

Høringsnotat

Dato: 5. juni 2025

**Forslag til endringer i forskrift om
radioaktiv forurensning og avfall, og forslag
til endringer i forurensningsforskriften og
avfallsforskriften (forskriftsbestemmelser
om overtredelsesgebyr etter
forurensningsloven mv.)**

Innhold

1	Innledning.....	4
2	Bakgrunnen for forslaget	4
3	Gjeldende rett.....	5
3.1	Innledning.....	5
3.2	Virkemidler	6
4	Begrunnelse for forslaget.....	6
5	Regulering av overtredelsesgebyr i forurensningsforskriften og avfallsforskriften og forslag til endringer i forskrift om radioaktiv forurensning og avfall.....	9
6	DSAs vurdering og forslag til bestemmelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr	10
6.1	Innledning.....	10
6.2	Forurensningsloven.....	11
6.2.1	Brudd på forurensningsforbudet.....	12
6.2.2	Brudd på tiltaksplicht.....	13
6.2.3	Brudd på vilkår gitt i tillatelse.....	14
6.2.4	Nedleggelse og driftsstans	15
6.2.5	Beredskapsplikt.....	16
6.3	Avfallsforskriften	16
6.3.1	Forsvarlig håndtering av radioaktivt avfall.....	17
6.3.2	Tillatelse til håndtering av radioaktivt avfall.....	17
6.3.3	Årlig leveringsplikt.....	18
6.3.4	Meldeplikt ved konkurs	18
6.3.5	Virksomhetenes deklarasjonsplikt om avfallets innhold	19
6.3.6	Plikter for den som håndterer radioaktivt avfall	19
6.3.7	Eksport og import av radioaktivt avfall	20
7	Nærmere om DSAs forslag.....	21
7.1	Overtredelsesgebyr for foretak	21
7.2	Utmåling av overtredelsesgebyr	22
7.3	Betaling	23
8	Om valget mellom overtredelsesgebyr og anmeldelse.....	24
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
9.1	Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av overtredelsesgebyr	25
10	Anmodning om kommentarer.....	26
11	Vedlegg.....	26

1 Innledning

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) fikk 19. januar 2021 oppdrag fra Klima- og miljøverndepartementet om å utrede og utforme forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr i medhold av lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensingsloven) § 80 på de områder DSA er forurensningsmyndighet.

DSA legger i denne høringen frem forslag om forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr etter forurensningsloven for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Forslaget gjelder endringer i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) og forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), og innebærer at DSA gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på nærmere angitte bestemmelser i forurensningsloven og de nevnte forskrifter for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.

I tillegg til forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr foreslår DSA at det gjøres endringer i forskrift 1. november 2010 nr. 1394 om forurensningslovens anvendelse på radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall (forskrift om radioaktiv forurensning og avfall) § 3 annet ledd. Endringene går ut på å gi de foreslåtte bestemmelsene om overtredelsesgebyr anvendelse på radioaktiv forurensning og avfall. I tillegg gjøres det noen mindre endringer knyttet til andre bestemmelser i avfallsforskriften og forurensningsforskriften som skal få anvendelse på radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.

2 Bakgrunnen for forslaget

Radioaktive stoffer kan ha skadevirkninger på menneskers helse og miljø, og det finnes en rekke kilder til radioaktiv forurensning i Norge. Radioaktiv forurensning i Norge stammer fra nedfallet etter Tsjernobyl-ulykken i 1986 og prøvesprengninger på 1950- og 1960-tallet, men kommer i dag primært fra virksomheter som krever tillatelse etter forurensningsloven fra DSA. Det er et nasjonalt mål at eksponeringen av mennesker og miljø for radioaktiv forurensning skal holdes så lav som mulig, og at radioaktivt avfall skal håndteres forsvarlig i tråd med nasjonalt regelverk og internasjonale konvensjoner. For å oppnå dette målet trengs det blant annet effektive sanksjonsmuligheter ved brudd på regelverket.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som ilegges som en reaksjon ved brudd på en plikt som er fastsatt i eller i medhold av lov. Overtredelsesgebyr har et straffeformål, og er primært et alternativ til strafferettslig bot. Overtredelsesgebyr skiller seg fra forvaltnings tiltak, som for eksempel tvangsmulkt, som først og fremst skal sørge for gjennomføring av et krav eller et pålegg eller rette opp eller begrense virkningene av brudd, se punkt 3.2 under. Formålet med overtredelsesgebyr er å forebygge nye overtredelser ved å påføre den som bryter en lov pålagt plikt et onde i form av et krav om å betale det offentlige et pengebeløp. Overtredelsesgebyr har derfor en individual- og allmennpreventiv effekt ved at manglende etterlevelse av lovpålagte plikter gis økonomiske konsekvenser som skaper et økonomisk incitament for både enkeltpersoner og virksomheter til å overholde regelverket.

I Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003:15 Fra bot til bedring redegjør utvalget for behovet for enklere sanksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven), og som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff og mer bruk av administrative sanksjoner. Utvalget fremhever at administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr, normalt vil være mer effektivt enn straff ved at det spares tid og kostnader, samtidig som håndhevelsen bedres.

I 2019 ble det innført hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr i forurensningsloven § 80. Bakgrunnen for lovendringen var et ønske om å styrke etterlevelsen av regelverket og virkemiddelapparatet til forurensningsmyndigheten og fremme et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt. Det vises til Prop. 77 L (2018-2019) (om innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr blant annet i forurensningsloven) for nærmere beskrivelse av bakgrunnen for innføring av overtredelsesgebyr i forurensningsloven.

Miljødirektoratet og statsforvalteren har i forurensningsforskriften kapittel 41A og avfallsforskriften kapittel 18B fått hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på angitte bestemmelser i forurensningsloven og i avfallsforskriften. Bestemmelsene trådte i kraft 29. september 2023, men trådte i kraft 1. januar 2025 for statsforvalteren

DSA har, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, utarbeidet forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr knyttet til radioaktiv forurensning og avfall. I kapittel 3 beskrives gjeldende rett, i kapittel 4 begrunnelsen for forslaget, i kapittel 5 regulering av overtredelsesgebyr i forurensningsforskriften og avfallsforskriften, og forslag til endringer i forskrift om radioaktiv forurensning og avfall, i kapittel 6 DSAs vurdering og forslag til bestemmelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og i kapittel 7 beskrives forslaget nærmere. I kapittel 8 beskrives valget mellom overtredelsesgebyr og anmeldelse. Kapittel 9 omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Drift av atomanlegg og bruk av strålekilder i industri, undervisning, forskning og medisinsk sektor kan føre til radioaktivt avfall og tilførsel av radioaktive stoffer i luft, vann og grunnen. I tillegg finnes det radioaktive stoffer naturlig i miljøet i berggrunnen, og som kan utgjøre en kilde for forurensning når menneskelig aktivitet, som gruvevirksomhet, olje- og gassutvinning, prosessindustri og bygg- og anleggsarbeid, fører til økt eksponering for stråling. Naturlig forekommende radioaktive stoffer følger også ofte med i avfallsprodukter fra disse aktivitetene, og vil derfor føre til radioaktivt avfall. Virksomheter som har utslipp av radioaktivitet over grenseverdiene fastsatt i forskrift om radioaktiv forurensning og avfall må ha tillatelse fra DSA.¹ Det samme gjelder for den som håndterer radioaktivt avfall.²

¹ Jf. forurensningsloven § 11, jf. forskrift om radioaktiv forurensning og avfall § 3.

² Jf. avfallsforskriften § 16-5, jf. forskrift om radioaktiv forurensning og avfall § 3.

Forurensningsloven ble gjort gjeldende for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall i januar 2011 ved forskrift om radioaktiv forurensning og avfall.³ Samtidig ble det fastsatt et nytt kapittel, kapittel 16 om radioaktivt avfall, i avfallsforskriften.

Gjeldende saksbehandlingsregler i kapittel 36 i forurensningsforskriften ble gjort gjeldende for DSAs saksbehandling fra samme tidspunkt. Det samme gjaldt for kapittel 17 i avfallsforskriften om felles bestemmelser om tilsyn, klage, straff mv.

HMS-forskriftene i petroleumsvirksomheten ble gjort gjeldende for radioaktiv forurensning 15. desember 2017.

DSA kan med hjemmel i forurensningsloven og avfallsforskriften føre tilsyn med radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.⁴

3.2 Virkemidler

Ved overtredelser av forurensningsloven med forskrifter og ved overtredelser av tillatelser har DSA ulike virkemidler som tar sikte på å *rette* opp eller *begrense* virkningene av det ulovlige forholdet og sikre etterlevelse. Disse virkemidlene er administrative reaksjoner, og regnes ikke som straff etter straffeloven.

Pålegg om å treffe tiltak for å hindre forurensning eller om å treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av pågående forurensning, tvangsmulkt, tilbakekall av en utslippstillatelse eller skjerpe vilkårene i en tillatelse er eksempler på administrative reaksjoner DSA kan bruke for rette opp det ulovlige forholdet.

