurensningsforskriften § 20-5.

²¹⁹ Havne- og farvannsloven § 1.

miljørettens bestemmelser og havnelovens fremtidige forskrifter. Dette gjelder både dersom havneeier er privat aktør eller en offentlig aktør. Dersom avfallsmottaket eller håndteringen av avfall i havnen er mangelfull, synes det ikke urimelig å pålegge grunneier av havnen et oppryddingsansvar for avfallet i havnen.

Endelig vil en utvidende tolkning av oppbevaringsvilkåret ikke resultere i betydelige inngripende reaksjoner. Grunneier er som sagt, beskyttet ved at forbudet ikke er absolutt. Videre er grunneier beskyttet av den forvaltningsrettslige myndighetsmisbrukslæren.²²⁰ I bagatellmessige avfallssituasjoner, eller når andre fremstår som nærmere for å rydde avfallet, vil det lett kunne tenkes at pålegget er ugyldig. Gjennom dommen Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) la Høyesterett til grunn at grunneieren måtte være kjent med at grunnen kunne være forurenset.²²¹ Dommen brukes her til å understreke at det er grunneiere som er klar over, eller burde være klar over, avfallet på eiendommen, som kan tenkes å bli pålagt et oppryddingsansvar. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende dersom avfall ligger på havbunnen. Ofte er det vanskelig å oppdage avfall som ligger på bunnen. Dette er sjeldent noe man burde ha oppdaget. Opprydding av sjøbunnen vil videre kunne være særlig ressurskrevende for personen. Altså synes et grunneieransvar for opprydding av sjøbunnen først og fremst å kunne gjelde næringsdrivende og offentlige aktører. Videre vil en grunneier som uforskyldt kommer avfallsbesittelse ikke ha utvist strafferettslig skyld. Han kan dermed ikke bli straffet for brudd på forsøplingsforbudet etter forurensningsloven § 79.²²² I tilfeller hvor det foreligger en uforskyldt avfallsbesittelse er det sjeldent en årsakssammenheng mellom grunneiers handlinger og avfallsoppbevaringen.²²³ Derfor kan det vanskelig tenkes å foreligge et erstatningsrettslig ansvar etter forurensningsloven §§ 53 – 64.²²⁴ Den utvidende tolkningen vil først og fremst sikre at opprydding kan bli pålagt grunneier i de situasjoner det foreligger et særlig samfunnsmessig behov for å sikre at opprydding blir gjennomført.

Til tross for at ordlydsisolert tolkning, og at forarbeidene trekker i noe motsatt retning, tar den forutgående redegjørelsen til hensynet til miljøet taler for en vid krets av ansvarssubjekt og et utvidet ansvarsområde.

²²⁰ Les mer om myndighetsmisbruk hos Aulstad (2008) s. 263–273.

²²¹ Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering) avsnitt 84.

²²² Forurensningsloven § 79.

²²³ Ot.prp. nr. 33 (1988–1989) 60–64.

²²⁴ Forurensningsloven § 53–64.

Mitt syn er altså at grunneier kan anses for å «oppbevare» avfall som blir liggende på grunneiers landeiendom og avfall som ligger på grunneiers havbunn i strandsonen, jfr. § 28.

3.5 Konklusjon på om kommunen kan pålegge grunneier å rydde plastavfall som ligger i strandsonen

For å besvare oppgavens problemstilling om kommunen kan pålegge grunneier å rydde plastavfall i strandsonen etter forurensningsloven § 37, foretar jeg en kort gjennomgang av det som er blitt gjennomgått.

Hjemmelsgrunnlaget etter § 37 forutsetter at grunneier kan anses for å oppbevare avfall i strid med § 28. Som nevnt i del 3.2 kan plastavfall klart anses å kunne være «skjemmende» eller til «skade eller ulempe» for miljøet, jfr. § 28. Som vist i del 3.3, og konkludert med i del 3.4, foreligger det adgang for å anse at grunneier «oppbevarer» avfall som blir liggende på eiendommen i strandsonen, jfr. § 28. Grunneier kan anses for å ha brutt forsøplingsforbudet i § 28. Forurensningsloven § 37 åpner for at grunneier kan pålegges en oppryddingsplikt.

Konklusjonen er at kommunen kan pålegge grunneier å rydde plastavfall som ligger på eiendommen i strandsonen etter forurensningsloven § 37.

