



ADVOKAT TOMM BERGER
Postboks 449
1502 MOSS

Saksbehandler, innvalgstelefon
Stein Egil Granli, 61 26 60 77

Pålegg om opprydding av glasopor langs Ottavassdraget - Glasopor AS

Fylkesmannen pålegger Glasopor AS å gjennomføre opprydding av glasopor ved forurensede lokaliteter i Skjåk, Lom og Vågå kommuner. Hjemmel for pålegget er forurensningsloven § 7 fjerde ledd.

Frist for å gi tilbakemelding på pålegg om opprydding og for å presentere en plan for opprydding er onsdag 6. mars 2019. Forurensede områder skal være ryddet før vårfloppen i 2019 inntreer.

Fylkesmannen vil ta initiativ til umiddelbar gjennomføring av opprydding av glasopor i områder som er forurenset, dersom Glasopor AS selv ikke iverksetter opprydding på forsvarlig måte i perioden før vårfloppen 2019 inntreer. Gjennomføringen vil da skje på bedriftens bekostning. Hjemmel for gjennomføring er forurensningsloven § 74 første ledd.

Bakgrunn

Vi viser til Fylkesmannens varsel til Glasopor AS av 05.12.2018 om pålegg om opprydding av glasopor ved nærmere angitte lokaliteter langs Ottavassdraget. I varselet ble det lagt ved kartdata over lokaliteter som Fylkesmannen så langt mener er forurenset i henhold til forurensningsloven § 6. I tillegg omfattet varselet informasjon om at Fylkesmannen tok sikte på å iverksette opprydding på forurenseters bekostning i Grov/Gjeisarøye og Risleimøye i henhold til forurensningsloven § 74 andre ledd.

Nærmere 25 000 m³ glasopor forsvant fra bedriften Glasopor AS i Bismo i Skjåk under floppen i Skjåk 14. oktober 2018. En del glasopor ble samlet opp fra Vågåvatnet ved bruk av lenser, noe er ryddet i Grov, Risleimøye og ved Eidefossen. I tillegg har noe glasopor blitt ryddet av privatpersoner og fra landbruksareal mm. Opplysninger fra Glasopor AS antyder at kanskje 10 000 m³ glasopor er samlet opp, men tallene anser vi som usikre. Man må derfor ta utgangspunkt i at det fortsatt er minimum 15 000 m³ glasopor på avveie, sannsynligvis mer.

Glasopor er et skumglass-produkt basert på 100 % resirkulert finmalt returglass og brukes hovedsakelig som isolasjons- eller lettfyllingsmateriale. Produktet består av 80 % luft og 20 % glass og er svært lett og porøst. Dette betyr at produktet flyter svært godt, noe som også førte til at glasopor raskt kom på avveie under floppen. Hovedmengden med glasopor fra utslippet ligger



spredt i strandsonen langs Ottaelva vest for Vågåvatnet, langs selve Vågåvatnet og langs Ottaelva nedstrøms Vågåvatnet og til Eidefossen. Ottavassdraget er berørt av utslippet over strekning på over 6 mil. Dette er et forsiktig anslag – berørt strandlinje er langt mer omfattende.

Etter flommen 14. oktober har Fylkesmannen tatt initiativ til felles møter og til å etablere en felles prosjektgruppe for kommunene Skjåk, Lom, Vågå og Fylkesmannen. Intensjonen med prosjektgruppen er å kartlegge omfanget og spredningen av glasopor og å samordne innsatsen for å få ryddet opp etter utslippet. Glasopor AS har også deltatt på disse møtene. Fylkesmannen har siden det første møtet i Skjåk 19. oktober og i øvrige møter med bedriften, fastholdt at ansvaret for utslippet må tilskrives Glasopor AS og at bedriften slik sett er å anse som forurensner i denne utslippssaken. Ut fra dette har Fylkesmannen lagt til grunn at prinsippet i forurensningsloven skal følges i saken, dvs. at forurensner skal bære kostnadene knyttet til opprydding av glasopor. Pålegg etter forurensningsloven om opprydding, enten det er snakk om glasopor som forsøpling eller forurensning, skal dermed rettes til Glasopor AS.