I tillegg kan det etter forurensningsloven ilegges straff for en rekke overtredelser av loven, og forskrifter gitt i medhold av loven. Straffeansvaret etter forurensningsloven gjelder ikke generelt, men i den grad det fremgår av henholdsvis §§ 78 og 79. DSA kan anmelde overtredelser som er straffebelagt etter disse bestemmelsene. DSA vil også ved behov bistå politiet og påtalemyndigheten med nødvendig fagkunnskaper.

4 Begrunnelse for forslaget

Overtredelser av forurensningsloven samt forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av loven medfører på DSAs ansvarsområder risiko for skader på menneskers helse og miljø. Overtredelsene dreier seg om alt fra mindre alvorlige brudd som skal forebygge skade på det ytre miljøet til grovere brudd på forurensningsforbudet, og som kan ha uopprettelige konsekvenser.

Mens noen radioaktive stoffer har kort levetid, kan andre radioaktive stoffer leve lenge i naturen og ha store effekter på miljø og økosystemer, inkludert effekter på populasjon- og økosystemnivå med økt dødelighet, påvirkning på forplantningsevner som igjen kan

³ Etter § 3 gjelder forurensningsloven for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall med unntak av § 21 til § 26, § 30, § 32a, § 34 til § 37 og § 43 til § 47.

⁴ Jf. forurensningsloven § 48 og avfallsforskriften § 16-13.

påvirke viktige økosystemtjenester. Radioaktiv forurensing kan påvirke menneskers helse og biota gjennom både ekstern eksponering, eller gjennom intern eksponering gjennom innånding, absorpsjon eller injeksjon. Arter som mose, lav og skjell er arter som først blir berørt av radioaktiv forurensing. Stråledoser kan overføres til dyr som spiser dette. Marine pattedyr, deretter fugler og insekter er også utsatte for effektene av radioaktiv forurensing viser studier etter ulykkene i Tsjornobyl og Fukushima. Det er også krevende å rydde opp etter radioaktiv forurensing gitt forurensingens egenskaper, da tiltak i et område med radioaktiv forurensing også øker risiko for stråling og ytterlige spredning av de radioaktive stoffene.

For å redusere risikoen for skader på menneskers helse og miljø er det viktig å ha et effektivt sanksjonssystem som sikrer etterlevelsen av regelverket. Allmennpreventive hensyn tilsier også at brudd på regelverket må kunne møtes med effektive sanksjoner.

DSAs erfaringer med overtredelser av forurensningsregelverket er i en viss utstrekning beskrevet i Meld. St. 19 (2019-2020) Miljøkriminalitet. DSA har siden 2020 også erfaring med overtredelser av forurensningsregelverket, og som har ført til radioaktiv forurensning. Det gjelder overtredelser knyttet til ulovlig utslipp og lagring av syredannende bergarter som alunskifer, som inneholder naturlig forekommende radioaktive stoffer. DSA har videre gjennom tilsyn eller virksomhetenes årlige rapportering avdekket at det er tilfeller av brudd på internkontroll ved flere industribedrifter som benytter råstoff som inneholder radioaktive stoffer, bla knyttet til uforsvarlig lagring eller at virksomhetene lagrer utover årlig leveringsplikt. Det er også avdekket ulovlig lagring av radioaktivt avfall i KLDRA Himdalen. I senere tid har DSA avdekket mer alvorlige overtredelser knyttet til uforsvarlig håndtering av brukt atombrensel.

DSA erfarer i tillegg at det er en del virksomheter som bryter det samme regelverket gjentatte ganger, og at påpeking av plikt ikke har tilstrekkelig effekt til å hindre nye brudd. Disse gjentakende bruddene er nødvendigvis ikke alvorlige i seg selv, men viser manglende vilje til å overholde krav i regelverket. Dette vil igjen øke risikoen for radioaktiv forurensing.

Erfaringer viser at forurensningsloven, med forskrifter og tillatelser, egner seg godt til å bli fulgt opp med administrative reaksjoner som pålegg og eventuelt tvangsmulkt dersom pålegget ikke oppfylles. Men det er ikke alltid dagens virkemidler er treffsikre nok. Dette gjelder særlig i de tilfellene hvor det ulovlige forholdet blir oppdaget i etterhånd, og det på oppdagelsestidspunktet ikke er noen ulovlig tilstand som kan kreves rettet opp. Det kan for eksempel være tilfelle i saker som omhandler ulovlig utslipp av radioaktive stoffer hvor utslippet er stanset når DSA får melding om utslippet. Pålegg og tvangsmulkt, som er reaksjoner som skal rette opp eller begrense virkningene av et lovbrudd, er bare anvendelig så lenge det ulovlige forholdet fortsatt pågår. I slike tilfeller vil en formell straffereaksjon i praksis være eneste reaksjonsmulighet, men det forutsetter at forholdet er alvorlig nok til at straffeforfølgning anses nødvendig. Virkemidlene er heller ikke treffsikre nok i de saker hvor det foreligger gjentatte overtredelser og virksomheten på ny gjør seg skyldig i det samme lovbruddet som er påpekt tidligere. I tillegg vil overtredelser ofte være økonomisk motivert ved at man sparer kostnader på å ikke oppfylle miljøkravene. For å møte denne utfordringen er det nødvendig med reaksjoner som har økonomiske konsekvenser, slik at motivasjonen for å bryte regelverket reduseres.

Overtredelsesgebyr vil i de nevnte tilfellene kunne imøtekomme behovet for et mer treffsikkert reaksjonsmiddel ved at det påfører den ansvarlige et onde i form av krav om å betale det offentlige et pengebeløp. Innføring av overtredelsesgebyr har ikke til formål å erstatte straff, men vil være et supplement. Overtredelsesgebyr vil sikre at myndighetene har en reaksjon som står i forhold til de ulike lovbruddene.

Når det gjelder forholdet til straffebestemmelsene, kan en anmeldelse i noen tilfeller fremstå uforholdsmessig i forhold til alvorligheten av regelbruddet.

Å utvide sanksjonsmidlene og innføre overtredelsesgebyr på DSAs ansvarsområde vil gjøre det mulig å følge opp et større antall brudd med sanksjoner, og vil ha allmennpreventiv virkning. Et sentralt mål med å innføre overtredelsesgebyr på områdene DSA forvalter, er at man skal kunne sanksjonere lovbrudd av mindre alvorlig karakter som i dag ikke ville blitt anmeldt til politiet, eller som ville bli henlagt av politiet grunnet prioriteringer eller ressurser.

Anmeldelse og eventuell bistand under politiets etterforskning er tidkrevende og politiet vil ofte mangle fagkunnskap på de områdene DSA forvalter, noe som igjen kan føre til at etterforskningen trekker ut i tid. Overtredelsesgebyr vil gi DSA mulighet til å sanksjonere brudd raskt, noe som vil være en fordel for alle involverte parter og spare kostnader. Samtidig kan overtredelsesgebyr i prinsippet bli like stort som et forelegg eller en bot.

Sanksjonsutvalget legger i NOU 2003:15 Fra bot til bedring til grunn at overtredelsesgebyr i mange tilfeller bør kunne erstatte bøtestraff, hva enten boten ilegges ved forenklet forelegg eller ved ordinært forelegg. Etter DSAs vurdering vil overtredelsesgebyr kunne bidra til bedre etterlevelse enn forelegg fordi gebyret kan ilegges raskt og dermed være en umiddelbar reaksjon på lovbruddet. Kort tid mellom overtredelse og sanksjon er viktig for sanksjonens preventive virkning.

I tillegg til at overtredelsesgebyr vil bidra til en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, vil det også bidra til likere konkurransevilkår ved at det vil føre til en større økonomisk risiko å ikke overholde regelverket.

Miljødirektoratet og statsforvalteren har på sine ansvarsområder fått hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på angitte bestemmelser i forurensningsloven og i avfallsforskriften. Vi viser til forurensningsforskriften kapittel 41A og til avfallsforskriften kapittel 18B. Hensynet til konsistens i forurensningsregelverket tilsier at også DSA på sine ansvarsområder bør få hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i forurensningsloven og i avfallsforskriften.

DSA foreslår derfor innføring av forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr ved brudd på noen utvalgte og sentrale bestemmelser i forurensningsloven og avfallsforskriften. Ved siden av muligheten til å bruke strafferettsapparatet i de mest alvorlige sakene, vil man med overtredelsesgebyr få et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem som vil virke mer preventivt enn dagens system. Dette vil på sikt redusere risikoen for skader på miljø og helse forårsaket av radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.

Virksomhetens rettssikkerhet ivaretas blant annet gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler og tilhørende klagerett. Virksomheten vil også alltid ha rett til å prøve vedtak om overtredelsesgebyr for de alminnelige domstolene.

5 Regulering av overtredelsesgebyr i forurensningsforskriften og avfallsforskriften og forslag til endringer i forskrift om radioaktiv forurensning og avfall

Forurensningsloven § 80 fastsetter at det kan gis bestemmelser om overtredelsesgebyr i forskrift. DSA foreslår at forurensningsforskriften kapittel 41A og avfallsforskriften kapittel 18B om overtredelsesgebyr gjøres gjeldende også for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Forurensningsforskriften kapittel 41 og avfallsforskriften kapittel 19⁵ om tilsyn, klage, straff mv. gjelder allerede for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Det vil derfor være i tråd med forurensningsforskriftens og avfallsforskriftens øvrige reaksjonsbestemmelser om kapitlene om overtredelsesgebyr i forskriftene gjøres gjeldende for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.

