



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Skien, 26 januar 2018

FORSLAG TIL PLANPROGRAM – DALEN GRUVE: HUSEIERNES LANDSFORBUND - MERKNADER

Det vises til høringsbrev av 13. desember 2017 og forslag til planprogram for et mulig deponi i Brevik fra klima- og miljødepartementet.

Som organisasjon for boligeierne i Norge, avgir Huseiernes Landsforbund avdeling Telemark på vegne av sine medlemmer i Grenlandsdistriktet og spesielt i Breviksområdet merknader til forslaget til planprogram og til høringsbrevet.

I Plan- og bygningsloven, Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser'

Plan og bygningslovens alminnelige system for behandling av saker er på kommunalt nivå og fylkesnivå, er fraveket i denne saken. Staten har overtatt styringen av prosjektet og overført vesentlige offentlige, forvaltningsmessige utredningssider til den private part, NOAH AS. Dette er i strid med de lokaldemokratiske prinsipper statsforvaltningen i Norge bygger på og Norges internasjonale forpliktelser om ivaretagelse av lokaldemokratiet. Det er også i strid med vanlig statsforfatningsmessige demokratiprinsipper å overlate en stor del av planarbeidet til en privat aktør. NOAH AS skal først og fremst forvalte sine næringsøkonomiske interesser, og er ikke underlagt den demokratiske styring og kontroll, som offentlige forvaltningsorganer er undergitt i Norge.

Et vedtak om avfallsdeponi vil være i strid med kommune- og fylkeskommuneloven og Grunnloven, jf. nedenfor.

Det nevnes at Norge har et sterkt ønske om i internasjonal sammenheng og fremtre som en foregangsnaasjon innenfor miljø- og forurensningsspørsmål. Derfor er det viktig at Norge også i denne saken holder seg innenfor de rammer internasjonale avtaler inneholder både om lokal selvstyret og menneskerettigheter.

Som det fremgår nedenfor, er en pågående planprosessen også i strid med Norges internasjonale forpliktelser om lokaldemokrati. Et statlig vedtak om plassering av et avfallsdeponi i Brevik vil være i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

II Planprosess og plassering av avfallsdeponi – lokaldemokratiets rolle – lov om kommune- og fylkeskommune og europeisk charter om lokalt selvstyre

Både kommuner og fylkeskommuner er lokaldemokratiske institusjoner.

Det er i lokalveilederen til regjeringen fra Kommunal- og moderniseringsdepartement med forord av statsråd Jan Tore Sanner slått fast at demokrati er en kjerneverdi i det norske samfunnet. Den mest grunnleggende forståelsen av demokrati er at det er folket og folkeviljen som styrer både nasjonalt og lokalt. Statsråd Jan Tore Sanner har påpekt at Norge har et godt lokaldemokrati, men at det også har sine utfordringer. Han understreker at statlig detaljstyring er et eksempel på det. Dermed stiller han spørsmålet om hvordan lokaldemokratiet kan bli enda bedre.

Det skal nevnes at planprosessen i denne saken klart er i strid med de retningslinjer denne lokaldemokrativeilederen gir og er et klart eksempel på statlig overstyring på et geografisk område og et saksområde, som faller innenfor det lokale selvstyre. Det vises til at Porsgrunn kommune har gitt tilbakemelding om at et avfallsdeponi i Brevik ikke er ønskelig.

Den pågående planprosessen er i strid med lov om kommuner- og fylkeskommuner § 1. Lovens formål er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale interessene innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning, som bygger på en høy etisk standard.

Den pågående planprosessen med sterk statlig og privat styring spenner ben under de formål kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre er forpliktet til å forfølge i forvaltningen av fellesskapets interesser med sikte på en bærekraftig utvikling. Begge lokale forvaltningsorganer har gitt uttrykk for at et avfallsdeponi ikke medfører en formålstjenlig utvikling. Den pågående planprosessen legger heller ikke til rette for en tillitsskapende forvaltning bygget på en høy etisk standard med det tette bånd planprosessen viser mellom statlige forvaltningsorganer og private næringslivsinteresser.