4. Avsluttende tanker

Oppgaven har tatt sikte på å avklare om grunneier kan bli pålagt å rydde strandsonen for plastavfall. Som jeg har gjennomgått åpner § 28 for at også de som er i besittelse av avfall kan anses for å «oppbevare» avfall. Kommunen har dermed i prinsippet adgang til å pålegge grunneier å rydde avfall som ligger på deres eiendom i strandsonen. Det betyr imidlertid ikke at grunneier vil bli gitt et oppryddingsansvar etter § 37, og at kommunen kan bruke hjemmelen i stor grad. Årsaker til at dette er at det vil være vanskelig for kommunen å oppdage avfallsproblemet. Det vil særlig være vanskelig på avsidesliggende områder og når avfall ligger på havbunnen. Videre må hvert pålegg som forvaltningen gir ikke være i strid med myndighetsmisbrukslæren.

Som følge av uklarheten med rekkevidden av forsøplingsforbudet og hvilket ansvar en grunneier har i dag, bør myndigheten i lys av dagens miljøutfordringer vurdere om det bør utarbeides klargjørende regelverk for å sørge for en forsvarlig avfallshåndtering i strandsonen. Vi ser allerede at endringer begynner å skje. Stortinget vedtok desember 2018 forskrift om tilskuddsordninger for tiltak mot marin forsøpling.²²⁵ I 2019 er det blitt gitt 70 millioner kroner til prosjekter som søker å forhindre marin forsøpling, samle inn forsøpling eller beder det marine miljøet.²²⁶ Gitt dagens miljøutfordringer er det ikke utenkelig at det kommer supplerende regelverk på dette punkt. Nasjonale og internasjonale miljødebatter stadig mer på den politiske dagsorden. Det er allerede internasjonalt gitt klart uttrykk for et ønske om rydding i strandsonen. I 2018 gjennomgikk EU store endringer på Avfallsdirektivet, hvor det i endringsdirektivets forord nå heter:

«Litter in the marine environment is a particularly pressing problem, and Member States should take measures that aim at halting the generation of marine litter in the Union»²²⁷

Av hensyn til den miljømessige utfordring avfall i strandsonen utgjør, og av hensyn til ivaretagelse av miljøet for fremtidige generasjoner, er det behov for at ansvarsreglene for avfall generelt tydeliggjøres.

²²⁵ Forskrift 05. desember 2018 nr. 1812 om tilskudd til tiltak mot marin forsøpling.

²²⁶ Miljødirektoratet (2019c).

²²⁷ Direktiv 2018/851 (Endring av Avfallsdirektivet) forord punkt 35 [engelsk tekstutgave].

Kildeliste

A. Lover

Grunnloven	Kongeriket Norges grunnlov 17. mai 1814.
Aksjeloven	Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper.
Endringslov til forurensningsloven (1993)	Lov 11. juni 1993 nr. 107 om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.
EØS-loven	Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS).
Forurensningsloven	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.
Friluftsløven	Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet.
Havne- og farvannsloven	Lov 21. juni 2019 nr. 07 om lov om havner og farvann.
Grannelova	Lov 16. juni 1961 nr. 15 rettshøve mellom grannar.
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

B. Forskrifter

Forurensningsforskriften	Forskrift 01. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning.
Planretningslinjer for strandsonen langs sjøen	Forskrift 25. mars 2011 nr. 335 om statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.
Forskrift om tilskudd til tiltak mot marin forsøpling	Forskrift 05. desember 2018 nr. 1812 om tilskudd til tiltak mot marin forsøpling.
Forskrift om havner og farvann	Forskrift 21. juni 2019 nr. 872 om ikrafttredelse av lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

C. Forarbeid

NUT 1977: 1	NUT 1977: 1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver.
Ot.prp. nr. 11 (1979–1980)	Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).

Ot.prp. nr. 33 (1988–1989)	Ot.prp. nr. 33 (1988–1989) Om lov om endringer i lov 13 mars 1981 nr 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) m.v (Erstatningsansvar ved forurensningsskade).
Ot.prp. nr. 66 (1992–1993)	Ot.prp. nr. 66 (1992–1993) om lov om endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Prop. 64 L (2012–2013)	Prop. 64 L (2012–2013) Endringer i vassdragsreguleringsloven, forurensningsloven, genteknologiloven og vannressursloven.

D. EU-direktiv

Direktiv 2004/35/EF (Miljøansvars- direktivet)	Europaparlaments og Rådets direktiv 2004/35/EF av 21. april 2004 om miljøansvar med hensyn til forebygging og utbedring av miljøsaker.
Direktiv 2018/851 (Endring av Avfallsdirektivet)	Europaparlaments og Rådets direktiv (EU) 2018/851 om endring av direktiv 2008/98/EF om avfall.

E. Offentlige dokument

Veiledning TA-1713/2000	Statens forurensningstilsyn, <i>Forsøpling og avfallsopprydding: Veiledning til kommunene</i> , TA-1713/2000.
Veiledning TA-2328/2008	Miljødirektoratet, <i>Ulovlig avfallsplasser: Veiledning til kommunene</i> , TA-2382/2008.