DSA foreslår videre at det tas inn en egen bestemmelse i kapittel 41A i forurensningsforskriften om overtredelser av forurensningsloven ved radioaktiv forurensning. Det foreslås også at det tas inn en egen bestemmelse om overtredelser av bestemmelser i kapittel 16 om radioaktivt avfall i avfallsforskriften kapittel 18B. Etter DSAs syn er det mest hensiktsmessig om DSAs hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr plasseres i egne paragrafer.

De generelle bestemmelsene i §§ 41A-3 til 41A-6 i forurensningsforskriften og §§ 18B-2 til 18B-5 i avfallsforskriften bør også gjelde for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Dette vil sikre en mest mulig enhetlig gebyrpraksis for brudd på forurensningsloven og avfallsforskriften.

Forslaget om å gjøre forurensningsforskriften kapittel 41A og avfallsforskriften kapittel 18B gjeldende for radioaktiv forurensning og avfall vil nødvendiggjøre en endring i forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall § 3. I forskriftens § 3 annet ledd er det angitt hvilke bestemmelser i avfallsforskriften og forurensningsforskriften som gjelder for radioaktiv forurensning og avfall, og det må tas inn en henvisning til de bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 41A og avfallsforskriften kapittel 18B som skal gjelde for den type forurensning og avfall.

Som følge av at det tidligere er gjort noen endringer i forurensningsforskriften og avfallsforskriften uten at dette har blitt gjenspeilet i § 3 i forskrift om radioaktiv forurensning og avfall, vil det i tillegg gjøres noen mindre endringer i bestemmelsen. Paragraf 3 vil i tillegg bli endret slik at det tas inn en henvisning til forurensningsforskriftens kapittel 39 om gebyr til statskassen for arbeid med tillatelser og kontroll etter forurensningsloven. Det står i § 39-1 første ledd en henvisning til forskriften om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall, og i andre ledd er «statens strålevern»

⁵ Forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall § 3 henviser ved en inkurie til kapittel 17 i stedet for kapittel 19, dette vil bli rettet.

angitt som forurensningsmyndighet. I tillegg til at «statens strålevern» blir rettet, vil det være ryddig at § 3 henviser til kap. 39.

6 DSAs vurdering og forslag til bestemmelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

6.1 Innledning

DSA har vurdert overtredelsesgebyr på alle de områdene der DSA er forurensningsmyndighet, og foreslår innføring av overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven §§ 7 første og andre ledd, 11, 20 første og tredje ledd, og 40 og avfallsforskriften §§ 16-4, 16-5 og §§ 16-7 til 16-12, se nærmere i punkt 6.2 og 6.3 I vurderingene av hvilke bestemmelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, har DSA lagt vekt på om bestemmelsene enten vil forebygge radioaktiv forurensning, eventuelt begrense virkningen av forurensning, eller om bestemmelsene vil sikre at radioaktivt avfall blir håndtert forsvarlig.

Ikke ethvert brudd på de foreslåtte bestemmelsene skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det er alvorlige brudd som det vil være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for. Enkeltstående og bagatellmessige overtredelser bør ikke gi grunnlag for gebyr. Det vil være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr i saker hvor det foreligger gjentatte eller vedvarende overtredelser. For de alvorligste overtredelsene vil det være nødvendig og hensiktsmessig å anmelde forholdet til politiet, se kapittel 8 Om valget mellom overtredelsesgebyr og anmeldelse.

Forslaget innebærer at DSA kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på noen av de samme bestemmelsene i forurensningsloven som Miljødirektoratet og statsforvalteren kan etter forurensningsforskriften § 41A-1.

Forslaget innebærer imidlertid også at DSA kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på flere bestemmelser i forurensningsloven og avfallsforskriften enn det Miljødirektoratet og statsforvalteren kan. Dette omfatter forurensningsloven §§ 20 første og tredje ledd og 40, i tillegg til avfallsforskriften §§ 16-4, 16-5 og §§ 16-7 til 16-12.

Radioaktiv forurensning skiller seg fra annen type forurensning blant annet som følge av den strålefare radioaktiv forurensning kan medføre for mennesker og miljø. Eksponering for stråling kan føre til uønskede effekter på menneskers helse og miljø. Strålefare kan for noen radioaktive stoffer være til stede over svært lang tid, opp mot hundretusen til millioner av år. Videre kan det være krevende å rydde opp etter radioaktiv forurensning da opprydding kan gi økt risiko for stråling og ytterligere spredning av de radioaktive stoffene. Det er derfor viktig at bestemmelsene som har til formål å hindre radioaktiv forurensning og å sørge for at det iverksettes tiltak for å stanse eller begrense virkningene av radioaktiv forurensning blir etterlevd. DSA har på den bakgrunn foreslått overtredelsesgebyr for flere bestemmelser i forurensningsloven som har disse formålene.

Radioaktivt avfall kan utgjøre en betydelig risiko for helse og miljø dersom det ikke håndteres forsvarlig. Håndteringen skal sikre eller opprettholde en sikker tilstand som forhindrer ulykker, blant annet med radioaktiv forurensning, og som begrenser

skadeomfanget dersom en ulykke likevel skulle inntreffe. På bakgrunn av den mulige risikoen, foreslås det overtredelsesgebyr for bestemmelser i avfallsforskriften som skal sikre at radioaktivt avfall blir håndtert forsvarlig.

Nedenfor er det under hver bestemmelse begrunnet nærmere hvorfor brudd på bestemmelsen skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

DSA har vurdert om innføring av overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i forurensningsloven skal begrenses til virksomhet som krever tillatelse etter forurensningsloven § 11. Det vises til at Miljødirektoratet og statsforvalteren etter forurensningsforskriften § 41A-1 kun kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven § 7 første og andre ledd og § 11 overfor virksomhet som krever slik tillatelse. DSA mener at det er forurensningssituasjonen og alvoret i bruddet som bør være avgjørende for om det kan legges overtredelsesgebyr, og at behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i forurensningsloven vil være det samme uavhengig av om virksomheten krever tillatelse eller ikke, og foreslår derfor ikke en slik begrensning.

En begrensning i adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr til kun å gjelde overfor virksomhet som krever tillatelse innebærer at alvorlige brudd på forurensningsloven vil kunne få ulik reaksjon avhengig av om virksomheten krever tillatelse eller ikke. Begrensningen vil medføre at det for eksempel ikke kan legges overtredelsesgebyr ved tilfeller av ulovlig akutt utslipp av radioaktive stoffer på grunn av feilaktig bruk eller håndtering av kapslede radioaktive strålekilder. Bruk av kapslede radioaktive strålekilder er regulert etter strålevernloven med tilhørende forskrift, og vil i utgangspunktet ikke kreve tillatelse etter forurensningsloven § 11 da alminnelig bruk av kildene ikke medfører forurensning av radioaktive stoffer. Feilaktig bruk eller håndtering av kapslede radioaktive strålekilder kan imidlertid medføre radioaktiv forurensning, eller fare for slik forurensning. Radioaktiv forurensning som følge av uforsvarlig bruk eller håndtering av slike strålekilder reguleres av forurensningsloven, og det vil være naturlig at det da også sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter samme regelverk. Behovet for å kunne sanksjonere alvorlige brudd på forurensningsloven med overtredelsesgebyr vil være den samme uavhengig av om virksomheten krever tillatelse eller ikke. Konsekvensen overtredelsene vil ha på helse og miljø vil være lik, og dermed også viktigheten av at bestemmelsene blir etterlevd.

6.2 Forurensningsloven

Det følger av forurensningsloven § 80 at forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om illeggelse av overtredelsesgebyr for utvalgte brudd på forurensningsloven og forskrifter samt vedtak fattet i medhold av disse.

DSA foreslår at det gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningslovens § 7 første og andre ledd som omhandler forbudet mot forurensning og plikten til å iverksette tiltak dersom det har oppstått forurensning eller det er fare for forurensning i strid med loven. Det foreslås også at det skal gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på vilkår i tillatelse gitt i medhold av forurensningsloven § 11, jf. § 16, brudd på reglene om nedleggelse og driftstans i forurensningsloven § 20 første og tredje ledd og brudd på beredskapsplikten i forurensningsloven § 40.

Vi vil i det følgende gå igjennom forslagene nærmere.

6.2.1 Brudd på forurensningsforbudet

DSA foreslår at det innføres overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven § 7 første ledd når det gjelder radioaktiv forurensning. Forurensningsloven § 7 første ledd angir det generelle forbudet mot å forurense.

Som nevnt over kan radioaktiv forurensning ikke bare være til skade for miljøet i det berørte området, men kan også medføre helsemessige konsekvenser for mennesker som oppholder seg i aktuelle området. Det vises til at radioaktiv forurensning skiller seg fra annen type forurensning blant annet som følge av den strålefare radioaktiv forurensning kan medføre for mennesker og miljø. Det er derfor viktig at bestemmelsen blir etterlevd.