Fylkesmannen er myndighet for å følge opp det som regnes som forurensning, mens kommunene er myndighet for å følge opp det som regnes som forsøpling. Til orientering har kommunene tilsvarende hjemler som Fylkesmannen til å pålegge opprydding og alternativt iverksette rydding på forurenserens bekostning. Glasopor som regnes som forsøpling der den ligger kan i prinsippet flytte seg til mer sårbare lokaliteter der den kan utgjøre en forurensning jf. nærmere vurderinger lenger ned i dette brevet.

Forekomstene av glasopor i naturen i de berørte områdene er ganske varierende i mengde og befinner seg i områder med ulike arealformål, slik som LNF, ulike typer landbruksarealer og i vassdragsnatur registrert som sårbare naturtyper i Naturbase. Flere områder med glasopor er vanskelig tilgjengelig pga. avstand til vei, utfordrende terreng eller at forekomstene ligger i våtmarker eller på øyer i vassdraget. I mange områder ligger store mengder glasopor innfiltret i vegetasjon, trær og kvist. Andre steder, slik som i Grov i Lom, ligger glasopor i store heldekkende flater som dekker vannspeil og vegetasjon fullstendig over store arealer. Utfordringene med de store mengdene glasopor som ligger i naturen er som nevnt svært komplekse og utfordrende og det vil bli nødvendig å sette inn betydelig innsats med maskiner, utstyr og mannskaper for å kunne gjennomføre en forsvarlig opprydding.

Bruk av forurensningsloven for å pålegge opprydding har vært nødvendig siden Glasopor AS på eget initiativ så langt ikke har iverksatt egne oppryddingstiltak, som for eksempel å sette inn nødvendig utstyr eller mannskaper for å rydde glasopor. Bedriften har bidratt med et beløp på kroner 300 000,- for å dekke oppryddingstiltak og stilt noe materiell og transport til disposisjon. Vi registrerer likevel ut fra kommunikasjonen vi har hatt med Glasopor AS både skriftlig og muntlig at bedriften ikke anerkjenner at de har hovedansvaret for utslippet og for å gjennomføre opprydding.

Fylkesmannen informerte i brev av 5. desember om at det var aktuelt for Fylkesmannen å iverksette umiddelbar opprydding på bedriftens bekostning på lokalitetene Grov/Gjeisarøye i Lom og Risheimøye naturreservat i Skjåk. Med bakgrunn i de store mengdene glasopor i disse områdene og den sårbare vassdragsnaturen som er berørt, har Fylkesmannen ment at det er særlig behov for å få ryddet disse områdene så raskt som mulig. Glasopor AS ble også i eget møte 9. november i Vågå informert av Fylkesmannen om at det var aktuelt for Fylkesmannen å iverksette opprydding på bedriftens bekostning med hjemmel i forurensningsloven § 74 andre ledd med disse lokalitetene som førsteprioritet. I disse områdene har utslippet ført til store heldekkende flater med glasopor i sårbare naturområder. Hensikten med å sørge for umiddelbar iverksetting er å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak for å begrense miljømessige skadevirkninger og for å begrense videre



spredning av glasopor ved framtidig flom. Fylkesmannen gjorde et anslag på at kostnadene med opprydding på disse lokalitetene vil kunne beløpe seg til om lag kr 5,2 millioner og ba i første omgang om midler fra Miljødirektoratet for å kunne iverksette dette. Fylkesmannen fikk imidlertid ikke iverksatt opprydding i 2018 siden det ikke kom noen endelig avklaring om midler fra Miljødirektoratet tidsnok. Miljødirektoratet har i epost 27. januar 2019 bekreftet at Fylkesmannen får en økonomisk ramme på 5,2 millioner for å gjennomføre oppryddingstiltak når forholdene tillater det våren 2019.

Glasopor AS har gjennomført egne befaringer og bl.a. deltatt på en felles befaring og oppryddingstiltak i Grov. Glasopor AS må dermed sies å være godt kjent med omfanget av glasopor langs Ottavassdraget og de store utfordringene man står overfor i forbindelse med opprydding i ulike områder.