F. Oppdragsrapporter og publikasjoner fra miljødirektoratet

Miljødirektoratets oppdragsrapport M-319 (2015)	Niva, <i>Microplastics in marine environments: Occurrence, distribution and effects</i> , skrevet av Inger Lise Nerland mfl., 05. november 2014, på oppdrag av Miljødirektoratet, publisert i 2015 som Oppdragsrapport M-319.
Miljødirektoratets oppdragsrapport M-321 (2015)	Mepex, <i>Sources of microplastic-pollution to the marine environment</i> , skrevet av Peter Sundt mfl., 4. desember 2014, på oppdrag av Miljødirektoratet, publisert i 2015 som Oppdragsrapport M-321.
Miljødirektoratet (2019a)	Miljødirektoratet, <i>Forsøpling av havet</i> , Miljøstatus.no, 27. mai 2019, https://miljostatus.miljodirektoratet.no/Tema/Avfall/Forsopling-av-havet/ , (lest 20. august 2019).
Miljødirektoratet (2019b)	Miljødirektoratet, <i>Mikroplast</i> , Miljøstatus.no, 27. mai 2019, https://miljostatus.miljodirektoratet.no/mikroplast , (lest 18.november 2019).
Miljødirektoratet (2019c)	Miljødirektoratet, <i>Opprydding i marin forsøpling for 70 millioner kroner</i> , Miljødirektoratet.no, 12. mars 2019, https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/mars-2019/70-millioner-kroner-fordelt-til-opprydding-i-marin-forsopling/ , (lest 17.oktober 2019).

G. Rettspraksis

G.1 Høyesterett

Rt. 1889 s. 633

Rt. 1993 s. 528 A (Lunner Pukkverk).

Rt. 1995 s. 530 A (Fjordlaks).

Rt. 2005 s. 1577 A (Florø Havn).

Rt. 2009 s. 780 A.

Rt. 2010 s. 306 A (Hempel).

Rt. 2011 s. 556 A (Spellsund).

Rt. 2012 s. 944 A (Treimpregnering).

HR-2015-1269-U.

HR-2017-331-A.

G.2 Underrettspraksis

LF-2014-203312 Frostating lagmannsretts dom av 25. mars 2014 (LF-2014-203312).

LB-2015-54634 Borgarting lagmannsretts dom av 04. mars 2015 (LB-2015-54634).

LB-2017-93241 Borgarting lagmannsretts dom av 07. desember 2017 (LB-2017-93241).

LB-2017-29773 Borgarting lagmannsretts dom av 19. oktober 2017 (LB-2017-29773).

H. Sivilombudsmannen

SOMB-2007-103 Sivilombudsmannens årsmelding for 2017 s. 402 (SOMB-2007-103).

I. Internasjonale rettskilder

I.1 Internasjonale konvensjoner og traktater

- Havretts-
konvensjonen United Nations convention on the law of the sea, Montego Bay, 10. desember 1982, (ikrafttredelse 24. juli 1996), (Havrettskonvensjonen).
- OSPAR
konvensjonen Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic Annexes I-IV and Appendices 1-2, Paris, 22. september 1992. (ikrafttredelse 25. April 1998), (OSPAR).

I.2 Internasjonal rettspraksis

- C-534/13 Dom av 04. Mars 2015 [C5], Fipa Group and Others, C-534/13, EU:C:2015:140.
- C-129/16 Dom av 13. juli 2017 [C5], *Türkevei Tejtermelö KFT*, C-129/16, EU:C:2017:547.

I.3 Internasjonale organisasjoner

- WWF (2019) WWF, *Forsøpling av havet*, WWF.no, <https://www.wwf.no/dyr-og-natur/hav-og-fiske/plast-i-havet>, (lest 16. oktober 2019).
- OECD C (27)128 OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, C (27)128 av 26. Mai 1972.
- IPBES (2019) IPBES, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, Global assessment report 2019.

J. Utenlandskrett

Finland

- Act on the Remediating of Certain Kinds of Damage to the Environment (383/2009) of 1 July 2009.
- Ministry of the environment, “Remediation of Significant Environmental Damage: Manual on Procedures”, *Reports of the ministry of the environment*, 2012, 2. utg., https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_guidance/finland.pdf.

Nederland

- Act of 24 April 2008 amending the Environmental Management Act in connection with the implementation of Directive 2004/35/EC (environmental liability).
- Decree of 21 May 2008 fixing the date of entry into force of the Act of 24 April 2008 amending the Environmental Management Act in connection with the implementation of Directive 2004/35/EC (environmental liability) (Bulletin of Acts, Orders and Decrees 166).