Forurensningsloven § 7 første ledd retter seg mot den som har, gjør eller setter i verk noe som kan medføre fare for forurensning. Hva som regnes som radioaktiv forurensning er definert i forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall § 2 første ledd bokstav b). Det følger av bestemmelsen at radioaktiv forurensning er:

«Stråling fra radioaktive stoffer som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Dette omfatter også stråling fra naturlig forekommende radioaktive stoffer når menneskelig aktivitet fører til økt stråleeksponering av mennesker eller miljø».

Det følger videre av forskrift om radioaktiv forurensning og avfall § 4 andre ledd at virksomhet som medfører eller kan medføre tilførsel av radioaktive stoffer med total eller spesifikk aktivitet som er større eller lik verdiene angitt i vedlegg II, anses å medføre «nevneverdige skader og ulemper» etter forurensningsloven § 8 siste ledd, og kan derfor ikke finne sted uten tillatelse etter forurensningsloven § 11. Dette innebærer at all radioaktiv forurensning som tilsvarer større eller lik aktivitet som verdiene i vedlegg II, og som ikke har tillatelse etter forurensningsloven § 11, vil være i strid med det generelle forbudet mot forurensning i forurensningsloven § 7 første ledd. Det samme gjelder virksomheter med tillatelse som slipper ut mer radioaktive stoffer enn det DSA har gitt tillatelse til.

Det vil være store forskjeller mellom virksomheter når det gjelder omfanget av radioaktiv forurensning i strid med forurensningslovens § 7. Grenseverdiene for hva som utgjør radioaktiv forurensning som krever tillatelse etter forurensningsloven § 11 er basert på internasjonale standarder, og er så lave at det ikke skal så mye til før de er overskredet. Dette innebærer at også mindre mengder av radioaktiv forurensning vil kunne være i strid med forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 første ledd, noe som også forutsetter en viss fleksibilitet i både bruk og valg av reaksjon på brudd. Overtredelsesgebyr vil kunne være en passende reaksjon på brudd på forurensningsloven § 7 der politianmeldelse fremstår som en i overkant streng reaksjon overfor virksomheten, men hvor overtredelsen er så alvorlig at den bør kunne sanksjoneres.

Etter forurensningsforskriften § 41A-1 har Miljødirektoratet og statsforvalteren adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på samme bestemmelse på sine områder. Det vil

derfor skape konsistens i regelverket om det innføres overtredelsesgebyr for brudd på samme bestemmelse for radioaktiv forurensning.

Selv om DSA får myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 første ledd, bemerkes at de mest alvorlige sakene likevel bør politianmeldes og straffefølges. Det gjelder for eksempel saker som rammes av straffeansvar etter § 78 annet ledd der overtredelsen har medført stor skade eller ulempe, eller det for øvrig foreligger skjerpende omstendigheter, og inntil 3 års fengsel kan anvendes. Det gjelder også for eksempel i saker hvor overtredelsen har voldt alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold eller fare for menneskers liv eller helbred og inntil 5 års fengsel kan anvendes. Det samme gjelder alvorlig miljøkriminalitet etter straffeloven § 240 som har en strafferamme på fengsel inntil 15 år for den som forsettlig eller grovt uaktsomt forurenser luft, vann eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade. Se kapittel 8 Om valget mellom anmeldelse og overtredelsesgebyr.

6.2.2 Brudd på tiltaksplikt

Forurensningsloven § 7 andre ledd pålegger den ansvarlige for forurensning en plikt til å treffe tiltak for å forhindre forurensning eller stanse, fjerne eller begrense virkningene av en inntrådt forurensning. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den.

Det foreslås å innføre adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på tiltaksplikten etter forurensningsloven § 7 andre ledd. Det er viktig at virksomhetene følger opp tiltaksplikten for å forhindre radioaktiv forurensning eller stanse, fjerne eller begrense virkningene av en inntrådt radioaktiv forurensning. Selv om alvorlighetsgraden vil variere, kan konsekvensene av brudd på tiltaksplikten være omfattende og alvorlige.

I utgangspunktet vil det være brudd på tiltaksplikten hvis ingen tiltak blir iverksatt eller tiltakene som blir iverksatt ikke anses som tilstrekkelige. I § 7 andre ledd siste punktum er det oppstilt et krav om forholdsmessighet for å avgrense den ansvarliges tiltaksplikt til det som står «i et rimelig forhold» til de skader og ulemper som skal unngås. Dette innebærer at regelen åpner for en viss grad av skjønn når det gjelder hva som er «rimelig forhold» i det konkrete tilfellet. Innholdet i tiltaksplikten vil ofte konkretiseres gjennom pålegg om tiltaksplaner m.v. Det vil gjøre det enklere å kunne fastslå konkrete brudd på tiltaksplikten. Overtredelsesgebyr vil i praksis være mest aktuelt for de åpenbare bruddene på tiltaksplikten, uten at dette begrenser seg til brudd som får alvorlige konsekvenser. De mest alvorlige tilfellene bør fortsatt anmeldes til politiet og straffefølges.

Miljødirektoratet og statsforvalteren har etter forurensningsforskriften § 41A-1 adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven § 7 andre ledd på sine områder. Det vil derfor skape konsistens i regelverket om det innføres overtredelsesgebyr for tilsvarende brudd, for radioaktiv forurensning.

6.2.3 Brudd på vilkår gitt i tillatelse

DSA har myndighet til å gi tillatelse til radioaktiv forurensning etter forurensningsloven § 11 og til å sette nærmere vilkår i tillatelsen etter § 16. DSA foreslår å innføre overtredelsesgebyr for brudd på vilkår i tillatelse gitt i medhold av forurensningsloven § 16.

Når DSA gir tillatelse til radioaktiv forurensning, vil det normalt stilles vilkår etter forurensningsloven § 16 for å motvirke skader eller ulemper som følge av radioaktiv forurensning. Dette gir mulighet til å stille mer spesifikke og tilpassede krav med bakgrunn i virksomhetens og tiltakets størrelse, enn de mer generelle vilkårene som fremkommer av regelverket.

Det forekommer at DSA avdekker brudd på vilkår i tillatelser. Bruddene varierer i alvorlighetsgrad, og det er behov for å kunne sanksjonere de bruddene som er betydelig nok til at de bør medføre en sanksjon, men som ikke er så alvorlige at de bør politianmeldes. Ved brudd på vilkår i tillatelser vil påpeking av plikt og bruk av tvangsmulkt ofte være relevante og effektive reaksjoner på overtredelsen. Overtredelsesgebyr kan imidlertid supplere tvangsmulkt i de tilfeller hvor påpeking av plikt og tvangsmulkt alene ikke er en tilstrekkelig reaksjon på bruddet, for eksempel ved alvorlige overtredelser.

Innføring av overtredelsesgebyr, og de økonomiske byrdene det innebærer for den som ilegges gebyret, vil kunne virke allmennpreventivt og på den måten bidra til å forebygge brudd på vilkår som gis i tillatelse. I tillegg vil overtredelsesgebyr kunne ha en individualpreventiv effekt på den som blir ilagt et overtredelsesgebyr. Brudd på vilkår som medfører betydelig forurensning eller fare for betydelig forurensning vil fremdeles bli fulgt opp i straffespetet.

I situasjoner hvor vilkår i tillatelse brytes har DSA også hjemmel til å kunne trekke tilbake tillatelse eller å stanse virksomheten.⁶ Disse reaksjonsmidlene kan imidlertid ha så store økonomisk konsekvenser for virksomheten at de fort kan bli ansett som uforholdsmessige, noe som innebærer at det i dag ikke finnes egnede reaksjoner for den type brudd ut over bruk av påpeking av plikt, tvangsmulkt eller straff.

Aktører som ikke respekterer vilkår som er satt i en tillatelse vil få en fordel på bekostning av lovlige aktører. Overtredelsesgebyr for brudd på vilkår gitt i tillatelse vil derfor i tillegg til å kunne forebygge brudd på vilkårene også bidra til å sikre like konkurransevilkår.

Det kan være aktuelt å sanksjonere med overtredelsesgebyr i de saker hvor brudd på vilkår har medført en alvorlig hendelse med radioaktiv forurensning eller fare for det. I tillegg er det aktuelt å sanksjonere med gebyr i de tilfellene hvor brudd på vilkår i tillatelse, ikke har medført en alvorlig hendelse med forurensning av radioaktive stoffer eller fare for det, men hvor det er avdekket vedvarende svikt i virksomhetens systemer. Det kan for eksempel dreie seg om manglende overvåking av radioaktiv forurensning, eller manglende vedlikehold av utstyr og anlegg over tid. Faren for forurensning fra

⁶ Jf. forurensningsloven § 18 og § 7 fjerde ledd.

virksomheten vil i disse sakene øke over tid, og illeggelse av overtredelsesgebyr vil kunne bidra til å avverge alvorlige hendelser.