Tilbakemelding fra Glasopor AS på varsel om pålegg

Fylkesmannen har mottatt tilbakemelding fra Glasopor AS i brev av 20. desember 2018.

Glasopor AS oppgir i sitt svar at Fylkesmannen verken har hjemmel i forurensningsloven § 7 fjerde ledd for å gi pålegg til bedriften om opprydding av glasopor, eller hjemmel i lovens § 74 andre ledd å foreta opprydding for bedriftens bekostning i Grov/Gjeisarøye og Risheimøye. Glasopor AS mener ut fra dette at de ikke har plikt til å oversende plan for gjennomføring av opprydding av glasopor. Fristen for å oversende en slik plan til Fylkesmannen var 21. desember 2018.

Glasopor AS understreker i sitt svar at produktet glasopor ikke er miljøskadelig og derfor heller ikke forurenser miljøet i nevneverdig grad verken når man anvender produktet i bygg- og anleggsbransjen eller når man som i dette tilfelle får produktet spredt utover store områder på grunn av en naturkatastrofe.

Avslutningsvis i sitt brev oppsummerer Glasopor AS v/advokat Tomm Berger med følgende:

- *«Glasopor har ikke forårsaket forurensning slik dette begrepet er beskrevet og tolket i forurensningslovens § 6, 1.*
- *Glasopor AS har ikke plikt til selv å iverksette og gjennomføre opprydding av glasopor på avveie med hjemmel i forurensningslovens § 7.*
- *FM kan ikke holde Glasopor AS økonomisk ansvarlig for egne eller andres utgifter til opprydding med hjemmel i forurensningslovens § 74.*
- *Uansett og subsidiært er katastrofeflommen i Ottavassdraget den helt toneangivende årsak til at glasopor har kommet på avveie og forurensningslovens § 59 fritar derfor Glasopor AS or skadevolderansvaret.*
- *Også etter den ulovfestede force majeure-læren vil Glasopor AS atter subsidiært være ansvarsfri fordi flommen i Ottavassdraget i midten av oktober var en uvarslet og omfattende naturkatastrofe som Glasopor AS verken hadde muligheter for å forutse eller forhindre.*

Jeg ber om at FM vurderer mine argumenter mot de varslede påleggene og konkluderer med at det ikke foreligger rettslig grunnlag for å gi pålegg som beskrevet etter forurensningslovens §§ 7 og 74.

For det tilfellet at pålegg allikevel blir gitt, er dette brevet å betrakte som en klage over vedtakene til Miljødirektoratet. I et slikt tilfelle ber jeg også om at påleggene gis oppsettende virkning inntil klageorganet har vurdert saken.»

Fylkesmannens vurdering og konklusjon



I sin vurdering må Fylkesmannen legge til grunn det store omfanget og kompleksiteten i saken. Store mengder glasopor er fortsatt på avveie og omfattende tiltak må settes inn for å rydde de berørte områdene på en miljømessig forsvarlig måte. Samtidig vil det være viktig å avklare i en oppryddingsfase hvor omfattende og hvor grundig en opprydding skal være. Det må derfor gjøres forholdsmessighetsvurderinger i de ulike områdene for å avklare hva som er miljømessig «godt nok» og om det er nødvendig å stille strengere krav til gjennomføring av opprydding i enkelte områder, f.eks. i sårbare områder registrert i Naturbase.