Den pågående planprosessen kan dermed sies å være i strid med lov om kommuner- og fylkeskommuner. Heller ikke er den i samsvar med retningslinjene gitt av Regjeringens egen statsråd.

Videre er planprosessen i strid med europeisk charter om lokalt selvstyre, som Norge er tilsluttet ved å være medlem av Europarådet.

Det slås i innledningen til charteret fast at lokale myndigheter er hovedgrunnlaget for et hvert demokratisk, politisk styre. Videre fremgår det av charteret at det er lokale

myndigheter med reelt ansvar, som er i stand til å styre en effektiv forvaltning med nær kontakt med den enkelte borger.

I artikkel 2 fremgår det at medlemsstaten forplikter seg til å anerkjenne i nasjonal lovgivning og i grunnlov prinsippet om lokalt selvstyre. I artikkel 3 defineres lokalt selvstyre lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender. Det er ikke tvil om at plasseringen av Nord-Europas største avfallsdeponi for uorganisk, giftig avfall er en betydelig del av de offentlige anliggender.

I artikkel 4, underpunkt 4, er det fremhevet at den kompetanse, som tilligger lokale myndigheter, normalt skal være ubeskåret og udelt. Kompetansen skal ikke kunne svekkes eller begrenses av en annen sentral myndighet eller regional myndighet med mindre det er fastsatt i lov.

Det nevnes at den svekkelse og beskjæring av lokale myndigheters kompetanse i denne saken ikke er i samsvar med lov om kommuner- og fylkeskommuner. Heller ikke er plan- og bygningslovens bestemmelser om statlig forvaltning tiltenkt benyttelse i en sak, som denne.

Den statlige overstyringen i denne planprosessen i tett samarbeid med en privat næringslivsaktør er i strid med Norges forpliktelser som medlem av Europarådet i henhold til europeisk charter om lokalt selvstyre og vil være grunnlag for en rettslig prøving både ved norske domstoler og ved Europarådets domstol.

III Vedtak om avfallsdeponi i Brevik – Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonen

Et vedtak om plassering av avfallsdeponi i Brevik vil være i strid med Grunnlovens § 112. Den bestemmer at enhver har rett til miljø, som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra langsiktig og allsidige betraktninger, som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Det skal først nevnes at et avfallsdeponi med et tidsperspektiv på minst 1000 år ikke ivaretar et miljø, som sikrer helsen også for etterslekten. Avfallsdeponiet vil innebære både fare for omfattende naturkatastrofer og vesentlig forurensning. Det skyver forurensningsproblemene fremover til kommende generasjoner.

Det skal nevnes at denne bestemmelsen i Grunnloven ikke bare er en programerklæring. Den er også betydning for fortolkningen og praktiseringen av den alminnelige forvaltningslovgivning.

I forarbeidene til denne grunnlovsbestemmelsen er det fremholdt at den inneholder en grunnlovsfesting av flere viktige miljørettslige prinsipper. De er anerkjent i norsk rett. Det gjelder prinsippene om rett til miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforstyrrelser og miljøskader. Disse prinsippene inneholder også en aktsomhetsplikt, et forvaltningsansvar for grunneier og en integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser. Integreringen av miljøhensyn i den den beslutningsprosess, som inntil nå har vært i denne saken, er i stor

grad fraværende. Også prinsippet om solidaritet med fremtidige generasjoner er bygget inn i disse prinsippene. Det vises til det ovenfor anførte om fremtidige generasjoner.

I tillegg fremheves informasjonsretten og utredningsplikten av miljøkonsekvensene ved aktuelle tiltak. Det antas at dette vil bli nærmere utredet i konsekvensutredningen, men det er liten tvil allerede nå om forurensnings- og eksplosjonsfare. Inntil nå er dette aspekt ikke påpekt i særlig grad. Reell borgermedvirkning i beslutningsprosessen er også et av prinsippene. Det har heller ikke vært tilstede, jf. ovenfor.

I forarbeidene er det også fremholdt at grunnlovsforslaget innebærer en rettighet for den enkelte borger overfor det offentlige og private.

Denne grunnlovsbestemmelsen legger bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver ett fritt skjøn. Slike bånd har forvaltningen inntil nå i denne beslutningsprosessen ikke lagt på seg selv.

Overordnede miljøhensyn skal innarbeides i alle beslutningsprosesser. Dette er også slått fast av Høyesterett i dom av 5. mai 1993, hvor et pukkverk ble nektet utslippstillatelse fordi virksomheten ville medføre trafikkstøy i boligområder i nærheten. Hovedbegrunnelsen for vedtaket, som Høyesterett gav sin tilslutning til, var at tungtrafikken til og fra området ville ha stor trivselsreduserende virkning i boligområdet på stedet. Dette viser at trivselsreduserende tiltak i seg selv uten at de medfører risiko for borgerne har betydning for gyldigheten av et vedtak.

Det kan slås fast at et avfallsdeponi i et nærmiljø ikke sikrer helsen til innbyggerne og til en natur, hvor produksjonsevnen og mangfold bevares. Et avfallsanlegg vil medføre eksplosjonsfare og forurensningsfare. Det skaper ikke et miljø, som sikrer helsen. Videre vil et slikt avfallsdeponi i seg selv ha trivselsreduserende virkning på befolkningen i området fordi det medfører engstelse for eksplosjoner og miljøforurensning.

Den pågående beslutningsprosessen er og et vedtak om avfallsdeponi i Brevik vil være i strid med Grunnlovens § 112.

Norge er tilsluttet den Europeiske menneskerettighetskonvensjon og dermed forpliktet til å følge den.

Ett vedtak om et avfallsdeponi i Brevik vil være i strid med konvensjonens artikkel 8 om respekt for privatliv og familieliv. Den europeiske menneskerettighetsdomstol har vurdert ulike typer av miljøplager og blant annet konstatert at miljøplager er et inngrep i privatlivet, jf. Powell og Reyner mot Storbritannia og Hatten og andre mot Storbritannia. Det viser at det ikke bare er risiko for fysiske plager beskyttes av denne bestemmelsen, men også de psykiske vansker miljøplager kan medføre for borgerne. Engstelse for en eksplosjon eller miljøforurensning er også en type plager, som er et inngrep mot privatlivet og er i strid med artikkel 8 i menneskerettighetskonvensjonen. Det er presisert at forurensning og annen miljøbelastende virksomhet kan berøre den personlige helsen og dermed gripe inn i privatlivet. I tillegg til de psykiske vansker ett slik anlegg kan medføre hos lokalbefolkningen på stedet, kommer de reelle farer for eksplosjoner og miljøforurensning.

Det skal nevnes at når artikkel 8 i menneskerettighetskonvensjonen anvendes i forhold til det offentlig ved iverksettelse de tiltak, som påfører omgivelsene miljømessige problemer, vil de kravene konvensjonen stiller til saksbehandlingen utgjøre et sentralt punkt i den europeiske menneskerettighetsdomstolens prøving.

Sentralt i denne vurderingen vil være lokaldemokratiets innflytelse, statlig overtaking og samarbeid med private aktører. Det påligger det offentlige informasjonsplikt om arten av miljøbelastningen og om den helserisikoen det vil medføre på stedet. Det er dermed i strid med konvensjonen å overlate denne typen informasjon til private aktører. Det er i vesentlig grad gjort i denne saken blant annet ved det planprogram fremlagt av NOAH AS i privat regi fra utenforstående konsulent.

Statlig kartlegging av et risikofaktorer ved et miljøbelastende tiltak må finne sted og innebære at arten og omfanget av miljøplagene klarlegges nærmere. Det er, som nevnt, i strid med det statlige klarleggingsansvar å overlate dette helt eller delvis til en privat aktør. I dette kravet ligger det at befolkningens nødvendige behov for beskyttelse mot den situasjonen de kommer i ved et slikt avfallsanlegg, må basere seg på konkrete og fullstendige undersøkelser for å finne den løsning, som ikke er i strid med for klagerens menneskerettigheter.

Staten kan dermed ikke bygge på en rimelig avveining mellom miljøhensyn og de økonomiske hensynene. Tiltak uten en forsvarlig utredning vil automatisk være i strid med kravene i artikkel 8. Et eksempel på dette er saken Taskin og andre mot Tyrkia, hvor det var gitt tillatelse til en gruvedrift. De nasjonale domstolene hadde konkludert med at miljøbelastningen var uakseptabel, mens myndighetene mente den var det. Den europeiske menneskerettighetsdomstol sluttet seg til de nasjonale domstolenes avgjørelse.

Utredningsplikten i forhold til miljørisiko innebærer at europeiske menneskerettighetsdomstol kan overprøve den nasjonale avveiningen ved vurderingen av miljøbelastende tiltak. I denne saken vil det klart være en overprøvingsadgang for Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

IV Søksmålskompetanse – domstolsbehandling

Et vedtak om avfallsdeponi i Brevik kan for det første prøves av norske domstoler gjennom tingrett, lagmannsrett og Høyesterett. Det rettslige grunnlaget vil være om planprosessen og et vedtak er i samsvar med nasjonal lovgivning, herunder Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

Hvorvidt et slikt vedtak er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser i henhold til Europarådets konvensjoner, vil dernest kunne prøves av Europarådets domstol.

I en sak både for nasjonale og internasjonale domstoler har organisasjoner, som for eksempel "Vern om Grenland" på lokalt nivå og Bellona på nasjonalt nivå, søksmålskompetanse mot Staten. Det samme har de berørte kommuner. Det vil i denne saken si Porsgrunn kommune.

V Sammendrag og konklusjoner - iverksettelse

Planprosessen er i strid med lov om kommuner og fylkeskommuner og Europarådets charter om lokaldemokrati.

Et vedtak om avfallsdeponi, vil være i strid med Grunnlovens § 118 og den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8.

Organisasjoner på lokalt og regionalt nivå vil bli oppfordret til å slå seg sammen i alle fall ved et fattet vedtak om avfallsdeponi i Brevik og reise søksmål mot Staten, samt i ytterste konsekvens bringe saken inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. Fylkeskommune og kommune vil bli oppfordret til å delta i et slikt søksmål.

Juridisk vil et slikt søksmål ikke kunne utsette iverksettelsen av et vedtak om et avfallsdeponi i Brevik.

Norske myndigheter bør likevel være forsiktige med å gi tillatelse til igangsetting av bygging av et slikt avfallsdeponi uten at den rettslige prøvingen er ferdig.

Dersom en nasjonal eller internasjonal domstol kommer til at et vedtak om plassering av avfallsdeponi i Brevik er lovstridig eller i strid med Norges internasjonale forpliktelser, vil Staten være forpliktet til å følge dommen. Det vil skape problemer, hvis et avfallsdeponi er påbegynt eller mer eller mindre står ferdig.

Videre kan Norge ikke, som et foregangsland innenfor miljø, påta seg belastningen ved å gi igangsettelse til et slikt omstridt tiltak mens den lovlige prøvingen av vedtaket er inne for nasjonalt og/eller internasjonalt. Da bør et vedtak om avfallsdeponi i Brevik gis utsettende iverksettelse inntil vedtakets lovlighet er prøvd av nasjonale og/eller internasjonale domstoler.

Med vennlig hilsen

Thor Johan Larsen
Distriktsleder i Huseiernes Landsforbund i Telemark