Miljødirektoratet og statsforvalteren har videre hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på vilkår i tillatelse gitt i medhold i forurensningsloven § 11. Det vil derfor skape konsistens i regelverket om det innføres overtredelsesgebyr for tilsvarende brudd for radioaktiv forurensning.

Brudd på vilkår i tillatelse etter forurensningsloven § 11, kan etter omstendighetene også innebære et brudd på forurensningslovens § 7 om plikten til å unngå forurensning.

6.2.4 Nedleggelse og driftsstans

DSA foreslår at det innføres overtredelsesgebyr for brudd på meldeplikten og tiltaksplikten etter forurensningsloven § 20 første og tredje ledd.

Det følger av forurensningsloven § 20 første ledd at hvis et anlegg blir nedlagt eller en virksomhet stanser, skal eieren eller brukeren gjøre det som til enhver tid er nødvendig for å motvirke forurensninger.

I likhet med tiltaksplikten etter forurensningsloven § 7 andre ledd, anser DSA det som viktig at virksomhetene iverksetter tiltak for å motvirke forurensning etter at et anlegg blir nedlagt eller en virksomhet stanser. Noen radioaktive stoffer brytes svært langsomt ned, og kan ha negativ påvirkning på miljø og helse lenge etter at de oppstod. Det må derfor iverksettes tiltak for å hindre forurensning etter at anlegg blir nedlagt eller en virksomhet stanser. Anlegg for radioaktivt avfall er eksempler på virksomhet som kan medføre forurensning i svært lang tid etter at driften er avsluttet. Innføringen av overtredelsesgebyr, og etterfølgende sanksjonering, vil kunne virke preventivt (se kapittel 2 og punkt 5.2.3) og bidra til å forebygge brudd på bestemmelsen om tiltaksplikt. Det kan være aktuelt å sanksjonere med overtredelsesgebyr i de sakene hvor eieren eller brukeren av et nedlagt anlegg eller en stanset virksomhet, ikke har iverksatt tiltak eller ikke har iverksatt tiltak for å motvirke forurensning, og det har oppstått eller er fare for at det oppstår en alvorlig forurensningssituasjon.

Det følger videre av bestemmelsens første ledd at det i rimelig tid på forhånd skal gis melding til forurensningsmyndigheten hvis anlegget eller virksomheten kan medføre forurensninger etter nedleggelse eller driftsstans.

Formålet med meldeplikten i forurensningsloven § 20 første ledd er å gi forurensningsmyndigheten mulighet til å vurdere om det er nødvendig å iverksette tiltak for å unngå forurensning, og eventuelt vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes. Ved å ikke melde fra om nedleggelse eller driftsstans kan virksomheter unndra seg offentlig kontroll, og at det ikke blir iverksatt tilstrekkelige tiltak for å hindre forurensning.

Den som ønsker å starte opp en virksomhet som har tillatelse etter forurensningsloven § 11, etter at virksomheten har vært nedlagt eller stanset i mer enn 2 år, må etter lovens § 20 tredje ledd gi melding om dette til forurensningsmyndigheten. Det vises til at det er viktig at forurensningsmyndighetene i slike tilfeller gis mulighet til å kunne vurdere om det må søkes om ny tillatelse for virksomheten.

Pliktene til å gi melding i forurensningsloven § 20 er straffesanksjonert. DSA vurderer at det kan bli ansett som uforholdsmessig å anmelde saker som omhandler manglende oppfyllelse av meldeplikt, og at illeggelse av overtredelsesgebyr kan være mer hensiktsmessig der det foreligger betydelige eller gjentakende brudd på bestemmelsene. Samtidig er det viktig at de alvorligste sakene anmeldes. Formålet er nettopp å hindre at virksomheter legges ned og forlates uten at det foretas en opprydding i etterkant, og bestemmelsen har sammenheng med tiltaksplikten i § 7 annet ledd.

6.2.5 Beredskapsplikt

Det følger av forurensningsloven § 40 at den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning skal sørge for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av forurensningen.

Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller enkeltvedtak fastsette nærmere krav til beredskapen etter første ledd. Beredskapen skal etter forurensningsmyndighetens nærmere bestemmelse tilpasses den kommunale og den statlige beredskapen mot akutt forurensning.

Konsekvensene ved manglende eller utilstrekkelig beredskap for akutte forurensningssituasjoner hos den enkelte virksomhet kan på DSAs ansvarsområde bli store. Det er derfor viktig at DSA har et virkemiddel som vil bidra til at beredskapsplikten etterleves, og foreslår at det innføres adgang til å anvende overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven § 40.

Overtredelsesgebyr vil for eksempel være aktuelt å ilegge i de saker hvor manglende eller utilstrekkelig beredskap har ført til en alvorlig hendelse med akutt radioaktiv forurensning. Gebyr vil også være en passende reaksjon der brudd på beredskapsplikten har ført til at hendelsen fikk større og mer alvorlige konsekvenser enn den ville hatt dersom plikten var blitt oppfylt.

6.3 Avfallsforskriften

Kapittel 16 i avfallsforskriften gjelder radioaktivt avfall. Kapitlet har til formål å sikre at radioaktivt avfall tas hånd om på en slik måte at det ikke skaper forurensning eller skade på mennesker eller dyr, eller fare for dette, og å bidra til et hensiktsmessig og forsvarlig system for håndtering av radioaktivt avfall.

Avfallsforskriften kapittel 16 er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven §§ 20, 29 og 31, og det følger av forurensningsloven § 80 første ledd bokstav e) og k) og at det kan gis forskrift om overtredelsesgebyr for brudd på forskrift i medhold av §§ 20 og 31.

DSA foreslår at det gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på avfallsforskriften §§ 16-4, 16-5 og 16-7 til 16-12 som omtales i det følgende.

6.3.1 Forsvarlig håndtering av radioaktivt avfall

Avfallsforskriften § 16-4 første ledd fastsetter det grunnleggende prinsippet om at radioaktivt avfall skal håndteres forsvarlig. Bestemmelsen pålegger den som oppbevarer, transporterer eller håndterer radioaktivt avfall å treffe nødvendige tiltak for å unngå fare for forurensning eller skade på mennesker eller dyr.

I andre ledd fremkommer det et forbud mot å blande sammen radioaktivt avfall med annet avfall, og å blande sammen ulike typer radioaktivt avfall, dersom dette kan medføre fare for forurensning eller skape problemer for den videre håndteringen av avfallet. Bestemmelsen skal hindre at det generes avfall som det ikke finnes forsvarlige avfallsløsninger for. Manglende avfallsløsninger vil øke faren for radioaktiv forurensning.

Forbud mot å fortynne radioaktivt avfall med den hensikt å komme under grensene for radioaktivt avfall i vedlegg I til forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall kommer frem av tredje ledd. Bestemmelsen skal hindre omgåelse av krav knyttet til håndtering av radioaktivt avfall.

DSA foreslår at det innføres overtredelsesgebyr ved overtredelse av avfallsforskriften § 16-4. Bakgrunnen for forslaget er at det i forbindelse med tilsyn er avdekket en rekke brudd på bestemmelsen. Enkelte av sakene har vært alvorlige. Manglende etterlevelse av bestemmelsen kan få store negative konsekvenser for miljø og helse ved at radioaktive stoffer utilsiktet tilføres grunn, luft og vann. Det er derfor viktig at denne bestemmelsen etterleves.

Det kan være aktuelt å sanksjonere brudd på avfallsforskriften § 16-4 med overtredelsesgebyr i tilfeller hvor uforsvarlig håndtering av radioaktivt avfall har ført til eller kunne ha ført til radioaktiv forurensning med alvorlige negative konsekvenser for menneskers helse og miljø.

6.3.2 Tillatelse til håndtering av radioaktivt avfall

Avfallsforskriften §§ 16-5 og 16-6 stiller krav om at alle som håndterer radioaktivt avfall skal ha tillatelse fra DSA. Det skilles mellom ikke-deponeringspliktig radioaktivt avfall og deponeringspliktig radioaktivt avfall. Kravet om tillatelse gjelder ikke for virksomheter som har tillatelse etter forurensningsloven § 11 til håndtering av deponeringspliktig radioaktivt avfall fra egen virksomhet. Videre er det ikke krav om tillatelse for forhandlere som tar imot radioaktivt avfall fra tilsvarende produkter som forhandleren omsetter. Virksomheter som har tillatelse til håndtering av farlig avfall etter avfallsforskriften § 11-6 som f.eks. deponi for farlig avfall, trenger heller ikke tillatelse til å håndtere radioaktivt avfall som ikke er deponeringspliktig.

Det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for virksomheter som håndterer radioaktivt avfall uten tillatelse. Ved å ikke søke om tillatelse til håndtering unndrar virksomheten seg fra myndighets kontroll. Videre kan manglende tillatelse medføre at avfallet ikke blir håndtert forsvarlig slik at radioaktive stoffer utilsiktet tilføres miljøet. DSA stiller ofte konkrete vilkår knyttet til håndteringen i tillatelsen for å sikre at avfallet håndteres forsvarlig.

Overtredelsesgebyr vil være aktuelt i de tilfeller hvor det har oppstått en alvorlig hendelse med radioaktiv forurensning som følge av uforsvarlig håndtering av radioaktivt avfall, og det avdekkes at virksomheten ikke har søkt om tillatelse.

6.3.3 Årlig leveringsplikt

Etter § 16-7 første ledd skal deponeringspliktig radioaktivt avfall leveres til den som etter avfallsforskriften §§ 16-5 og 16-6 kan håndtere deponeringspliktig avfall. Det er også regler i § 16-7 andre ledd for hvor radioaktivt avfall som ikke er deponeringspliktig skal leveres.

Utgangspunktet etter § 16-7 tredje og fjerde ledd er at det radioaktive avfallet skal leveres minst en gang i året, men ved nedleggelse av virksomhet eller driftsstans utover tre måneder, inntre leveringsplikten umiddelbart. Det er et unntak i § 16-7 femte ledd fra leveringsplikten for virksomheter som med tillatelse etter forurensningsloven § 11 behandler eller disponerer eget radioaktivt avfall. Unntaket gjelder bare det tillatsen omfatter.

Det er adgang å søke om fritak fra årlig leveringsplikt for radioaktivt avfall som ved å stå til henfall kommer under grenseverdiene for radioaktivt avfall⁷, og derfor kan håndteres som ordinært avfall. Dette vil ofte være avfall fra medisinsk behandling med kortlivede radioaktive stoffer. Det er en forutsetning at avfallet blir forsvarlig lagret mens det står til henfall. For avfall som av ulike grunner ikke kan leveres til mottak med tillatelse til å håndtere avfallet er det mulighet å søke om lagring inntil levering kan skje. Dette er for eksempel aktuelt for radioaktivt avfall hvor det i dag ikke finnes noen håndteringsløsning.

Formålet med bestemmelsen om leveringsplikt er å hindre at radioaktivt avfall lagres uforsvarlig hos avfallsprodusentene over lengre tid, eller at radioaktivt avfall blir stående hos virksomhetene uten å være tilstrekkelig skjermet fra allmennheten. Som nevnt stiller DSA krav til de som får tillatelse til å håndtere radioaktivt avfall for å sikre at avfallet ikke medfører fare for radioaktiv forurensning eller fare for mennesker. DSA har i forbindelse med tilsyn avdekket flere brudd på avfallsforskriften § 16-7. Avfallet har i flere av disse sakene også vært håndtert uforsvarlig i strid med avfallsforskriften § 16-4.

For å sikre at radioaktivt avfall blir håndtert forsvarlig er det viktig at den årlige leveringsplikten i avfallsforskriften § 16-7 blir overholdt. Overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsen vil etter DSAs vurdering ha allmennpreventiv effekt og vil dermed kunne bidra til å forebygge brudd på bestemmelsen. Et overtredelsesgebyr bør kunne ilegges virksomheter som produserer radioaktivt avfall, men som ikke sørger for levering av avfallet til riktig sted eller tid etter reglene i avfallsforskriften § 16-7, og som ikke har søkt om fritak fra plikten eller tillatelse til lagring.

6.3.4 Meldeplikt ved konkurs

Avfallsforskriften § 16-8 stiller krav om at bobestyrer skal gi melding til DSA straks det er åpnet konkurs i virksomhet hvor det oppbevares radioaktivt avfall. I meldingen skal typer og mengder radioaktivt avfall som blir etterlatt oppgis.

⁷ Jf. forskrift om radioaktiv forurensning og avfall § 2 første ledd bokstav c).

Plikten til å gi melding gjør at DSA kan foreta undersøkelser knyttet til den videre håndteringen av det radioaktive avfallet, og pålegge tiltak eller eventuelt sørge for tiltak som vil hindre forurensning av radioaktive stoffer dersom det er en risiko for at ingen tar eller vil ta ansvar for avfallets videre disponering. For å sikre at radioaktivt avfall blir håndtert forsvarlig også etter at en virksomhet har gått konkurs er det derfor viktig at meldeplikten etter forurensningsloven § 16-8 blir overholdt. Overtredelsesgebyr vil ha allmennpreventiv effekt og vil kunne bidra til å forebygge brudd på bestemmelsen.

Overtredelsesgebyr vil være aktuelt i de tilfellene hvor melding ikke gis i det hele tatt. Det vil også kunne være aktuelt å vurdere overtredelsesgebyr om det går lang tid fra det er åpnet konkurs i en virksomhet hvor det oppbevares radioaktivt avfall til melding sendes.

DSA vil ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr blant annet se hen til om bobestyrer hadde grunn til å forstå at virksomheten oppbevarte radioaktivt avfall og farepotensialet ved det radioaktive avfallet i den konkrete virksomheten.

6.3.5 Virksomhetenes deklarasjonsplikt om avfallets innhold

En virksomhet som leverer radioaktivt avfall, skal gi tilstrekkelige opplysninger om avfallets opprinnelse, innhold og egenskaper, slik at den videre håndteringen av avfallet blir forsvarlig. Dette følger av avfallsforskriften § 16-9, som også stiller formelle krav til leveringen ved deklarasjonsskjema og emballasje.

Tilstrekkelige opplysninger og prosedyrer i forbindelse med levering av radioaktivt avfall er avgjørende for å sikre at videre håndtering av avfallet skjer på en forsvarlig måte. DSA mener at overtredelsesgebyr for brudd på denne bestemmelsen vil virke preventivt og gi virksomhetene økonomisk insentiv til å ha prosedyrer som sikrer etterlevelsen av bestemmelsen.

I vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr for brudd på deklarasjonsplikten vil det blant annet ses hen til avfallets egenskaper. For avfall med høyt innhold av radioaktive stoffer vil terskelen for når brudd på plikten skal føre til overtredelsesgebyr være lavere enn for avfall med lavere innhold.

6.3.6 Plikter for den som håndterer radioaktivt avfall

Det følger av avfallsforskriften § 16-10 første ledd at den som håndterer radioaktivt avfall skal påse at avfallet som mottas fra virksomheter er deklarerert. Den som håndterer radioaktivt avfall, skal også sørge for at deklarasjonsskjema følger alle leveranser ved viderelevering. Bestemmelsen skal sikre at den som mottar radioaktivt avfall vet hva den mottar, og bidra til å sikre etterlevelsen av deklarasjonsplikten etter avfallsforskriften § 16-9. Dersom den som håndterer radioaktivt avfall ikke vet hva den mottar, er den heller ikke i stand til å sørge for forsvarlig håndtering av det radioaktive avfallet. Avfallsdeklarerer skjer i dag elektronisk på avfallsdeklarerer.no og løsningen gjelder både for farlig avfall og radioaktivt avfall.

Det følger videre av avfallsforskriften § 16-10 annet ledd at den som mottar deklareringspliktig radioaktivt avfall skal oversende gjenpart av utfylt deklarasjonsskjema

til DSA eller den Direktoratet utpeker senest den 15. i etterfølgende måned. Dette ivaretas i dag i praksis gjennom det elektroniske deklarasjonssystemet for farlig og radioaktivt avfall, avfallsdeklarerer.no. Etter bestemmelsens tredje ledd skal den som har tillatelse til å håndtere radioaktivt avfall som ikke er deponeringspliktig etter § 16-5 annet ledd, årlig rapportere om avfallet til DSA.

DSA foreslår å innføre overtredelsesgebyr for den som ikke etterlever pliktene som følger av avfallsforskriften § 16-10. Det er avgjørende for å sikre forsvarlig håndtering av det radioaktive avfallet at den som mottar avfallet sørger for å få informasjon om avfallets innhold gjennom deklarasjonsskjemaet. Det er videre viktig for DSAs mulighet til å holde oversikt over avfallsmengde og type, og mulighet til å kontrollere håndteringen, at direktoratet får informasjon enten gjennom avfallsdeklarerer.no eller årlig rapportering. Overtredelsesgebyr vil ha allmennpreventiv effekt og vil dermed kunne bidra til å forebygge brudd på pliktene i avfallsforskriften § 16-10.

I likhet med deklarasjonsplikten vil vurderingen av om overtredelsesgebyr ilegges avhenge av det radioaktive avfallets egenskaper. Desto høyere risiko knyttet til avfallet, desto mindre skal det til før brudd på bestemmelsen skal føre til overtredelsesgebyr.

6.3.7 Eksport og import av radioaktivt avfall

Avfallsforskriften §§ 16-11 og 16-12 stiller krav om tillatelse fra DSA før eksport og import av radioaktivt avfall kan gjennomføres. Bestemmelsene oppstiller en rekke vilkår som må være oppfylt for at tillatelse kan gis. Det er de miljømessige hensynene som er avgjørende for om det kan gis tillatelse. DSA kan stille vilkår for tillatelse til eksport og import.

I tillegg til krav om tillatelse fra DSA før eksport kan gjennomføres, oppstiller avfallsforskriften § 16-11 tredje ledd krav om at eksportøren skal gi DSA melding når sluttbehandling er gjennomført på bestemmelsesstedet. Det er videre krav etter tredje ledd at eksportøren må kunne ta avfallet tilbake dersom det viser seg at avfallet likevel ikke blir miljømessig håndtert på bestemmelsesstedet.