Danmark

- Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, af 25. november 2019, LBK nr 1218 af 25/11/2019, (Miljøbeskyttelsesloven)

K. Litteratur

- Backer (2002) Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*», 4. utg., Gyldendal 2002.
- Basse (2006) Basse, Ellen Margrethe, *Miljøretten 3: Affald, jord, vand og råstoffer*, 2 utg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006.
- Brundtland (1987) Brundtland, Gro, *Vår felles framtid: Verdens kommisjonen for miljø og utvikling*, Tiden Norsk Forlag 1987.
- Bugge (1999) Bugge, Hans Christian, *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*, Tano Aschehoug 1999.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utg. ved Jan E. Helgesen, Universitetsforlaget 2001.
- Falkanger og Falkanger (2013) Falkanger, Thor og Falkanger, Aage Thor, *Tingsrett*, 7. utg., Universitetsforlaget 2013.
- Krämer (2016) Krämer, Ludwig, *EU Environmental Law*, 8. utg., Thomas Reuters 2016.
- Myklebust (2010) Myklebust, Ingunn Elise, *Strandrett og offentlig styring av arealbruk i sjø*, Universitetsforlaget 2010.
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og Standpunkt*, 2. utg., Universitetsforlaget 2004.
- Nåmdal (2008) Nåmdal, Endre, *Ansvarsgjennombrot som grunnlag for aksjonæransvar for miljøskadar*, Universitet i Bergen 2008.
- Wang (2005) Wang, Øystein, *Forurensningsloven med kommentarer*, Gyldendal Akademisk 2005.
- Wang (2015) Wang, Øystein, *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utg., Gyldendal Juridisk 2015.

L. Artikler

- Aulstad (2008) Aulstad, Johan Greger, «Ny Høyesterettsdom som klarlegger forholdet mellom myndighetsmisbrukslæren og kravet om forholdsmessighet (HR-2008-695-A)», *Jussens venner*, 2008 nr. 4, s. 263–273.
- Backer (2012) Backer, Inge Lorange «Integrasjonsprinsippet – er det noe bedre alternativ?», i *Pro Natura: Festskrift til Hans Christian Bugge*, Inge Lorange Backer mfl. (red), Universitetsforlaget 2012, s. 42–55.
- Bugge (2006) Bugge, Hans Christian, «Miljørett som Rettsdisiplin», i *Dog Fred er ej det bedste-: Festskrift til Carl August Fleischer på hans 70-årsdag 26. august 2006*, Ole Kristian Fauchald, mfl. (red), Universitetsforlaget 2006, s. 77–95.
- Bull (2005) Bull, Kirstin Strøm, «Fisket i saltvann – betraktninger rundt rettighetsspørsmål», *Kart og Plan*, 2005 vol. 65, s. 9–17.
- Bårdsen (2014) Bårdsen, Arnfinn, «Anketillatelse til Norges Høyesterett», *Lov og Rett*, 2014 nr. 9, s. 529–549.
- Innjord og Pihlstrøm (2012) Innjord, Frode og Pihlstrøm, Andreas, «Morselskapets ansvar etter forurensningsloven § 7 – betydningen av Høyesteretts dom i Rt-2010-306», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2012 nr. 1, s. 1–20.

- Mæhle (2004) Mæhle, Synne Sæther «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?», *Jussens venner*, 2004 nr. 5/6, s. 329–342.
- Sjåfjell (2015) Sjåfjell, Beate, «Hempel II: miljørettslig ansvarsgjennombrudd i konsern over landegrenser – Gulating lagmannsretts avgjørelse av 11.11.2014 (LG-2013-210482)», *Nytt i privatretten*, 2015 nr. 1, s. 22–24.
- Thengs (2017) Thengs, Gøran Østerman, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2017 nr. 1, s. 28–67
- EuroRett nr. 7 Senter for Europarett, «Ansvar for miljøskader når forurensere er ukjent», 2015, EUR-2015-7-3 *EuroRett*, 2015 nr. 7, EUR-2015-7-3.
- EuroRett nr. 14 Senter for Europarett, «Solidaransvar for grunneiere ved ulovlig 2017, EUR-2017-14-1 forurensning», *EuroRett*, 2017 nr. 14, EUR-2017-14-1.
- Ørebech (2007) Ørebech, Peter, «Hvem eier fisket i de hålogalandske ytre allmenninger? Et apropos til NOU 2005:10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (Havressursloven)?», *Lov og Rett*, 2007 nr. 6, s. 345–364.

M. Organisasjonspublikasjoner, nyheter

- Helseth (2019) Helseth, Lars Egil, «Mikroplast», Store norske leksikon, 14. februar 2019, <https://snl.no/mikroplast>, (lest 18. november 2019).
- Krämer (2017) Krämer, Ludwig, «Landowner can be held liable for waste incineration he did not know about», *Client Earth*, 17. oktober 2017, <https://www.clientearth.org/landowner-can-held-liable-waste-incineration-not-know/>, (lest 20 september 2019).