Forholdene i saken gjør at Fylkesmannen mener at flere bestemmelser i forurensningsloven må komme til anvendelse med tanke på opprydding av glasopor. Spredte forekomster av glasopor vil trolig ikke medføre forurensning i form av utlekking av miljøskadelige stoffer i et omfang som vil gi vesentlig eller langvarig miljøskade. Vi legger til grunn at denne vurderingen basert på dokumentasjon knyttet til produktet og den anvendelse som produktet normalt er tiltenkt. Vi baserer oss videre på at eventuell utlekking av miljøskadelige stoffer eller tungmetaller vil få en betydelig fortykning i en robust resipient representert ved hovedvassdraget. Samtidig har man store ansamlinger med glasopor i og ved mer stillestående vannforekomster langs vassdraget, der effekter av utlekking eventuelt kan innebære større miljørisiko. Eventuelle negative langtidseffekter i slike miljøer foreligger det ikke dokumentasjon på, heller ikke langtidseffekter på land. Vi viser til notat fra NINA om effekter av glasopor i naturen, som antyder begrensede negative konsekvenser i vannmiljø, men som i svært liten grad tar for seg langtidseffekter på land og sannsynlige negative habitateffekter mv. for ulike terrestriske arter.

Likevel må spredt glasopor ses på som et fremmedelement i naturen og som vil være skjemmende. Glasopor er et svært bestandig produkt og med egenskaper som potensielt kan innebære at glasopor vil befinne seg i naturen i årtier eller århundrer om det ikke blir ryddet vekk eller brytes ned i naturen raskere enn man ellers vil forvente. Vi vurderer ut fra dette at de mer spredte forekomstene av glasopor er å anse som forsøpling i henhold til lovens § 28 og at kommunen dermed har hjemmel for å stille krav om opprydding jf. lovens § 37.

Videre mener vi at de største forekomstene av glasopor og som befinner seg i sårbare naturområder registrert i Naturbase, må anses som forurensning i henhold til lovens § 6, ved at store mengder glasopor vil være til direkte eller indirekte skade eller ulempe for miljøet og for arter i naturen i form av stor sannsynlighet for betydelig habitatforringelse mv. Det må tas høyde for at også andre ukjente negative miljøeffekter kan oppstå på de mest berørte lokalitetene. Siden langtidseffekter av glasopor i natur ikke er nærmere undersøkt, mener vi at det taler tungt for at føre var-prinsippet må legges til grunn mht. å iverksette nødvendige oppryddingstiltak for å hindre eller redusere eventuelle miljømessige skadevirkninger.

Fylkesmannen konstaterer at Glasopor AS har valgt å avstå fra å utarbeide en plan for opprydding av glasopor på forurensede lokaliteter i henhold til varsel om pålegg av 5. desember 2018. Bedriften bestrider at Fylkesmannen har hjemmel i forurensningsloven til å pålegge opprydding av glasopor og at et eventuelt pålegg dermed vil være lovstridig. Glasopor AS avstår dermed fra å iverksette større nødvendige tiltak for å rydde glasopor, og mener samtidig at det er en oppgave for storsamfunnet, dvs. staten, å gjennomføre de store tiltakene med opprydding. Vi konstaterer videre at Glasopor AS har inntatt samme holdning til kommunene Skjåk, Lom og Vågå, som har varslet pålegg om opprydding av glasopor i henhold til forurensningsloven §§ 28 og 37.

Dersom oppryddingstiltak ikke blir iverksatt og gjennomført på en forsvarlig måte innen vårfloppen 2019, mener Fylkesmannen at det vil oppstå en ytterligere negativ forsterkning av situasjonen med spredning av glasopor og sannsynligvis behov for å sette inn nye tiltak med lenser for å hindre



videre spredning. Vi er allerede godt kjent med at iverksetting med lenser og båter er både krevende og svært kostnadsdrivende og noe som bør unngås så langt det er mulig. Det er svært viktig å rydde før vårflommen for å hindre spredning av glasopor til nye områder og eventuelt områder som allerede har blitt ryddet.

Vi viser til forurensningsloven § 6 første ledd, som angir følgende:

Med forurensning forstås i denne lov:

- 1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,*
 - 2) støy og rystelser,*
 - 3) lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,*
 - 4) påvirkning av temperaturen*
- som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.*

Vi viser videre til forurensningsloven § 7 som sier 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.*» Og videre at: «*Når det er fare for forurensning (...) skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntre. Har forurensning inntre skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den.*» Fylkesmannen legger til grunn at virksomheten selv er ansvarlig for å risikovurdere lagring av glasopor på fabrikkområdet og å belyse eventuelle miljøkonsekvenser dersom glasopor kommer på avveie i naturen.