Formålet med bestemmelsene om eksport og import er tredelt. For det første skal bestemmelsene sikre at DSA har oversikt over radioaktivt avfall som eksporteres eller importeres fra eller til Norge. I tillegg skal bestemmelsene ivareta utgangspunktet om at radioaktivt avfall skal håndteres i det landet det oppstod. Det stilles derfor strenge vilkår for når det kan gis tillatelse. Bestemmelsene skal videre sikre at radioaktivt avfall blir håndtert forsvarlig også ved eksport eller import. Bestemmelsene skal hindre at problemavfall, som radioaktivt avfall, blir sendt til andre land som ikke nødvendigvis har infrastruktur til å kunne håndtere det forsvarlig.

DSA foreslår at det gis adgang til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsene om eksport og import i avfallsforskriften §§ 16-11 og 16-12. Konsekvensen av at radioaktivt avfall blir eksportert fra eller importert til Norge uten at det er gitt tillatelse kan bli store blant annet som følge av at mottakerlandet, inkludert Norge ved import, ikke har infrastruktur til å kunne håndtere avfallet forsvarlig. Det er derfor viktig at regelverket knyttet til eksport og import overholdes. Overtredelsesgebyr

vil ha allmennpreventiv effekt og vil derfor kunne bidra til å forebygge brudd på bestemmelsene. DSA har uformet en veileder om forståelsen av bestemmelsene.⁸

Overtredelsesgebyr vil være en passende reaksjon i de saker hvor brudd på bestemmelsen forårsaker uforsvarlig håndtering av radioaktivt avfall, som igjen fører til alvorlig hendelse med forurensning av radioaktive stoffer eller fare for det. Det vil også være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr i de tilfeller hvor radioaktivt avfall blir eksportert til områder eller stater som er angitt i avfallsforskriften § 16-11 annet ledd. Dette er områder eller stater det ikke er adgang til å gi tillatelse til eksport av radioaktivt avfall til.

7 Nærmere om DSAs forslag

DSA foreslår at det innføres overtredelsesgebyr for alvorlig brudd på de bestemmelsene i forurensningsloven og avfallsforskriften, som er omtalt i kapittel 6. Det er alvorlige og gjentatte brudd på bestemmelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

DSA foreslår videre at myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr på DSAs ansvarsområde tillegges DSA med Klima- og miljødepartementet som klageinstans.

Kapittel 7.1 omhandler overtredelsesgebyr til foretak, og kapittel 7.2 omhandler utmåling. I kapittel 7.3 behandles spørsmål knyttet til betaling av overtredelsesgebyr.

7.1 Overtredelsesgebyr for foretak

DSA foreslår at overtredelsesgebyr på DSAs ansvarsområde kan ilegges foretak i tillegg til fysiske personer. Forslaget er i tråd med den myndigheten Miljødirektoratet og statsforvalteren har etter forurensningsforskriften § 41A-3 og avfallsforskriften § 18B-2. Det følger av disse bestemmelsene at overtredelsesgebyr kan ilegges foretak dersom overtredelsen er begått av noen som handlet på vegne av foretaket.

Skyldkravet for overtredelsesgebyr til enkeltpersoner er regulert i forurensningsloven § 80. Det følger av bestemmelsen at fysiske personer bare kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Skyldkravet for foretak er ikke direkte regulert i forurensningsloven § 80, men fremgår av forvaltningsloven § 46. Forvaltningsloven § 46 fastslår at skyldkravet ved ileggelse av sanksjon overfor et foretak er uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt. Uaktsomhet skal i henhold til forarbeidene til bestemmelsen forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet.⁹ Det følger av forarbeidene at det i særlovgivningen kan oppstilles strengere krav til skyld enn det som følger av første ledd første punktum. Det kan også gis regler om et tilnærmet objektivt ansvar i særlovgivningen.

⁸ <https://dsa.no/publikasjoner/veileder-16-om-eksport-og-import-av-radioaktivt-avfall/Veileder%2016%20%20eksport-import%20av%20radioaktivt%20avfall.pdf>

⁹ Prop. 81 L (2021-2022) Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder) side 45.

Departementet har i Prop. 81. L (2021-2022) trukket frem at det kan være aktuelt å vurdere et tilnærmet objektivt ansvar på områder hvor det er tale om relativ milde reaksjoner (typisk mindre overtredelsesgebyr) for typiske masseovertredelser, der mengden saker medfører et særskilt behov for effektiv håndheving, hvor det er relativt enkelt å konstatere at en overtredelse har funnet sted, og hvor rettsnormene må anses kjente. Departementet har også trukket frem at det normalt bør være en forutsetning at det foreligger en klar formodning for skyld (uaktsomhet eller forsett) ved den aktuelle typen overtredelser, og at det gjør seg gjeldene et klart behov for effektiv håndhevelse.

Adgangen til å kunne ilegge reaksjoner som anses som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) på objektivt grunnlag, og forutsetninger som må være på plass for at det kan gjøres, er behandlet i kjennelse fra Høyesterett HR-2023-1212-A. I kjennelsen konkluderer Høyesterett med at det ikke vil være i strid med EMK å ilegge reaksjoner som anses som straff på objektivt grunnlag så fremt det er forholdsmessig og det er mulig å påberope seg fritaksgrunner.

DSA vurderer at det ikke bør stilles strengere krav til skyld enn det som følger av forvaltningsloven § 46. DSA vurderer også at det ikke bør foreslås adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for foretak på objektivt grunnlag. DSA anser det som lite sannsynlig at det vil oppstå masseovertredelser på DSAs områder og som vil medføre et særskilt behov for effektiv håndheving. Det vil være mer hensiktsmessig å opparbeide seg erfaring med bruk av overtredelsesgebyr, og heller fremme forslag om endring dersom erfaring tilsier at det er et reelt behov for objektivt ansvar.

Det følger av forurensningsforskriften § 41A-3 og avfallsforskriften § 18B-2 at Miljødirektoratet og statsforvalteren kan ilegge overtredelsesgebyr til foretak selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen. Bestemmelsen regulerer adgangen til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for anonyme og kumulative feil.

DSA mener at det også på DSAs områder er viktig at anonyme og kumulative feil kan gi grunnlag for overtredelsesgebyr overfor et foretak. Overtredelsesgebyr for anonyme og kumulative feil vil hindre ansvarspulverisering og sikre at foretakene har et insentiv til å hindre lovbrudd gjennomgående i hele virksomheten. Det må derfor presiseres at overtredelsesgebyr kan ilegges foretak selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen.

DSA foreslår at forurensningsforskriften § 41A-3 og avfallsforskriften § 18B-2 gjøres gjeldende for radioaktiv forurensing og radioaktivt avfall. Bestemmelsene inneholder ingen angivelse av skyldkrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr slik at det er utgangspunktet om uaktsomhet i forvaltningsloven § 46 som gjelder ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor et foretak. Bestemmelsene inneholder som nevnt en presisering som gjør at anonyme og kumulative feil kan gi grunnlag for overtredelsesgebyr.

7.2 Utmåling av overtredelsesgebyr

Det følger av forvaltningsloven § 44 andre ledd at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov.

Etter DSA sin vurdering ansees det mest hensiktsmessig at overtredelsesgebyret på DSAs ansvarsområde utmåles i hvert enkelt tilfelle (individuell utmåling). Utmålingen av overtredelsesgebyr vil da bero på en konkret helhetsvurdering hvor det blant annet skal sees hen til hvor alvorlig overtredelsen er, og den ansvarliges økonomiske evne, jf. forvaltningsloven §§ 44 tredje ledd og 46 annet ledd. De mest alvorlige overtredelsene skal fortsatt politianmeldes og forfølges i det ordinære straffesporet.

Forurensningsforskriften § 41A-4 og avfallsforskriften § 18B-3 regulerer hvilke momenter Miljødirektoratet og statsforvalteren skal ta hensyn til ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmåling. De opplistede momentene supplerer momentene som er opplistet i forvaltningsloven §§ 44 tredje ledd (overtredelsesgebyr til fysiske personer) og 46 (administrativ foretakssanksjon). DSA mener at momentene også er relevante på DSAs område, og foreslår derfor at forurensningsforskriften § 41A-4 og avfallsforskriften § 18B-3 gjøres gjeldende for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall. Momentene vil gi tilstrekkelig fleksibilitet til at DSA kan vurdere i hvilke situasjoner overtredelsesgebyr er en egnet reaksjonsmåte og hvor stort gebyret skal være.

Det er satt ulikt øvre tak for overtredelsesgebyr for henholdsvis foretak og fysiske personer. DSA foreslår at maksimalgrensen for overtredelsesgebyr for foretak settes til 15 ganger grunnbeløpet.¹⁰ 15 ganger grunnbeløpet tilsvarer i dag i overkant av 1,8 millioner kroner. Grense på 15 ganger grunnbeløpet vil sikre tilstrekkelig fleksibilitet til å avstemme størrelsen på gebyret med overtredelsens omfang, grovhet og foretakets økonomiske evne. Grensen på 15 ganger grunnbeløpet vil i tillegg være likt det nivået Miljødirektoratet og statsforvalteren maksimalt kan illegg etter forurensningsforskriften § 41A-4 og avfallsforskriften § 18B-3. Hensynet til likebehandling og konsistens i regelverket tilsier at samme sanksjonsnivå bør legges grunn.

Overfor fysiske personer foreslår DSA at overtredelsesgebyr ikke skal overstige 2 ganger grunnbeløpet. 2 ganger grunnbeløpet tilsvarer i dag i underkant av 250 000 kroner. Beløpet er likt det som er satt som øvre tak for overtredelsesgebyr til fysiske personer etter forurensningsforskriften § 41A-4 og avfallsforskriften § 18B-3. DSA vurderer at overtredelsesgebyr på maksimalt 2 ganger grunnbeløpet vil gi tilstrekkelig fleksibilitet til at det favner alle tenkelige tilfeller og ulike overtreidere, og samtidig ha allmenn- og individualpreventiv effekt også overfor fysiske personer med god inntekt.

7.3 Betaling

Det følger av forvaltningsloven § 44 at oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Det kan ifølge forarbeidene til bestemmelsen fastsettes en avvikende regulering i særlovgivningen både når det gjelder tidspunktet for friststart og fristens lengde.¹¹ Avvikende frist kan fastsettes i vedtak om overtredelsesgebyr, men da skal det ifølge forarbeidene bare gjelde til gunst for mottaker av vedtaket.¹²

¹⁰ Grunnbeløpet fra 1. mai 2024 er fastsatt til 124 028 kroner: <https://www.nav.no/regulering-2024>

¹¹ Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) side 196-197.

¹² Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) side 88.

Fire uker for oppfyllelse av overtredelsesgebyr anses som passende frist, og det foreslås derfor ikke å forskriftsfeste noen avvikende frist. Det vil sikre mest mulig enhetlig gebyrpraksis om den generelle fristen som følger av forvaltningsloven § 44 gjelder for de vedtak om overtredelsesgebyr DSA fatter. Det vises til at forvaltningsloven § 44 gjelder for vedtakene om overtredelsesgebyr Miljødirektoratet og statsforvalteren fatter. Det er ikke fastsatt noen avvikende frist i forurensningsforskriften kapittel 41A eller i avfallsforskriften kapittel 18B.

8 Om valget mellom overtredelsesgebyr og anmeldelse

Overtredelsesgebyr må vurderes etter et forholdsmessighetsprinsipp og sees i sammenheng med øvrige reaksjonsmidler. Fordi det er opp til myndighetene i det enkelte tilfellet om det skal ilegges overtredelsesgebyr eller ikke, må det være overtredelser av en viss betydning før det blir aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr, og enkeltstående og bagatellmessige overtredelser bør etter DSAs syn ikke forfølges.

For de alvorligste overtredelsene vil det fortsatt være nødvendig og hensiktsmessig å anmelde forholdet til politiet, det samme gjelder dersom det er brudd på flere ulike regelverk. Anmeldelse bør også benyttes når det er grunn til å anta at viktige bevis kan skades uten tvangsmiddelbruk. Det vil videre være rettssikkerhetsmessig mest forsvarlig om overtredelsesgebyr kun brukes i saker der det er stor grad av klarhet i sakens faktum, og klare brudd på bestemmelser. Fordi overtredelsesgebyr er straff i EMKs forstand kan kravet til bevis ved vurdering av om vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr ikke være lavere enn «klar sannsynlighetsovervekt». Beviskravet er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 19.

Det er spesielt overtredelser som medfører radioaktiv forurensning eller fare for radioaktiv forurensning, eller som har stort skadepotensiale selv om skaden ikke skulle materialiseres seg, som vil kategoriseres som alvorlige. I tillegg vil manglende respekt for myndighetene, f.eks. manglende oppfyllelse av pålegg eller lang oversittelse av frister sees på som alvorlig, men i mange av disse tilfellene kan løpende tvangsmulkt fremstå som et mer hensiktsmessig virkemiddel enn overtredelsesgebyr.

Hvis det er hjemmel både for overtredelsesgebyr og straff, må forvaltningen velge om det skal ilegges overtredelsesgebyr eller om det skal anmeldes. Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespetret, med mindre det faller innenfor rammene for tillatt parallellforfølgning som er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015-2016) pkt. 4.5 med videre henvisninger.

Det følger av samordningsplikten i forvaltningsloven § 47 at dersom forurensningsmyndigheten har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuell reaksjon mot samme forhold, må forurensningsmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten avklare hvordan forholdet skal forfølges. Det samme gjelder der det er aktuelt for flere organer å ilegge administrativ sanksjon for samme forhold, Det vil kunne være aktuelt for DSA både når det gjelder Miljødirektoratet og statsforvalter som i flere tilfelle forvalter samme virksomheter. På dette området er det allerede innarbeidet en god

praksis for samordning av forvaltningen som det blir viktig å videreføre i vurderingen av om og av hvem det skal ilegges overtredelsesgebyr.

Påtalemyndigheten kan også beslutte at sak henlegges og overføres til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, jf. straffeprosessloven § 71 c.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Økonomiske og administrative konsekvenser ved innføring av overtredelsesgebyr

Innføring av overtredelsesgebyr på DSAs område antas å ha preventiv effekt ved at overtredelser av lovpålagte plikter får økonomiske konsekvenser for den som bryter regelverket. Overtredelsesgebyr vil sikre bedre etterlevelse av regelverket, og dermed hindre skader på helse og miljø. Bedre etterlevelse av regelverket vil også bidra til lik konkurranse blant aktørene. Hvis overtredelsesgebyr gir den ønskede effekten, vil man på lengre sikt kunne oppnå administrative og økonomiske besparelser. Når aktørene i større grad etterlever regelverket av eget initiativ, vil dette redusere behovet for pålegg og annen oppfølging fra forurensningsmyndighetenes side.

Forslaget om å innføre overtredelsesgebyr vil ramme virksomheter eller enkeltpersoner som ikke overholder de lov- og forskriftsbestemmelsene som er foreslått å kunne sanksjoneres med slikt gebyr. Et overtredelsesgebyr vil få en direkte økonomisk betydning for de virksomheter eller enkeltpersoner som ilegges slik sanksjon. Dette er en tilsiktet effekt av forslagene. Innføring av overtredelsesgebyr vil sende et signal til aktørene om at det ikke vil lønne seg å ikke oppfylle miljøkravene på bekostning av helse og miljø. Overtredelsesgebyr vil redusere motivasjonen til å bryte regelverket, og utligne noe av besparelsen ved å ikke etterleve regelverket. Overtredelsesgebyr skal være en merkbar reaksjon, slik at formålet om blant annet preventiv effekt og økt etterlevelse av reglene oppnås. Samtidig må gebyret ikke utmåles så høyt at foretak eller enkeltpersoner kommer i en vanskelig økonomisk stilling. DSA vil se hen til dette ved utmåling av overtredelsesgebyret.

En vellykket innføring av overtredelsesgebyr vil kreve at DSA utarbeider rutiner eller retningslinjer for illeggelse av overtredelsesgebyr, utarbeider maler, og gjennomfører opplæring av ansatte. Dette vil sikre at overtredelsesgebyr blir brukt i de sakene som er egnet for den type sanksjon, samt bidra til en enhetlig og effektiv behandling av disse sakene. Dette arbeidet vil kunne medføre noen økte administrative kostnader for DSA på kort sikt. I tillegg må innkrevingsløsninger vurderes. DSA har på nåværende tidspunkt valgt å ikke inngå en avtale med Statens innkrevingsssentral, og vil selv måtte stå for innkreving.

Innføring av overtredelsesgebyr vil videre føre til at det blir mulig å sanksjonere en del lovbrudd som i dag ikke blir fulgt opp som følge av begrenset kapasitet i strafferettsapparatet. Sanksjonering av slike lovbrudd kan medføre noe økt arbeidsmengde for DSA.

Overtredelsesgebyr ansees som straff etter EMK¹³ og rettsikkerhetsgarantier som vernet mot selvinkriminering vil måtte ivaretas på alle ledd i saksbehandlingen i sanksjonssaker. Det blir derfor viktig at DSA har klart for seg når en sak går over fra å være en ordinær forvaltningssak til å (også) være en sanksjonssak. Saksbehandlingen kan bli noe mer krevende i sanksjonssaker som følge av dette.

Forslaget antas likevel å føre til at DSA vil kunne håndheve de ovennevnte bestemmelsene i forurensingsloven og avfallsforskriften noe mer effektivt enn i dag, og det forventes en allmennpreventiv effekt.

10 Anmodning om kommentarer

DSA ber om kommentarer til endringene som er beskrevet over i forurensningsforskriften, avfallsforskriften og forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall.

Vi ber også om innspill eller erfaringer som kan kaste lys over de foreslåtte endringene, eller om det er mulige økonomiske eller administrative konsekvenser av forslagene som ikke er hensyntatt.

11 Vedlegg

Vedlegg: Forslag til endringer i forurensningsforskriften, avfallsforskriften og forskrift om radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall

¹³ Forholdet til EMK er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015–2016)