Etter en samlet vurdering konkluderer Fylkesmannen med at utslippet av glasopor i visse områder har medført forurensning som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet jf. forurensningsloven § 6 og at Glasopor AS er å regne som ansvarlig jf. forurensningsloven § 7. Fylkesmannen har dermed hjemmel til å pålegge opprydding jf. lovens § 7 fjerde ledd.

Fylkesmannen ønsker å ha en god dialog med bedriften, og vil ta initiativ til et møte.

Pålegg om opprydding

Med hjemmel forurensningsloven § 7 fjerde ledd pålegger Fylkesmannen i Innlandet Glasopor AS å gjennomføre opprydding av glasopor i nærmere angitte områder som er forurenset av glasopor jf. lovens § 6.

Opprydding skal gjennomføres i områder som det framgår i varsel til bedriften av 5. desember 2018 og områdene Grov/Gjeisarøye og Risheimøye. Kart over samtlige områder som er forurenset er vedlagt dette brevet.

Glasopor AS skal sørge for å gjennomføre miljømessig forsvarlig opprydding av glasopor i de enkelte områdene og mobilisere tilstrekkelig innsats i form av maskinelt utstyr og mannskaper, som sikrer at områdene blir forsvarlig ryddet før vårflommen i 2019 inntre. Oppryddingen skal iverksettes umiddelbart når vær- og føreforhold gjør det praktisk mulig å gjennomføre tiltak.

Frist for å gi tilbakemelding til Fylkesmannen om gjennomføring av pålegget og for å oversende plan for opprydding er innen 7. mars 2019. Plan for opprydding skal godkjennes av Fylkesmannen.

Tiltak i sårbare områder og tiltak som krever tillatelser fra kommunen og/eller grunneier, slik som f.eks. motorisert ferdsel i utmark eller kjøring på beitemark/innmark skal avklares med den enkelte kommune og/eller grunneier i forkant. Opprydding i Risheimøye naturreservat forventes å bli



gjennomført i tråd med gjeldende verneforskrift for naturreservatet og tiltak her skal skje i forståelse og samarbeid med Fylkesmannen i Innlandet og SNO.

Fylkesmannen vil ta initiativ til umiddelbar opprydding på forurensede lokaliteter på bedriftens bekostning dersom pålegg om opprydding ikke overholdes. Hjemmel for slik iverksetting er Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 74 første ledd.

Fylkesmannen tar forbehold om at det kan bli stilt krav til bedriften om opprydding ved flere lokaliteter på et senere tidspunkt. Bakgrunnen for dette er at det gjenstår å foreta en fullstendig befaring og kartlegging i noen få områder med sårbare naturtyper, der man er kjent med at det finnes store mengder glasopor.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages til Miljødirektoratet innen tre uker etter at dette brevet er mottatt. Klagen bør begrunnes nærmere og skal sendes til Fylkesmannen i Innlandet.

En eventuell klage fører ikke til at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Fylkesmannen eller Miljødirektoratet kan etter anmodning, eller av eget tiltak beslutte at vedtaket ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42. Avgjørelsen av spørsmålet om iverksettelse kan ikke påklages.

Med hilsen

Tore Pedersen (e.f.)
avdelingsdirektør

Stein Egil Granli
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Aust Marlo bru austre, Skjåk
- 2 Aust Marlo bru vestre, Skjåk
- 3 Dagsgardsøye, Skjåk
- 4 Gupphågå-Øygarden, Skjåk
- 5 Rudsar, Skjåk
- 6 Risheimsøye naturreservat, Skjåk
- 7 Grov, Lom
- 8 Gjeisarøye, Lom
- 9 Sandvikje, Vågå

Kopi til:

GLASOPOR AS	Haslevangen 14	0579	OSLO
Skjåk kommune	Moavegen 30	2690	SKJÅK
Lom kommune	Midtgard	2686	LOM
Vågå kommune	Edvard Storms veg 2	2680	VÅGÅ
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM